

The background is an abstract painting with warm, earthy tones. The upper portion is a pale, hazy yellow and beige, suggesting a sky or a distant horizon. Below this, there are horizontal bands of color, including a dark brown line, a white band, and a yellow band. The lower portion is dominated by rich, textured brushstrokes in shades of orange, red, and brown, creating a sense of depth and movement.

TRANSFORMACIONES SOCIALES  
PROTECCIÓN SOCIAL Y TRABAJO SOCIAL

XII CONGRESO NACIONAL  
DE TRABAJO SOCIAL



# Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social

XII Congreso Nacional de Trabajo Social

Montevideo  
6 y 7 de julio de 2017

### **Conferencias Centrales:**

Prof. Dra. Carmelita Yazbek (Brasil)  
Prof. Dra. Estela Grassi (Argentina)  
Prof. Dr. Pablo Bentura (Uruguay)  
Prof. Dra. Susana Cazzaniga (Argentina)  
Prof. Dra. Yolanda Guerra (Brasil)  
Prof. Dra. Sandra Leopold (Uruguay)

### **Equipo compilador:**

Por Departamento de Trabajo Social (FCS-UdelaR)  
Asist. Mag. Cecilia Silva (Coord.)  
Prof. Adj. Dra. Laura Vecinday  
Asist. Mag. Yoana Carballo  
Asist. Mag. Alicia Brenes  
Asist. Mag. Alejandro Mariatti  
Prof. Adj. Mag. Fátima Otormín

### **Diseño de tapa:**

Sofía Morán González

## Índice

Introducción .....	11
Proteção Social e diálogo com as transformações sociais contemporâneas	
María Carmelita Yazbek.....	15
Política y (des) protecciones sociales en la Argentina reciente	
Estela Grassi.....	24
La protección social en el capitalismo tardío	
Pablo Bentura .....	37
La reinención profesional en tiempos de desolación	
Susana Cazzaniga.....	46
Servicio social y formación profesional: desafío para la formación integral y de calidad	
Yolanda Guerra .....	56
Que las ideas vuelvan a ser peligrosas. Formación, conocimiento y Trabajo Social	
Sandra Leopold Costáble.....	69

### **Expresiones sociales, políticas y culturales de las transformaciones contemporáneas en el ámbito nacional e internacional**

Los procesos de despolitización en la nueva protección social, como devenir que irrumpe en el desempeño profesional	
Alejandro Mariatti .....	85
Las políticas laborales en el Uruguay contemporáneo: ¿son un camino a la inclusión social?	
Fátima Otormín .....	98
La jerarquización de una mirada singular, la soledad del recorte individual	
Alfredo López Toma, Alejandro Mariatti. ....	109
Os conselhos de direitos no exercício da participação e do controle social sobre o fundos dos direitos da criança e do adolescente	
Valdir Anhucci, Vera Lucia Tieko Suguihiro. ....	124
Adolescencia y Derechos, una relación en conflicto con la ley. Explorando las creencias y percepciones de adolescentes varones privados de libertad respecto al, trabajo y la educación.	
Marcelo Rodríguez.....	137

Miradas interdisciplinarias: aportes desde la bioética para la comprensión de las problemáticas actuales del campo de la salud mental Lucía de Pena, Claudia Morosi, Cecilia Silva .....	149
Sociedad Civil y nuevos movimientos sociales: una mirada hacia las transformaciones en el campo de la salud mental en Uruguay Cecilia Silva Cabrera.....	160

**Protección social y su diálogo con las transformaciones sociales contemporáneas**

Entre la horca y la piedad. El retorno de Tocqueville y la focalización punitiva Leticia Pérez de Sierra.....	173
La reingeniería de la política asistencial en el Uruguay “progresista” y sus repercusiones para el Trabajo Social Laura Vecinday .....	188
¿Qué tan universal es la política educativa? Un análisis de la Educación Media Básica Fernanda Gutiérrez.....	203
La tarjeta Uruguay Social (TUS) Trans desde una perspectiva de género y diversidad sexual Mariana Añón.....	222
Gestión social de la pobreza: el papel del conocimiento experto en el campo asistencial Yoana Carballo, Alejandro Mariatti.....	233
La construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna: transferencia de renta condicionada y programas prioritarios Florencia Sosa .....	244
En el país Varela... ¿qué familia puede? Estudio de caso sobre la relación entre el programa Aulas Comunitarias y la institución familiar Paola Barca Venturiello.....	257
Significados sobre una estrategia de protección integral de la primera infancia. El caso de Uruguay Crece Contigo Cristian Pinato.....	268
La violencia hacia las personas mayores ¿Qué hacer desde el Trabajo Social? Sandra Sande Muletaber .....	282

## **La formación profesional y el campo socio-ocupacional en el marco de la protección social**

A mediação da teoria e do método em Marx na formação profissional em serviço social Inez Rocha Zacarias .....	297
La difícil relación del Trabajo Social con el conocimiento Carmen Terra .....	309
De cómo enseñar la historia de lo social-asistencial: el desafío de generar pensamiento autónomo Roberto Zampani, Mariana Servio, Melisa Campana. ....	318
Fundamentos do serviço social no Brasil: uma análise das produções nos periódicos da área Thaís Teixeira Closs .....	326
“Residentes errantes”: construcción de la práctica profesional de lxs Trabajadxs Sociales residentes al interior de los servicios sociales de los efectores de salud en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Andrea Berti, Carolina Del Valle, Romina Larramendi, Fernando Layño, Melisa Velazquez. ....	338
Embates del neoliberalismo a las condiciones de trabajo de los profesionales de Trabajo Social en Bogotá Miguel Rincón .....	351
Patologización e individualización de problemáticas sociales en el ámbito educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: limitaciones en la inserción profesional Victoria Petruich, Daniela Chappero. ....	364
Estrategias de trabajo en equipo desde una perspectiva comunitaria Victoria Alvez Becerra, Erika Bianchi, Tania Canelas, Mario Fontoura Gonzalez.....	375
O ideário desenvolvimentista e a formação profissional no Rio Grande do Sul (1950-1965) Graziela Scheffer Machado, Thaís Teixeira Closs, Giovanni Antônio Scherer.....	386
El rol del Trabajo Social en los procesos de municipalización y desarrollo territorial local, desde los espacios de articulación multiactoral territoriales Andrea Baccino.....	399
Parentalidad: ¿una nueva tecnología de poder? Reflexiones teóricas acerca del enfoque de parentalidad Mariana Alzugarat .....	412
Un análisis de los criterios de selección de beneficiarios en el programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo María José Beltrán, Claudia Espeldoye. ....	424

Trabajo Social en el tercer nivel de atención en salud; implicancias del quehacer profesional	
Natalie Bravo, María Andrea Medina, Sharon Díaz. ....	441
Los más infelices sean los más beneficiarios. Luces y sombras de la proximidad	
Rafael Bazzino, Martín Colli, Santiago Zorrilla de San Martín. ....	455
Perfil de los estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República	
Carolina González Laurino, Sandra Sande Muletaber. ....	469
La cuestión social y la actualidad de los pioneros en teoría social. Aportes para la formación profesional	
Cecilia Espasandín, María Echeverriborda, Lucía Píriz, Lorena Fernández. ....	486
Tensiones y desafíos del proceso de enseñanza-aprendizaje en el escenario actual de la formación en Trabajo Social	
Sandra Leopold, Carla Calce Yannotti, Dorelí Pérez Mazlimian, Cecilia Silva, Yoana Carballo. ....	502
Formação profissional & “geração 65”. Críticas e propostas da reconceituação latino-americana	
Graziela Scheffer, Barbara Nicodemos Martins, Maria Carolina Correa dos Santos, Milena Cristina Carneiro Peres. ....	512



Fotografía tomada por Unidad de Comunicación y Publicación de la FCS



## Introducción

Esta publicación es una forma de divulgación de la vasta producción profesional y académica compartida en el XII Congreso Nacional de Trabajo Social, realizado entre los días 6 y 7 de julio de 2017 en la ciudad de Montevideo. Recoge las exposiciones centrales desarrolladas a cargo de distinguidas/os profesoras/es de gran influencia en la formación académica de nuestra profesión, además de la vasta producción de colegas –egresadas/os, docentes y estudiantes– presentada en modalidad de ponencias temáticas; provenientes de países de la región y del interior y la capital de nuestro país.

Varios actores, individuales y colectivos, han sido quienes sumaron trabajo para la organización del XII Congreso Nacional de Trabajo Social: El Departamento de Trabajo Social y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, el Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales, la Asociación de Asistentes y Trabajadores Sociales del Uruguay, la Universidad Católica del Uruguay, el Ministerio de Turismo, la Intendencia de Montevideo y el Centro de Formación y Estudios del INAU. A todos ellos el correspondiente agradecimiento, así como también muchas gracias a los cientos de congresistas que se movilizaron durante las extensas jornadas de trabajo, a los/as funcionarios/as y autoridades de la facultad, así como a las/os voluntarias/os que brindaron su apoyo a las diversas tareas durante ambas jornadas.

“Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social”, sintetiza las principales preocupaciones y discusiones en torno: a las características contemporáneas que asumen las políticas públicas para la gestión de la vida de la sociedad; como sobre los procesos de transformación que el entramado social ha venido transitando en los últimos años en diversos aspectos de la realidad.

El presente libro materializa además el interés de nuestra profesión por producir conocimiento sobre los distintos campos de inserción laboral en los que se desarrolla. Asimismo, pone en juego la dimensión ético-política que implica la reflexión constante que una profesión hace de sí y de su ámbito de trabajo, sumada a un profundo sentido de la responsabilidad, que obliga a balizar el sinuoso camino del abordaje de la cuestión social, con caudal teórico y reflexión sobre la praxis.

Entender las contradicciones de nuestro tiempo, las nuevas formas de gestión de lo social, la metamorfosis laboral dentro y fuera de la política social, re ubicar la profesión y direccionar su arsenal heurístico y teórico-metodológico, sin perder la riqueza de la pluralidad como síntesis de lo diverso, es un desafío con urgencia. Asumir la importancia del protagonismo que el Trabajo Social tiene en este campo, es colocarlo como interlocutor válido del conflicto distributivo. Fortalecerse en una mirada colectiva, es colocarse en relación a los diferentes capitales simbólicos que los actores tienen.

Por eso, encontrarse en el Congreso, para muchos, significó verse concretamente como un colectivo, fortaleciendo la voz profesional y el capital simbólico de la profesión. La dimensión locativa como posibilidad de pensarse, permitió albergar a egresados, estudiantes y docentes de varios países, como un solo actor y no atomizado en la soledad del campo de trabajo diario.

Las discusiones y líneas de comprensión contenidas en este libro articulan también el intercambio interdisciplinario a partir de autoras/es y co-autoras/es provenientes de otras disciplinas y otras áreas del conocimiento. Encontrarnos hoy en un producto en común y colectivo como lo es este libro, fortalece la lectura compleja y diversa de la realidad concreta.

Estos trabajos fueron evaluados por colegas de destacada trayectoria profesional y académica. Extendemos a ellos el agradecimiento por la tarea que desempeñaron: Mag. Fernanda Methol, Prof. Adga. Dra. Silvia Rivero, Prof. Adj. Mag. Cecilia Espasandí, Dra. Ana Agostino, Prof. Lic. Lida Blanc, Prof. Lic. Bernarda Monestier, Prof. Adj. Elizabeth Ortega, A.S. Cristina Finn, Prof. Adj. Mag. Mariana Aguirre, Prof. Agdo. Dr. Alejandro Casas.

La preocupación mayor de la publicación está en la utilidad que tenga para acompañar la reflexión del profesional más allá de los días del Congreso. Está en las posibilidades de que la misma sea continuada en el quehacer diario. Que la amalgama de conclusiones permita ser como la memoria, una selección sistemática del pasado traído al presente para pensar el futuro.

También nos importa que la reflexión difundida tenga la consigna de llegar de forma clara, crítica y ordenada. Los diferentes ejes de trabajo, jerarquizaron una mirada sobre las transformaciones sociales, la protección social y la profesión. Esperamos que las/os lectoras/es encuentren un texto amable, en el que cada uno de los ejes está diferenciado, dándoles la posibilidad de entrar al libro a partir de cualquiera de sus apartados.

Habrán observado que en primera hoja hemos copiado un código QR, escaneando el mismo podrán acceder en línea a los videos que recogen las conversaciones producidas entre estudiantes de Trabajo Social, el profesor José Paulo Netto y las profesoras Sandra Leopold y Estela Grassi, en el marco del Encuentro de Estudiantes de Trabajo Social realizado paralelamente al Congreso.

¡Que tengamos todas/os una buena lectura!

Equipo compilador



Fotografía tomada por Unidad de Comunicación y Publicación de la FCS



# Proteção Social e diálogo com as transformações sociais contemporâneas

María Carmelita Yazbek<sup>1</sup>

A reflexão que se segue tem como objeto as políticas de Proteção Social na perspectiva da concretização de direitos, em diálogo com um difícil contexto que as interpela sob vários aspectos:

## 1. As transformações estruturais do capitalismo e as novas manifestações e expressões da questão social

Sabemos que a partir dos anos de 1990 a reestruturação produtiva com sua lógica de acumulação flexível e a financeirização da economia expandiram-se por todo o mundo, mantendo-se como perspectiva orientadora da economia, da vida social, da política, das relações internacionais e da cultura na maioria dos países de todos os continentes. Nesse processo, aprofundam-se as desigualdades entre os diferentes países e no seu interior entre as classes e segmentos sociais.

Reativa-se o pensamento conservador, emerge uma nova sociabilidade, e uma nova política pois as transformações em andamento ocorrem, não apenas em relação à ordem econômica, mas constituem um conjunto de mudanças e processos assimétricos e desiguais que atingem múltiplas dimensões da vida social. São processos que interferem na esfera da cultura, da sociabilidade e da comunicação, homogeneizando comportamentos, hábitos de consumo, preferências, valores. Por outro lado, esses processos geram profundas resistências, novos antagonismos e brutais desequilíbrios de poder. A nova sociabilidade e a nova política, inscritas na agenda neoliberal vêm provocando metamorfoses no campo da subjetividade, expressas no individualismo competitivo exacerbado, pressionado pelo consumo e que vive

---

1 La Profesora María Carmelita Yazbek, proveniente de Brasil, es Master y Doctora en Servicio Social por la Pontificia Universidad de San Pablo. Es Pos doctorada en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de San Pablo. Su vasta trayectoria en la docencia y la investigación, en diversos tópicos que competen al Servicio Social como profesión, la constituye en una referente ineludible a la hora de estudiar temas tales como: pobreza, políticas públicas, políticas sociales, asistencia social y transferencias de rentas.

com um grau de incerteza e ansiedade sem precedentes. Fragmentam-se as diferentes esferas da vida social e referências culturais e simbólicas que tornavam o mundo reconhecível são colocadas em questão.

É bom lembrar que a questão social circunscribe um terreno de disputas, pois diz respeito à desigualdade econômica, política e social entre as classes na sociedade capitalista, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos, por direitos sociais e pela cidadania.

Sabemos que essas transformações estruturais do capitalismo atingem duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho e se expressam em processos cada vez mais excludentes do acesso ao mercado formal. Emergem novas expressões da Questão Social, o Trabalho hoje, no contexto de avanço dos processos de reestruturação produtiva precariza-se e subalterniza-se à ordem do mercado, de um mercado sem limites e sem fronteiras sociais, de um “mercado que desqualifica e descarta”, e no qual enfrentamos questões como o desemprego, o crescimento da informalidade, a precarização, a eliminação de postos e a intensificação da exploração do trabalho.

Essas mudanças alteraram as bases dos sistemas de proteção social; desmontando direitos sociais, civis e políticos e produziram “o caminho da irresponsabilidade global” que se expressa hoje em uma trama de relações sociais nas quais “rompem-se as regulações que, bem ou mal ordenavam a desigualdade constitutiva do capitalismo.

## **2 - Nesse contexto emergem processos de redefinição dos sistemas de proteção social e da política social em geral.**

O pressuposto é de que há uma profunda relação entre as transformações, em andamento, no regime de acumulação na ordem capitalista, especialmente as mudanças que caracterizam a esfera da produção e o mundo do trabalho, associadas à nova hegemonia liberal-financeira e as transformações que ocorrem nas políticas sociais com o advento, por um lado da ruptura trabalho/proteção social e por outro com a recomposição das políticas sociais que se tornam cada vez mais focalizadas e condicionadas. Ou seja, trazem a lógica do workfare ou da contrapartida por parte dos que recebem algum benefício.

Nesse âmbito, Políticas Sociais universais, que fizeram da “cidadania e do direito social a justificação para o acesso universal” a bens e serviços tendem a ser substituídas por políticas sociais focalizadas e pela extinção de direitos. Multiplicam-se as condicionalidades e a “finalidade do workfare (afirma Lavinias, referindo-se à situação de alguns países europeus, 2012) não é civilizatória, nem de preservação dos valores morais do trabalho, como quer fazer crer o pensamento conservador, senão a violência que torna compulsório aceitar qualquer emprego, ainda que indigno, mal remunerado e precário

– aceitar, portanto um novo padrão laboral desfavorável aos trabalhadores em troca do direito à sobrevivência” (Lavinias,2012)

Obviamente, a crise de 2008 trouxe novo suporte para tornar hegemônicas essas políticas. Há certo consenso de que a crise afetou padrões capitalistas de produção e de consumo. Para Mészáros (2009) trata-se, de uma crise estrutural, na qual o colapso do sistema financeiro não é a causa, mas uma manifestação endêmica, cumulativa, crônica e permanente; cujos principais resultados são o desemprego estrutural, a destruição ambiental e as guerras permanentes condições que mantém o mundo na estagnação econômica e sem solução visível a curto prazo. Para ele, o neoliberalismo e a globalização recrudesceram os problemas econômicos, sociais, políticos, ecológicos e culturais do planeta e o que observamos nos anos recentes é a combinação de uma nova crise cíclica com uma crise sistêmica, que ameaça levar o mundo a uma situação sem precedentes.

Como sabemos, foi no âmbito do enfrentamento das conseqüências indesejáveis do novo regime de acumulação e quando políticas de ajuste que se faziam sentir sobre a grande maioria da população, que a Proteção Social “foi transformada total ou parcialmente em políticas focalizadas contra a pobreza, principalmente nos países da periferia do capitalismo” Contexto em que os programas de transferência de renda focalizados e condicionados passaram a ser vistos como estratégia de expansão de mercados via relações monetárias através de um “piso de sobrevivência, o que o pensamento conservador sempre reconheceu como necessário” (Barr, 2004 in Lavinias 2012) “Essa ‘janela de oportunidade’ (cf Lavinias, 2012:3) vem no bojo da crise, cujos impactos dramáticos nos orçamentos públicos das economias desenvolvidas ameaçam de imediato os sistemas de proteção social vigentes – que perdem efetividade para contrabalançar tamanha perda de bem estar em tão grande escala.” Trata-se da gestão social do risco pela provisão de apoio material para aqueles que, nessa conjuntura, passam a viver as destituições mais agudas, para melhor enfrentar os riscos inerentes à globalização e as incertezas crescentes daí derivadas. Trata-se de ampliar e consolidar mercados, “na contramão do princípio básico de proteção social que é dissociar a reprodução das condições de vida e bem estar das condições de mercado. A meta é literalmente inserir no mercado contingentes numericamente importantes da população mais vulnerável.”<sup>2</sup>

A novidade inquietante, após um século de construção de sistemas universais de proteção social como é o caso da União Européia, é que a “Política

---

2 Sobre a questão do consumo (e endividamento) popular e o pobre consumo dos pobres nos circuitos acelerados do capital financeiro, em São Paulo, ler o trabalho de SCIRÉ, Claudia. Consumo popular, fluxos globais. Práticas e artefatos entre a riqueza e a pobreza. São Paulo, Annablume, 2012.

Social passa a operar junto “aos incapazes de viver exclusivamente de seu trabalho porque a precarização do emprego e das condições de trabalho lhe roubam esse direito... nega-se assim, um século de construção de um sistema universal de proteção social para retornar ao Estado cuidador dos pobres... A um custo relativamente barato... Basta recordar que na América Latina, onde esses programas se espalharam praticamente por todos países,... a despesa com eles não ultrapassa 0,6% do PIB.” (Lavinás, 2012:3)

“Esse processo contou com a formulação decisiva das instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial) e necessitou de uma operação político ideológica” (Filgueiras e Gonçalves, 2009: 97) que passou a abordar a pobreza fora dos confrontos entre capital e trabalho, despolitizando essa relação. É fundamental destacar que do ponto de vista da Proteção Social essa concepção hegemônica face às desigualdades econômico sociais globais desconsidera “as razões e os mecanismos estruturais mais profundos, que (re) produzem as desigualdades” (Filgueiras e Gonçalves, 2009:107) E, dessa forma, como p. exemplo no caso latino americano e brasileiro, são deixadas de lado as “estruturas concentradas de propriedade e poder” que caracterizam particularmente as periferias do capitalismo.

Nessas condições históricas, de reorganização econômica e política da maioria dos países capitalistas, de emergência de novas manifestações e expressões da Questão Social, de alteração das experiências contemporâneas dos sistemas de proteção social, ressurgem processos de remercantilização de direitos sociais, e fortalece-se a defesa da tese de que cada indivíduo é responsável por seu bem estar. Assim o Estado passa à defesa de alternativas que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral.

Em resumo, face aos processos de globalização em andamento com sua valorização do capital financeiro, suas grandes corporações transnacionais, seus mercados, suas mídias e suas estruturas mundiais de poder vem criando um mal estar generalizado em escala mundial. Esse mal estar leva os estados nacionais a perder autonomia e capacidade de gestionar as causas nacionais. Isso em um mundo onde há mais de 201 milhões de desempregados (OIT), a generalização dos salários precários e da insegurança social. A previsão da OIT é de que em 2017 esse número aumente em mais 3.4 milhões de trabalhadores.

A questão social, constitutiva da sociedade capitalista amplia seu fosso de desigualdade e injustiça, assumindo novas configurações e expressões em um mundo globalizado pelo capital financeiro, pelos interesses das grandes corporações, das mídias, do conhecimento planetarizado, saturado, e a serviço de minorias.

Do ponto de vista conceitual, sabemos que os sistemas protetivos são estruturalmente condicionados pelas características políticas e econômicas

do Estado e de um modo geral, as teorias explicativas sobre a Proteção Social não dissociam em sua análise a forma como se constitui a sociedade capitalista e suas contradições.

Nesta direção, não podemos deixar de observar em primeiro lugar, que o Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo nos países da periferia.

Outro aspecto relevante que compõe essa conjuntura é a perspectiva Tecnocrática Progressista das Agências Multilaterais (BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento; CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e o PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) que operam pela subordinação e separação entre o plano econômico e social, na perspectiva de que a superação da pobreza é estratégia de desenvolvimento.

### **3 - Além disso, não podemos esquecer que clientelismo, autoritarismo, patrimonialismo e favor são características que historicamente marcaram a formação social do país e moldaram um perfil para a sociedade brasileira.**

Sociedade, que mesmo nos anos recentes, pós conquistas constitucionais “guarda traços dessa longa história que a condiciona: a colonização imposta, a questão indígena, as lutas pela independência”, o escravismo, a luta pela terra, o desrespeito aos trabalhadores, as desigualdades, as injustiças e “principalmente os incontáveis processos de exploração econômica e dominação política, ao lado de outros fatores resultantes dos modos de produção e reprodução das “relações sociais em suas múltiplas dimensões: econômicas, políticas, culturais, religiosas, com acento na concentração de poder e de riqueza de classes e setores sociais dominantes e na pobreza generalizada das classes que vivem do trabalho.” Entendo que os impactos desse processo histórico alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano, às determinações estruturais configurando uma cultura política que chega este o tempo presente. (cf. Wanderley 2008:56)

### **4- Os impactos das mudanças no Trabalho para os trabalhadores sociais.**

Para Raichelis, “a dinâmica societária desencadeada pela crise contemporânea... atinge a totalidade dos processos produtivos e dos serviços, alterando perfis profissionais e espaços de trabalho das diferentes profissões”, e dessa forma, também alcança os trabalhadores assistentes sociais, que tem “na prestação de serviços sociais seu campo de intervenção privilegiado e

nas instituições sociais públicas e privadas seu espaço ocupacional.” Para a autora esses trabalhadores, sofrem as consequências dessas mudanças e os mesmos se vêem, submetidos a constrangimentos diante dos processos de intensificação e precarização do trabalho assalariado nos espaços institucionais onde desenvolvem seu trabalho.

Para desenvolver uma análise do trabalho do assistente social na sociedade capitalista contemporânea é necessário em primeiro lugar pensá-lo como trabalhador coletivo que vende sua força de trabalho em troca de um salário. (cf. Raichelis, 2011)

Como sabemos “os processos de reestruturação produtiva, típicos das empresas capitalistas, penetram também a organização social do trabalho na esfera estatal, maior empregador da força de trabalho profissional, reestruturando e moldando a ação pública no campo das políticas sociais e dos serviços sociais. (Raichelis, relatório PROCAD, 2015)

“Nesse contexto, o conjunto de trabalhadores/as sociais é afetado pela insegurança do emprego, precárias condições de trabalho e de vida, formas flexíveis de contratação com redução ou ausência de benefícios e direitos trabalhistas, baixos salários, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo... além da presença de diferentes formas de intensificação do trabalho e de formas de gestão e controle do trabalho que pressionam pelo aumento da produtividade e cumprimento de metas e resultados [...] No que se refere às relações de trabalho constata-se a presença crescente de terceirização e subcontratação de assistentes sociais, mesmo no âmbito governamental, atestando que assistentes sociais experimentam, assim como os demais trabalhadores assalariados, a desproteção social e trabalhista, a denegação de direitos, a precarização do trabalho e da vida.”

A consequência é que encontramos no exercício cotidiano de seu trabalho profissionais sem poder de decisão, cumprindo metas em uma perspectiva imediatista, sem perspectivas de progressão e ascensão na carreira, sem políticas continuadas de capacitação profissional. Quanto à precarização dos vínculos trabalhistas, observamos salários insuficientes, adoção de formas flexíveis de trabalho informal, parcial, temporário, terceirizado, contratação por tarefas, por pregão eletrônico e outros aspectos.

**5 - No caso brasileiro ainda nos defrontamos com as particularidades da conjuntura própria do país no atual contexto de crise política articulada à crise estrutural do capital, após os governos Lula e Dilma, com sua forma de investimento no social, denominada por alguns autores de neodesenvolvimentismo, expressa especialmente nos**

## **PTRC, no aumento do salário mínimo e nas Políticas Sociais com destaque para a Assistência Social.**

Essa perspectiva conjugada às referências dos princípios constitucionais, a partir do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), “com o aumento das taxas de crescimento econômico e a tímida melhora de alguns indicadores sociais,” traz de volta a ideologia desenvolvimentista que “voltou repaginada à cena – acoplada dos prefixos ‘novo’ e ‘social’ – e tornou-se o tema da moda no Brasil.” (Castelo, 2012:614) Entre os indicadores que melhoramos observamos a elevação do valor real do salário mínimo e a elevação do nível de emprego, a despeito de seu caráter precário. Contexto que se caracterizou pela combinação de “medidas de natureza oposta”, e a articulação de dubiedades que permearam a política social brasileira nesse contexto. De um lado observou-se as tendências a focalizar e privatizar e de outro a perspectiva de construção de direitos garantidos constitucionalmente.

Como sabemos no país, com o agravamento da crise econômica abalam-se as bases da governabilidade petista, emerge uma crise política que vai agravar as determinações políticas da crise da economia. Crise que não é apenas conjuntural, mas uma clara crise estrutural do processo de acumulação capitalista que, cada vez mais, assume a forma de uma crise sistêmica, (Cf MÉSZÁROS, 2009) uma crise que expressa a ativação dos limites estruturais últimos do capitalismo e se expressa no desemprego, na destruição do meio ambiente e nas guerras locais.

Como mostra Mauro Iasi (2017:75) “a crise atual combina três crises: uma crise econômica de graves proporções, uma crise política e o fim de um ciclo no qual predominou uma estratégia que agora encontra seu limite histórico. Nos movemos em um contexto, sem conciliações e sem consensos, muitas vezes marcado pela tolerância zero a direitos adquiridos no Brasil, “a governabilidade pelo alto via concessões e alianças encontra seu limite no momento em que a acumulação de capitais e as manifestações mais evidentes de sua crise cobram novas formas políticas de gerencia do Estado Burguês. Para Antunes: “As nossas classes dominantes sempre oscilaram no controle do poder político e da dominação no Brasil, oscilando entre a conciliação e o golpe, a conciliação e o desenho autocrático, a conciliação e a devastação”

### **Concluindo**

Sabemos que “A extensão das proteções é um processo histórico de longa duração, que funciona em grande parte de mãos dadas com o desenvolvimento do Estado e as exigências da democracia, e sem dúvida jamais esteve tão onipresente como hoje. [...] *a propensão a ser protegido exprime uma*

*necessidade inscrita no cerne da condição do ser humano moderno”* (Castel, 2005: 89-90) Assim, é sempre bom lembrar que, se escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade, como os encontrados na América Latina, sabemos também que as políticas sociais respondem às necessidades e direitos concretos de seus usuários. No Brasil, não podemos esquecer que décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente dos mais pobres em nossa sociedade. Sabemos que permanecem no sistema protetivo e nas políticas de enfrentamento à pobreza brasileira, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas, reiterando a imensa fratura entre direitos e possibilidades efetivas de acesso às políticas sociais de modo geral. Fundamental para a ampliação do Sistema Público de Proteção Social é o reconhecimento público da necessária construção dos direitos sociais de uma parcela significativa da sociedade brasileira. E é aqui que devemos localizar o significado da construção de um Sistema integrado de Proteção Social: na disputa pelos sentidos da sociedade, na luta pela construção de direitos e de parâmetros capazes de deter a privatização do público, e na perspectiva de construir a hegemonia das classes que vivem do trabalho em nossa sociedade. Isso a política social pode construir, deve construir, mesmo em tempos de crise.

## Referencias

- BARR, N. The Economics of the Welfare State. London: Oxford University Press. (2004)
- BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo, Cortez, (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.2) 2006.
- CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In Serviço Social e Sociedade nº112 São Paulo, Cortez, outubro/dezembro de 2012.
- IAMAMOTO, Marilda. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico/metodológica. São Paulo, Cortez, 1995, 10ª ed.
- 
- \_\_\_\_\_. Serviço Social em tempo de Capital Fetiche. Capital financeiro, Trabalho e Quiestão Social. São Paulo, Cortez, 2007.
- IASI, Mauro. O Serviço Social aos 80 anos diante de um novo Brasil. Serviço Social e Sociedade nº 128, São Paulo, Cortez, 2017.
- LAVINAS, Lena. Na contramão dos Direitos Universais. Notas para reflexão. Plataforma Social. Cadernos Temáticos 1. Política Social e Desenvolvimento: o Brasil entre dois projetos. Instituto de Economia. Unicamp, outubro, 2012.

- MÉSZÁROS, ISTVÁN. A crise estrutural do Capital. São Paulo, Boitempo, 2009.
- PEREIRA, Potyara A. Utopias desenvolvimentistas e Política Social no Brasil. In *Serviço Social e Sociedade* nº112 São Paulo, Cortez, outubro/dezembro de 2012.
- RAICHELIS, R. O assistente social como trabalhador assalariado. Desafios frente à violação de seus direitos. *Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº 107* p. 420-437, jul./set. 2011.
- \_\_\_\_\_. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. *Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº 116* p. 609-635, out/dez. 2013.
- YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social. In *Cadernos ABONG* nº 11, 1995.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ *Classes Subalternas e Assistência Social.* São Paulo, Cortez Editora, 2016 (8ª edição)

# Política y (des) protecciones sociales en la Argentina reciente

Estela Grassi<sup>3</sup>

## Introducción

El tema propuesto para este XII Congreso de Trabajo Social de la República de Uruguay, es particularmente pertinente por el momento de cambios políticos que se advierten en la región, pues se afectan negativamente las protecciones sociales, tanto en lo que hace a los sustentos ideológicos-normativos, como a la capacidad “protectora” de los sistemas.

En el caso de Argentina, esas afectaciones se sostienen en una concepción de la vida social meritocrática e individualista, predominante también en el sentido común social, al que a su vez se refuerza. Una perspectiva de la vida social “antisocial”, si cabe la paradoja, desde la cual las desigualdades sociales no son más que el producto del desempeño de cada uno, lo que explica la deriva paulatina de la protección social en “ayuda”<sup>4</sup>. Prestar atención a los fundamentos ideológicos de la política social permite comprender mejor la profundidad y los efectos de las medidas de gobierno en curso, pues por ellas se juega no sólo el destino de personas individuales, sino la existencia de la vida comunitaria y el tipo de sociedad que se persigue y hace.

En lo que sigue, me voy a referir al proceso político en Argentina, a lo largo del cual se fueron conformando las instituciones de protección social (reformando, transformando, etc.) en este siglo. Más allá de las particularidades de este país, entiendo que es un buen caso de estudio del retorno, por vías democráticas formales, de un proyecto político neoliberal que viene a re-reformar el sistema instituido durante los primeros lustros precedentes,

---

3 La Profesora Grassi, es argentina; Doctora en Antropología Social y Licencia en Trabajo Social. Investigadora del Instituto de Investigación Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Directora del Proyecto Autovalía y dependencia legítima. La política social y los soportes socio-institucionales de la vida social.

4 La “ayuda” individualiza a quien necesita porque está en desventaja (lo que debe demostrarse, según criterios que establecen los niveles de incapacidad) y es legítima cuando se dirige a quien “se esfuerza por merecerla”. El sujeto de la ayuda es el individuo; los lugares sociales desaparecen para la consideración de la política.

cuando se “contra reformaron” las reformas llevadas a cabo por los gobiernos neoliberales de la década de 1990 (Danani, et.al. 2011).

## Una hipótesis

Hasta el momento de desarrollo del Congreso que motiva este trabajo, las medidas de gobierno tomadas y los modos de hacerlas y presentarlas, permiten formular la siguiente hipótesis: la “*fundamentalización*” de la ideología neoliberal conlleva falta de empatía (desconocimiento de la condición de semejantes) para con aquellos que quedan en los márgenes de la sociedad ordenada por la reglas de la competencia mercantil, despojados de los recursos o imposibilitados de desarrollar los méritos adecuados o suficientes para adaptarse a ella.

Quiero decir que la restauración de la primacía de esas reglas (de la competencia en el mercado, también de trabajo) por la política, conduce a prescindir de las consecuencias que tienen, o pueden tener, las medidas de gobierno para la vida social. Las personas (las que viven de su capacidad de trabajo) resultan piezas que “la sociedad-mercado” desdeña u ocupa según condiciones coyunturales que son resultado del poder de los grandes capitales y negocios; un poder interpretado como una plataforma natural sobre la que se desenvuelve la vida en sociedad.

En tanto los individuos satisfacen necesidades y tramam sus relaciones sobre esa plataforma, el objeto prioritario de la protección por la política (las intervenciones del Estado) es tal plataforma, para que cada uno se desenvuelva más o menos exitosamente en ella, si puede o sabe o se dispone a esforzarse. Desaparece, entonces, el problema de la integración social del horizonte de la acción política y de los fundamentos de las intervenciones sociales del Estado, que se deslizan de la protección a la ayuda. Ese desconocimiento se traduce, también, en desconsideración de la condición de sujetos con voluntad hacia quienes se organizan para resistir la pérdida de sus derechos o para no ser arrojados a una sola vida de miserias.

Ahora bien, los acontecimientos políticos, por muy sorprendentes que parezcan, son siempre resultado de procesos de luchas por la defensa o imposición de intereses, de disputas por la hegemonía, del armado de las estrategias políticas por los distintos grupos, etc. El Estado mismo es un ámbito de esas luchas, y sus dispositivos de poder están en juego en esas disputas. Menciono muy brevemente, a continuación, algunas transformaciones de la sociedad producidas en un largo proceso de luchas políticas que, interpreto, son condiciones que contribuyen a comprender el retorno de un proyecto

netamente neoliberal, aunque original en términos del armado y la práctica política<sup>5</sup>.

## Un mínimo de historia

La dictadura de los años 1976-83 produjo víctimas de la mayor violencia ejercida desde el Estado y con sus armas, que marcaron hasta hoy a la sociedad argentina. Fue, también, la antesala del proyecto neoliberal, aperturista y dependiente del endeudamiento externo, que colonizó el Estado durante la última década del siglo XX. Sus consecuencias fueron, entonces, las víctimas sociales y el resquebrajamiento profundo del tejido social. Ambas cosas marcaron, también hasta hoy, a la sociedad argentina, que se había caracterizado por un relativo grado de integración o menor desigualdad relativa en América Latina, junto con Uruguay<sup>6</sup>.

El neoliberalismo de fin del siglo XX dejó, además, huellas profundas en los modos de ver el mundo y concebir a los semejantes y concebirse a sí mismo: el poder y la riqueza se mostraron sin pudor y los miserables reaparecieron como clases peligrosas, de las que incluso los “pobres honrados” debieron distinguirse para no ser objeto del escarnio y la sospecha de vivir de “los planes” o de “la delincuencia”. Una sociedad de contrastes más marcados y profundos se hizo visible a ojos vistas desde entonces y sus principios de distinción y competencia individualista se manifestaron con virulencia a medida que se ampliaba el consumo y se incluía en la seguridad social común a la población no protegida por el empleo formal o desocupada de larga data, por la política que siguió a la crisis económica y política de 2001 y 2002.

Pocos advirtieron y poco se advirtió, la profundidad y durabilidad de las transformaciones culturales que se habían producido<sup>7</sup> y que la política “populista” no logró revertir. La “grieta” que se instaló como estrategia de lucha política aprovechaba y ahondaba la profunda división social entre “integrados” y “beneficiados” por la política social redistributiva que, en realidad, comprendía a los “integrados” (trabajadores de todos los sectores sindicalizados). Una división que no se solapa simplemente con las clases altas, bajas y medias, sino que las atraviesa, en buena medida.

Hay otra dimensión a tener en cuenta en estos procesos: el nuevo siglo, luego del estallido económico, social y político, empezó con la mitad de la población del país “caída” en la pobreza y/o desempleada. La recuperación

---

5 Sobre estas características de la coalición política gobernante desde fines de 2015 hay importante producción de investigadores que aportan informaciones e interpretaciones fundadas. Véase, por ejemplo: Vommaro, 2017; Canelo, P. y Castellani, A., 2016.

6 Al respecto, ver Grassi, 2004.

7 Entre los estudios ilustrativos de los cambios estructurales y de los comportamientos de las clases sociales, pueden verse Svampa, 2001; Grassi, 2004.

posterior del empleo, los salarios y las instituciones de negociación colectiva, a lo largo de los lustros siguientes se propuso y transcurrió en el contexto de “otro” capitalismo global, cuando “el trabajo” (al que se ligara la seguridad social en Argentina) había cambiado y las empresas se habían transnacionalizado.

En términos estructurales, estas transformaciones también alteraron profundamente a la sociedad argentina al dejar un mercado de trabajo capitalista más reducido, parte del cual se escabulle, por las más diversas estrategias, de las instituciones laborales y sociales que regulan el empleo; y una economía de subsistencia en la que los recursos que se obtienen para reproducir la vida son mayormente insuficientes, aun considerando los bajos estándares que fijan las líneas de pobreza e indigencia; y donde la desprotección es más aguda.

Contra esas condiciones culturales y estructurales se impusieron “las reformas de las reformas neoliberales” por la política laboral y de seguridad social, con límites y altibajos, desde 2003 hasta 2015. Argentina, con sus particularidades, integró entonces el grupo de países de la región (con Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay, Venezuela) que hizo suponer la instauración de una era posneoliberal”.

Pero, como se advierte en toda la región, en más o menos (con excepción de Bolivia y la convulsionada Venezuela), antes que una nueva era, parece haber sido una larga temporada de disputa contrahegemónica y por la dirección del sentido común social, que no borró del mapa al neoliberalismo, como proyecto y posibilidad. El maremágnum cultural referido antes, la transformación del mundo del trabajo y sus órganos de representación socio-política, fueron un terreno fértil para que vuelva a ser posible un proyecto político y un Estado de las características señaladas, con una importante legitimidad expresada en los actos eleccionarios.

### **La política social. Las reformas de las reformas neoliberales (2003-2015)**

¿Qué significó y qué constituyó ese interregno contra-hegemónico en el caso de Argentina? Entiendo que puede considerarse como una reconstrucción *aggiornada* de una forma de Estado social<sup>8</sup>. Esto es, de un estado de co-

---

8 Una aclaración sin lugar para su desarrollo: el Estado es necesariamente social porque es la forma política de la sociedad. No obstante, con esta nominación o como Estado de Bienestar, se reconoce una forma de sus intervenciones e instituciones, diferente del Estado liberal clásico, en el que la sociedad se diluye en las solas relaciones mercantiles. Uso de Estado Social (y no de Bienestar) para evitar la asimilación sin más de nuestros Estados-sociedades nacionales respecto de aquél, por entender que, más allá de los “mundos” descriptos por Esping-Andersen (1993) tan aludidos, el EB corresponde a un momento y forma propia de

sas en el que la vida social (los lazos que configuran a la comunidad política) contaban como preocupación entre los objetivos de la política (del quehacer de Estado) y se expresaban y materializaban en instituciones más o menos formalizadas en normas y procedimiento legales (la reestatización del régimen jubilatorio; la movilidad de los haberes; la asignación universal por hijo; la puesta en vigencia del Consejo del Salario Mínimo) y en los alcances y fundamentos de intervenciones sociales estatales de diversas áreas (desde las políticas culturales, de salud, educación hasta las prestaciones varias de la asistencia social).

Un Estado social *aggiornado* porque, paulatinamente fueron adaptándose las intervenciones a unas condiciones del mundo del trabajo que se mostraron resistentes al desarrollo sostenido y creciente del empleo formal, al que históricamente se asoció la seguridad social y la mayoría de las protecciones sociales en la Argentina. La política socio-laboral de este período constituyó un mix de estrategias de intervención en ese heterogéneo mundo del trabajo, adaptándose a las particularidades del funcionamiento del mercado y de los comportamientos empresarios en el país, pero sin abandonar la expectativa de la normalización del empleo, según los términos del “trabajo decente” propuestos por la OIT.

En el mismo movimiento, la política había retornado como espacio y medio de disputas, por las cuales los diversos y contrapuestos intereses se reordenaban como co-existencia (conflictiva) de sujetos colectivos. Fue un interregno político que puede describirse por (1) la mayor centralidad que adquiriría el Estado en materia de regulaciones de la economía y protecciones colectivamente asumidas a través de sus instituciones<sup>9</sup>; (2) la apreciación simbólica del trabajo como aquello que da cualidad a un sujeto valioso y con prioridad, aún sobre las posibilidades concretas de su empleo; (3) la ampliación de la seguridad y de las protecciones sociales, que alcanzaron –aún con límites- a los grupos no cubiertos por las instituciones del trabajo formal; (4) la emergencia del lenguaje de los derechos como fundamento de las políticas socio-laborales, educativas y culturales en general; (5) la ampliación efectiva de derechos civiles y culturales y de los derechos humanos; y (6) la centrali-

---

los Estados europeos de posguerra. Y porque, aun cuando el “bienestar” mismo es disputado en sus sentidos y contenidos, ‘no podría generalizarse la definición del autor, según la cual sus instituciones están preocupadas prioritariamente en “*distribuir bienestar*” y sería muy difícil hallar un estado generalizado de bienestar en la región. En cambio, sí puede afirmarse, al menos para el caso argentino, que ha existido una importante expansión de instituciones de protección y para la reproducción de las clases trabajadoras, principalmente desde los años de 1940, hasta la última dictadura.

9 Que no se entienda mal. No hay sociedad sin regulación estatal. El Estado neoliberal regula de modo tal de preservar la circulación del capital y su capacidad de disposición del trabajo humano, acotando y restringiendo la autonomía y disposición de la propia vida de quienes viven del trabajo.

dad del Estado también en la disputa por reconocimiento por parte de organizaciones sociales de base territorial (algunas aliadas, otras francamente opositoras), que encarnan a un sujeto trabajador no representado por los gremios y sindicatos tradicionales, y que contribuyeron a visibilizar otra normalidad del trabajo y de vidas de trabajo, propias del mundo del trabajo contemporáneo.

## **El progreso de las protecciones**

En ese contexto, son tres los conjuntos de intervenciones sociales progresivas a cuyo desmonte se avoca paulatinamente el liberalismo de esta nueva época, como se verá enseguida:

Las regulaciones del empleo que, como se dice antes, han tenido un alcance relativo, pues no generalizaron el empleo pleno y de calidad, tal como se aspiraba. Un tercio de empleados se mantuvo en la informalidad; y el resto, en lo que llamamos economía de subsistencia.

A esta mitad desprotegida alcanzó importantemente el sistema jubilatorio re-estatizado y la facilitación para la regularización de los aportes por parte de quienes, teniendo edad de retiro, no podían acceder a su jubilación porque trabajaron en condiciones informales, permanecieron desocupados o con empleos intermitentes. Ese diseño permitió que las mujeres se jubilaran como “amas de casa” y llevó la protección previsional a más del 90%. A esa mitad desprotegida también se dirigieron los cambios en el sistema de asignaciones familiares (a través de la Asignación Universal por Hijo). Para ambos casos (aunque en distintos momentos) se estableció por ley los ajustes de haberes y asignaciones, respectivamente, que mantenía el nivel adquisitivo de esos ingresos.

Se amplió la asistencia social clásica, tanto de programas ya existentes, como por la creación de otros nuevos, aunque sin que se modifique el tipo de institucionalidad. Es decir, aunque fundamentadas discursivamente en el derecho, la asistencia no se tradujo en una legislación y nuevas instituciones que la contengan.

Se desarrolló una política cultural que abrió espacios comunes de producción y disfrute de bienes y servicios culturales.

Cada uno de estos conjuntos de políticas y prestaciones, que globalmente componían el sistema de la protección social y laboral en Argentina, fue prontamente intervenido por el gobierno asumido a fines de 2015.

## **La vuelta a las medidas dolorosas**

La reorientación de la política fue inmediata y evidente desde la llegada de las nuevas autoridades, que apenas asumir dispusieron la liberalización del mercado de cambios, produciendo un aumento significativo de la infla-

ción, principalmente de productos básicos; reorientaron las transferencias<sup>10</sup> de recursos vía las rebajas impositivas principalmente a las exportaciones de productos primarios (soja y demás granos) y a las extracciones mineras; se volvió a tomar deuda externa para solventar gastos del Estado y, principalmente, para financiar la fuga de capitales, propiciada por la propia política de la autoridad monetaria, entre otras medidas.

La transformación del Estado incluyó la creación de un Ministerio de Modernización, que tuvo (tiene) entre sus fines “eficientizar” la gestión estatal, lo supuso, el despido de empleados estatales ni bien iniciado el gobierno y continúa como propósito.

La discusión acerca de los indicadores sociales y las estadísticas ya son un clásico en Argentina, producto de una ilegítima (y absurda) intervención en la metodología del Instituto oficial de estadísticas (INDEC) desde 2008. No obstante, para el año 2016 no hubo disenso respecto del aumento en los porcentajes de pobreza: más del 30% de las personas se hallaron en esa situación, según este organismo y, según el Barómetro de la Deuda Social (2017) ese año ingresaron a esta categoría, alrededor de un millón y medio más de los habitantes del país. El INDEC (28/09/17) informa que para septiembre de 2017 la pobreza se redujo poco más de un punto (28,6%) y la indigencia se ubicó en 6,2%. Nada de esto se condice con la inconsistente promesa de “pobreza cero” que el ahora presidente hacía durante la campaña electoral.

Para el caso de quienes están protegidos por trabajar bajo convenio, hallan que el salario perdió frente a la inflación (principalmente en alimentos, medicamentos, tarifas de los servicios públicos y transporte urbano), que fue más del 40% en 2016. Y, lo más significativo de ese año, pero no todo lo que vendría, por primera vez, después de 12 años, en la discusión sobre el salario mínimo, en el Consejo del Salario, el Estado laudó en línea con la propuesta empresaria, sin acuerdo de los representantes gremiales. El primer trimestre de este año 2017, la desocupación abierta trepó al 9.2% de los activos y bajó levemente en el segundo (8,7%). La situación afecta con más contundencia a las mujeres (un punto por encima respecto de los varones) y a los jóvenes (24%). A ellos se ofreció, en los últimos días de mayo 2017, una llamada Ex-po-joven, en la Sociedad Rural.<sup>11</sup>

---

10 Las transferencias de ingresos condicionados hacia los hogares en condiciones de pobreza o por las asignaciones por hijos, produjo críticas acérrimas (desde el sentido común, el pensamiento de derecha y también, desde el progresismo) a lo largo del período anterior. Esta otra forma y sentido de las transferencias de riqueza, sin condición alguna, no suscita, al parecer, indignaciones equivalentes.

11 En las calles adyacentes a la sede de la Sociedad Rural Argentina hicieron cola casi 200 mil jóvenes, para entregar sus CV esperando conseguir algún empleo y retirarse con una bolsa amarilla y **merchandising con el slogan “potenciate”**. Pero antes, los recibió el Presidente, recién llegado de un viaje a China, quien los exhortó a ser protagonistas y compartió con ellos la idea de que *“Estamos en este mundo para ser felices y para recibir amor”* (LN, 30-05-2017)

Para las “medidas dolorosas” (despidos, aumentos de precios que afectan principalmente las economías de hogares de bajos ingresos) la retórica política oficial produjo el concepto de *sinceramiento*. El concepto puede extenderse a las prioridades de la nueva política, según la sincera declaración del Presidente a los CEOs de grandes multinacionales en sendas reuniones realizadas en 2016 y 2017, que se popularizan como mini Davos o Davocito. En esas ocasiones aclaró a los empresarios que su gobierno “*está para ayudarlos*”; y luego, que pueden invertir tranquilos, porque “*se podrán llevar su dinero cuando quieran*”. A esa sinceridad le correspondió diligentemente el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, cuando amenazó (P/12, 22-02-17), amenaza que más tarde cumpliría (LN, 05-07-17) con juicio político a jueces del fuero laboral o, como se dice antes, laudando a la baja el salario mínimo.

El *sinceramiento* incluye la desconsideración de las personas: la nueva etapa se inició con despidos de trabajadores, anunciados a través de modalidades que ilustran esa falta de empatía antes aludida: los empleados estatales cesanteados eran informados de su cese por el simple trámite de impedirles ingresar a sus lugares de trabajo, por mensajes de texto enviados un fin de semana o, más lentamente, dejándolos sin tareas, de modo de que se justificase su ociosidad.<sup>12</sup> Estas modalidades de comunicación de los despidos se reprodujeron también en el sector privado.<sup>13</sup>

En materia de protecciones, empecemos por una medida positiva, cual fue una extensión de las asignaciones familiares, con la incorporación de los trabajadores monotributistas (por cuenta propia) al Sistema Único de Asignaciones Familiares, lo que les permite percibir las mismas prestaciones que la AUH.

En el otro extremo, para los mayores de 65 años que no cuentan con aportes previsionales, se creó una Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), no contributiva. Este haber equivale al 80% del haber jubilatorio mínimo y no genera derecho a pensión derivada (para cónyuge e hijos dependientes, una vez fallecido el titular). Por lo demás, el o la beneficiaria de la PUAM puede seguir en actividad y completar, así, los aportes que le permitan acceder a una “jubilación normal”. Considerando que para tramitarla hay que

---

12 Estos primeros despidos se justificaron por la necesidad de limpiar a las oficinas públicas de lo que se consideró “la grasa militante” dejada por el gobierno anterior. Sin embargo, las cesantías no se limitaron a los flagrantes excesos, sino que incluyeron empleados de larga data o de programas sociales o culturales que simplemente se eliminaban.

13 *Los seiscientos trabajadores de la planta PepsiCo que fueron despedidos y se enteraron anoche por cadenas de mensajes de texto* (Página/12, 21-06-2017). “*Los trabajadores de la gráfica Fangraf, ubicada en el barrio porteño de Floresta, se encontraron esta mañana con la puerta de la planta cerrada y no pudieron ingresar a sus puestos de trabajo. Denuncian que los dueños cerraron la empresa sin previo aviso y dejaron a los 25 trabajadores en la calle*” (Página/12, 26-06-2017)

tener 65 años, no es difícil imaginar hasta qué edad deberán continuar en actividad sus beneficiarios, más aún si se toma en consideración que muy probablemente quienes demanden la pensión sean personas ocupadas en sectores de bajos ingresos, alta informalidad y que comprenden tareas ingratas y pesadas, que conllevan mayores desgastes (la construcción, por ejemplo).

Y más difícil es imaginar a qué empleos formales podrán incorporarse las personas de esta edad. La medida cumple el objetivo de universalizar la cobertura, pero –esto es lo significativo– satisface el reclamo social de diferenciación entre “jubilados que aportaron” y aquellos que accedieron al beneficio previsional por las moratorias de deudas previsionales trabajadores informales o desocupados. La PUAM se adecúa a un pobre sentido de la solidaridad social, que transforma en “mérito” o “demérito” propio a las condiciones de vida derivadas de las divisiones sociales y desconoce la fragilidad y la precariedad (real o virtual) de cualquier posición en el espacio del trabajo.

Por lo demás, el sistema jubilatorio en su totalidad está en la mira y bajo la presión del (nuevamente omnipresente) FMI.<sup>14</sup>

Los adultos mayores, junto a otros pensionados, como los que sufren alguna invalidez, parecen ser los grupos más castigados: de los servicios ofrecidos por el seguro médico<sup>15</sup>, inmediatamente se quitó el beneficio de los medicamentos sin costo para quienes perciban un poco más de un haber mínimo. Se sabe que el mayor gasto de los adultos mayores corresponde a medicamentos, cuyos precios sufrieron aumentos exponenciales. Según los fundamentos de la medida, la lista incluía medicamentos que carecen de eficacia. El argumento es insostenible, porque en ese caso hubiera correspondido adecuar la lista y sancionar a los laboratorios que arriesgan la salud de la población, poniendo en el mercado medicamentos ineficaces, no castigar a las víctimas.

El menoscabo de los sectores más vulnerables se reitera en medidas que producen sufrimiento inútil, que se toman a la par que se propalan fotografías del presidente, su esposa y su pequeña hija en obras filantrópicas y de caridad. Entre esas medidas, personas viudas que perciben pensión derivada del beneficio previsional del cónyuge (principalmente mujeres), fueron citadas por la Agencia respectiva para “actualizar datos” y demostrar la condición de viudez nuevamente. Se trata de personas mayores que, además de las dificultades previsibles, se hallan en situación de mayor fragilidad emocional y/o física, suelen depender de otros familiares para hacer los trámites, amén de que muchas de ellas no conservaron la documentación. Es decir,

---

14 En el momento de edición del texto de esta presentación, se elevaron al Congreso de la Nación tres Proyectos de Ley: de reforma del régimen impositivo, del Contrato de Trabajo y del régimen jubilatorio que, entre otras cuestiones, eleva la edad jubilatoria y modifica la administración y la fórmula de actualización de haberes, con efectos regresivos.

15 Programa de Atención Médica Integral para Jubilados y Pensionados (PAMI).

se agrega un motivo más de sufrimiento cuando correspondería dedicar ese esfuerzo administrativo al bienestar. Recién cuando trascendieran casos que llegaran al absurdo (por ejemplo, la madre de un periodista, de 103 años y viuda desde hace 40) dejaron sin efecto la medida.

El mismo exceso de celo se aplicó al control de las pensiones por discapacidad. Primero se puso a funcionar una *“La Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales para revisar las metodologías de evaluación”* que se tradujo en la reducción de los beneficios que se otorgan y, lo más penoso, en la suspensión sin aviso de los haberes: los beneficiarios se anoticiaban en el momento de ir a retirar el dinero al cajero automático. Luego de un ruidoso reclamo frente al MDS, *“se aceptaron errores”*, pero para subsanarlos, las personas debieron iniciar el trámite de reclamos, por vía de un 0800, que no dio resultado, pues se iniciaron acciones legales. Aunque la Justicia ordenó su restitución, el MDS no cumplió con lo mandado. La reevaluación desestimó, además, los casos de las personas con síndrome de down, con el fundamento de que están en condiciones de trabajar. Ciertamente, la incorporación a un empleo es un medio de integración para muchas personas con alguna minusvalía, al mismo tiempo que es obvio que ninguno de los puestos en los que se ocupan son, mayormente, los mejor remunerados; las pensiones tienen como destinatarios a sectores de trabajadores, con ingresos familiares que no permiten hacer frente a los mayores gastos de salud.

Los jóvenes que tenían becas de un Plan Progresar para completar estudios tampoco quedaron al margen. Se suspendió alrededor del 40% de las mismas, por incumplimiento. La justificación, es improcedente desde el punto de vista de una política social que se proponga objetivos de integración social, pues expulsa en lugar de hallar los mecanismos para incorporar a quienes quedan fuera del sistema. La propaganda oficial dice *“lo hacemos por vos, que cumplís”*. Es decir, se dirige a los que quedan dentro, la finalidad del plan deja de ser alcanzar a los que se segregados que pasan a ser un *“obstáculo”* y ya no sujeto de una política que subsiste reconvertida en premio al esfuerzo. Así, no fracasa la política, sino el sujeto. Nuevamente, la medida se ajusta al sentido común social, contra las incumbencias de un campo específico de intervención estatal que se propone objetivos políticos.

Y ante el fracaso del sujeto está la apelación al despliegue cada vez más notorio e inusitado de las fuerzas de seguridad, ya no solo en los márgenes (allanamientos en barriadas pobres, en viviendas, comedores y clubes comunitarios), como ocurre desde el inicio de la actual gestión, sino abiertamente, cada vez más, frente a las movilizaciones en la calle. De hecho, a principios de 2016 el Ministerio de Seguridad de la Nación impuso un *“Protocolo de Ac-*

tuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en manifestaciones públicas” para evitar cortes y piquetes.<sup>16</sup>

En entrevistas con empleados y profesionales del MDS, se obtienen algunos pormenores de una nueva dinámica, que permiten comprender qué se prioriza en la práctica cotidiana. Se trata, igualmente, de un exceso de celo puesto en la comprobación del “estado de necesidad” que no se condice con “la ayuda” a los inversionistas ofrecida por el presidente a los CIOs. “*Ese chico, antes, nunca se hubiera ido del Ministerio con las manos vacías*”, decía una funcionaria con muchos años en el Ministerio, refiriéndome el caso de un joven discapacitado que, sobre sus muletas, debió recorrer numerosos pisos del viejo edificio del Ministerio, para testimoniar su necesidad.

Lo más importante que puede interpretarse de estas referencias no se refiere a la dimensión material de la ayuda, sino justamente el resurgimiento de la ayuda como concepto y el retorno a un componente clásico de la asistencia a los pobres, cual es la desconfianza y la preocupación por el abuso.

Estos cambios en la política social son los que inducen a pensar (ofrecen muchos indicios, en realidad) de que las intervenciones sociales del Estado vuelven a tener un papel decisivo, pero no en el desmontaje de las redes de desigualdad, sino en el reforzamiento de una mirada individualista de la vida social, que se tiende como una capa oscura sobre las condiciones en que las mismas se generan, haciendo propio el supuesto de que todo depende del esfuerzo propio y, ahora, de la buena onda y la apertura de la mente, preconizada por los gurúes de la new age que aportan tranquilidad a los espíritus dispuestos a *ayudar a los que se ayudan a sí mismos*<sup>17</sup>.

Una parte de las políticas sociales retoma ese espíritu de la filantropía (con esas organizaciones se establecen intercambios y de ellas proviene una parte del funcionariado político) para “apoyar y ayudar” a quienes “se esfuerzan” y a discriminar a quienes se considera que “no cumplen los requisitos” del merecimiento. La otra, avanza sobre derechos sociales y laborales. El nuevo Estado desarma, de manera sistemática, si no los programas en su totalidad, sí los fundamentos y contenidos que de alguna manera reconocían en el otro a un prójimo con derechos.

---

16 <http://www.lanacion.com.ar/protocolo-de-seguridad-t55951>

17 En el marco del programa “Administración Pública Socialmente Responsable” de la Subsecretaría de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible (MDS de la Nación) el viernes 9 de junio de 2017 se llevó a cabo la Segunda Jornada de Bienestar: **SABIDURÍA EMOCIONAL OPERATIVA. Nuevos hábitos emocionales-operativos para vivir y trabajar mejor**. El Expositor fue Patricio Villalonga e incluyó temas como: - Nuevas maneras más benignas de intervenir en la realidad; La física cuántica: Una nueva comprensión de la realidad; El vínculo perdido entre el mundo interno y el mundo externo; El costo de rechazar emociones, etc.

## Coda

Una estrategia de hegemonía de los proyectos neoliberales parece ser la despolitización de los problemas y relaciones de la sociedad por unos recursos cuya generación no advertimos: la pérdida de sentido de la especificidad de la política, cual es ofrecer interpretaciones argumentadas de los problemas y ordenar las divisiones e intereses contrapuestos (Lechner, 1981). Una especificidad que, a su vez, explica la necesidad de los “saberes de Estado”. En el presente, “el saber” se reduce al sentido común de gente de acción: CEOs de grandes empresas y militantes de ONGs; es decir, un dominio y un habitus de clase, antes que una *expertise* de gestión estatal. A esos dominios se adiciona el “saber emocional” que acompaña la puesta en escena pública de los funcionarios y, en el caso del Presidente, con la compañía de su elegante esposa en los actos y visitas de beneficencia que lleva en paralelo con la “medidas dolorosas” que, en realidad, les duelen a los viejos, niños y niñas, personas con discapacidades y trabajadorxs pobres y desprotegidos.

Simultáneamente, son las categorías interpretativas del sentido común las que le dan visos de realidad a un relato de la historia profundamente despolitizador: *las medidas son necesarias para crecer; todos debemos hacer un sacrificio; los planes sociales alimentan vagos; quienes se organizan para reclamar por sus derechos son “planeros”, violentos y “kirchneristas”; los argentinos tenemos que estar unidos, todos juntos podemos; los políticos son todos corruptos; los empresarios no necesitan robar, no son políticos; los inmigrantes quitan trabajo a los argentinos o son narcotraficantes; no cualquiera puede irse de vacaciones*. Cada una de estas categorías de percepción del mundo resuena en las medidas de gobierno y en el discurso del campo político, que lejos de disputar sentidos, las confirma y propone (y promete) ajustarse a las demandas más prejuiciosas de la sociedad.

En ese marco, el proceso de asistencialización y filantropización de la política social es complemento necesario y la otra cara de la política laboral y de seguridad social que desprotegen a los trabajadores, bajo el supuesto de que el trabajo barato atraerá inversiones y aumentarán los puestos de empleo. Es decir, el trabajo vuelve a ser tratado como solamente el factor de producción tras el cual, quien lo hace no cuenta en el cálculo de beneficios. Las consecuencias de semejante proyecto político es un Estado deshumanizado, donde el “saber emocional” complementa la inteligencia artificial en la lubricación del automatismo del mercado.

## Bibliografía

Barómetro de la Deuda Social Argentina (2017): Serie Bicentenario (2010-2016) / Año VII. Observatorio de la Deuda Social, Universidad Católica

- Argentina. <http://www.uca.edu.ar/uca/index.php/comunicacion/content/es/universidad/comunicacion-institucional/informes>
- Canelo, P. y A. Castellani (2016): "Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del Presidente Mauricio Macri". Informe de Investigación N° 1, Programa Observatorio de las Elites Argentinas, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín. <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>
- Danani, Claudia y S. Hintze, coordinadoras (2011): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires.
- Esping-Andersen, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Generalitat Valenciana, Valencia, España.
- Grassi, Estela (2004): *Política y Cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame II*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- INDEC (28/09/17): "Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia. Resultados del primer semestre de 2017" [https://www.indec.gov.ar/nivel3\\_default.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=27](https://www.indec.gov.ar/nivel3_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27)
- INDEC (Segundo Trimestre 2017): "Trabajo e Ingresos. Mercado de Trabajo, principales indicadores (EPH)" [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/EPH\\_cont\\_2trim17.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/EPH_cont_2trim17.pdf)
- Svampa, Maristella (2001): *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Vommaro, Gabriel (2017): *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo XXI, Buenos Aires.

## La protección social en el capitalismo tardío

Pablo Bentura<sup>18</sup>

Buenas tardes. Debo decir que mi presencia aquí, entre estas dos intelectuales de la estatura de Carmelita y Estela, es un inmerecido honor solo explicable por privilegio de localía. Intentaré estar a la altura de este privilegio.

Mi presentación va a organizarse en tres partes: en primer lugar, haré un recorrido, sucinto por razones de tiempo, por los orígenes y desarrollo de las transformaciones sociales que entiendo, se vuelven determinaciones fundamentales para comprender las particularidades de la protección social en nuestros días. En segundo lugar, intentaré describir, también sucintamente, estas particularidades: cómo se constituye, cuáles son los constreñimientos y cuáles son las consecuencias sobre la población, de la particular forma que toma la protección social en nuestros días. Por último, intentaré delinear las formas de ser y estar de las profesiones que operan en el marco de los sistemas de protección social, concentrándome especialmente en el Trabajo Social.

En un reciente trabajo, reflexionaba sobre el significado de contemporáneo (Bentura y Mariatti, S/D) intentaba definir allí qué es lo contemporáneo como delimitación de una época, estableciendo una determinada opción. Lo contemporáneo no es una definición objetiva, definir qué es lo contemporáneo supone, desde ya, un posicionamiento inevitablemente polémico. Los trazos sobresalientes de una época están determinados por cómo el observador establece cuándo y a partir de qué acontecimientos empieza su contemporaneidad.

En tal sentido, cuando hablo de contemporáneo me remito a la crisis de los años setenta y, sobre todo a la particular forma en que se enfrentó esta crisis; quizá esto sea lo más relevante en nuestra historia. El capitalismo es

---

18 jose.bentura@cienciassociales.edu.uy. El profesor Bentura es uruguayo, Profesor Agregado e investigador del Departamento de Trabajo Social (DTS-FCS-UDelaR), en Régimen de Dedicación Total. Actualmente desempeña funciones de gestión como Director del DTS. Es Asistente Social, Magíster en Servicio Social y Doctor en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Es investigador categorizado de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y autor de diversos trabajos académicos vinculados a los temas que trata en esta conferencia.

por su propia composición un sistema social donde las crisis le dan su sustancia y dinámica, hablar de capitalismo es también hablar de crisis, por tanto, lo relevante es hablar de que hace el capitalismo para enfrentar sus crisis (Bentura, 2014)

Usando la brocha gorda para pensar - a veces la brocha gorda ayuda a pensar y otras todo lo contrario - creo que es razonable decir que a lo largo del siglo XIX hablar de crisis era hablar de catástrofes sociales, pero también, al menos desde 1848, era hablar de la posibilidad cierta de la revolución y claro, era también hablar de represión salvaje para ahogar esos intentos revolucionarios.

Sobre el final del siglo XIX y el desarrollo de buena parte del siglo XX hablar de crisis suponía hablar de reforma social. El siglo XIX y sin duda 1917 habían demostrado que la revolución había dejado de ser un espectro y su presencia corpórea debía ser conjurada. Así vimos cómo cada crisis hizo avanzar el papel del Estado en la administración de la cuestión social, al punto que, en las economías centrales llegó a constituirse, a partir de la segunda posguerra, lo que Hobsbawm llamó la edad de oro, las tres gloriosas décadas del Estado de Bienestar.

La clase trabajadora había logrado unos niveles de organización y madurez que la hacían capaz de blandir activamente el fantasma de la revolución para lograr conquistas crecientes que mejoraban sustancialmente no sólo sus condiciones objetivas de vida sino también su capacidad política (Netto, 1996)

En "La crisis de la filosofía burguesa", Lukacs (1958) delinea magistralmente los distintos momentos de la filosofía burguesa, donde 1848 y 1917 son dos mojones fundamentales. Cuando una clase revolucionaria deja de serlo comienza a ver la revolución como una amenaza a conjurar: 1848 y 1917 son la clara señal de que la burguesía fue desplazada por el proletariado como clase revolucionaria. El desplazamiento de la burguesía como clase revolucionaria le lleva a sustituir una teoría revolucionaria por un retazo de ideas ora reformistas ora reaccionarias.

A partir de 1970 y de acuerdo con Hobsbawm (1995), comienza la era del derrumbe. Las crisis comenzaron a tener una nueva funcionalidad. Si en el siglo XIX eran la amenaza de la revolución y en buena parte del siglo XX encausaban reformas sociales, a partir del 73 las crisis son el argumento para el ajuste. Cada crisis del capital supone un avance sobre conquistas obreras y, al contrario que en el corto siglo XX, las crisis ahora son contra reforma y pérdida de derechos.

En nuestra región el avance contra los derechos sociales comienza un poco antes de los 70. Real de Azúa en su clásico Uruguay ¿Una sociedad amortiguadora? (1984) revelaba que el triunfo de 1958 del Partido Nacional en Uruguay daba inicio a un período que había comenzado en Argentina con

el golpe a Perón en 1955 y la renuncia de Janio Quadros y posterior golpe militar contra João Goulart en 1964 en Brasil y luego el nuevo golpe de 1966 en Argentina.

Comienza un periodo caracterizado por un avance decidido contra las condiciones de vida de la clase trabajadora. La crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones debía ser paga por los trabajadores y, al decir de Real de Azúa y, en resumidas cuentas, toda la programática neoliberal comienza a ponerse en práctica, configurando lo que va a denominar como “el desarrollo capitalista dependiente”.

En resumen, las economías dependientes tenían que aceptar el lugar que “inexorablemente” les tocaba en la división del trabajo entre las naciones, es decir, abandonar cualquier pretensión de industrialización y aceptar la primarización de su economía, hoy llamamos a esto extractivismo. Es decir, se pretendía legitimar políticamente esta forma de enfrentar la crisis, estableciendo que era la única, inexorable y natural forma de hacerlo.

De más esta decir que esta forma de legitimar fue rotundamente ineficaz. Prueba de ello fue la decidida y unánime resistencia que el movimiento social opuso a la implantación de este modelo de resolución. Represión salvaje, dictaduras militares, persecución de personas y organizaciones populares, fueron inevitables para imponer esta forma de enfrentar la crisis. “Golpear e inmovilizar a los protagonistas sociopolíticos habilitados para resistir esta reinserción más subalterna en el sistema capitalista (...)” (Netto, 1994: 16)

En definitiva, el trazo esencial del neoliberalismo en nuestros países supone una política activa orientada a profundizar aún más su lugar subalterno, desalentar cualquier intención industrializadora y, con el manido argumento de las ventajas competitivas, profundizar la primarización de nuestras economías. La esencialidad señalada refiere al hecho de que la primarización es garantía de una total subordinación económica y por extensión política y si la subalternidad no fuera suficiente igual no es posible constituir un movimiento obrero pujante y con capacidad de conquista en un contexto de desindustrialización. Al respecto señala Gudynas:

“(...) el discurso de la izquierda tradicional siempre cuestionó los estilos de desarrollo convencionales, y con ellos el extractivismo. Se criticaba la dependencia exportadora, el papel de las economías de enclave, las condiciones laborales, el enorme poder de las empresas extranjeras, la mínima presencia estatal o la débil tributación” (2010: 1)

El carácter contemporáneo de esta configuración estructural es señalada también por Gudynas;

“Un hecho notable es que, a pesar de todos los debates, y de la creciente evidencia de su limitada contribución a un genuino desarrollo nacional, el extractivismo goza de buena salud, incluso bajo los gobiernos progresistas y de izquier-

da. En efecto varios de ellos son activos promotores del extractivismo, e incluso lo han acentuado.” (2010: 1)

Pero volviendo al panorama internacional, la imposición de este modelo a nivel planetario tiene como escenario privilegiado la Norteamérica de Ronald Reagan y la Inglaterra de Margaret Thatcher, porque si en América del Sur, la ofensiva del capital sobre el trabajo precisó de la complicidad de las dictaduras militares en las economías centrales tuvo la complicidad de estos gobiernos electos democráticamente. La antesala de la imposición del modelo para enfrentar la crisis fue la decidida acción de quebrar cualquier resistencia sindical a los despidos masivos, las reducciones salariales y la destrucción de cualquier derecho laboral garantizado legalmente (Bentura y Mariatti S/D)

La Unión Soviética había sido imprescindible para derrotar a la Alemania Nazi, cumplido ese papel los aliados se desembarazaron de ese molesto socio y ahora, superada la guerra fría, se aprestaban a su nueva tarea, derrotar cualquier oposición a la absoluta libertad de mercado.

La principal herramienta de lucha con que contaba la clase trabajadora era la garantía de pleno empleo. El capital inició una cruzada contra el pleno empleo a través de la clásica sustitución de trabajo vivo por trabajo muerto, pero necesitó la complicidad de gobiernos que desregularon y flexibilizaron la legislación laboral y reprimieron la acción sindical para cerrar el círculo de la imposición del modelo.

Desde nuestro punto de vista neoliberalismo no es otra cosa que una super estructura ideológica, que, blandiendo argumentos como libertad, eficiencia, flexibilidad, justificaba esta ofensiva del capital contra todas las conquistas obreras, dando inicio a una etapa oscura que, desde mi punto de vista, aún se cierne sobre nuestras cabezas.

Es evidente que hablar de protección social antes del derrumbe era hablar de un complejo sistema que suponía, para empezar, una clase trabajadora organizada e instrumentada para la conquista y ampliación de sus derechos. Suponía también un Estado que, sin dejar de garantizar los lucros del capital, era permeable a la acción de las clases subalternas y que se legitimaba a partir de su capacidad de garantizar el bienestar de la población.

El derrumbe no es otra cosa que la desarticulación parte por parte de todo ese sistema y, claro está, la legitimidad del Estado de ningún modo volvió a buscarse a partir de garantizar el bienestar de la población. Como es obvio, el Estado comenzó a tener importantes problemas para lograr legitimidad para beneplácito de precisamente aquellos que habían atentado contra el Estado de Bienestar y que ahora, lejos de cualquier Estado de Bienestar, continúan con su demonización del Estado.

Era menester entonces reformular el sistema de protección social. Sin eufemismos, destruir el sistema de protección social. Porque protección social suponía la protección de los trabajadores y los ciudadanos en general, de la acción corrosiva del mercado, y en esta nueva era, sólo es legítimo como espacio de integración social el mercado, que debe ser liberado de cualquier interferencia política.

Es preciso no olvidar que, si la imposición de este modelo precisó la acción represiva de la derecha más recalcitrante, el rediseño del sistema de protección social, fue llevado adelante por gobiernos, digamos, progresistas (Fraser, 2017). Bill Clinton, derrotó a George Bush padre, haciendo guiños al capital financiero y prometiendo desmontar todo el sistema de pensiones y subsidios y sustituirlo por workfare, es decir intercambiar la protección a madres solteras y jóvenes en desventaja por trabajo comunitario.

En Inglaterra Tony Blair llevó adelante la reforma del sistema de protección social, con el auxilio intelectual de un otrora intelectual brillante, como Anthony Giddens, inventando la tercera vía (1998). El Estado de protección social debía ser sustituido por el Estado educador, en resumidas cuentas, ya no se trataba de proteger contra la acción corrosiva del mercado, se trataba de educar a aquellos que fracasaban en el mercado para que se adaptaran pasivamente a él.

De algún modo el Estado educador fue encarnado por los organismos internacionales que fueron la polea de transmisión de toda esta programática para nuestra región. Como vimos, toda la programática neoliberal fue llevada adelante por gobiernos autoritarios y dictaduras en América del Sur. Las salidas de las dictaduras tuvieron un breve y simbólico retorno de los Estados de Bienestar, pero rápidamente volvió la programática neoliberal con la agresividad que la caracteriza. Una de sus consecuencias fue una crisis de integración social que pretendió ser enfrentada con la nueva programática orientada por los organismos internacionales. Recordar el consenso de Washington y el pos consenso de Washington se torna inevitable.

¿Cuál es la esencia de la nueva programática orientada por los organismos internacionales, fundamentalmente? Que los programas sociales no interfieran con las deificadas leyes del mercado; el principal mandato es que la política social tiene que ser estrictamente focalizada, es decir, en resumidas cuentas, la política social debe operar exclusivamente sobre aquella población que esta fuera del mercado de trabajo, o que su participación en el mercado es tan precaria que precisa del auxilio asistencial.

El argumento de que la política social no alcanzó a los pobres porque era capturado por intereses corporativos funcionaba a la perfección para que la clase trabajadora quedara al margen de la lucha por ampliar derechos sociales en el campo de la política social y, al mismo tiempo, evitar que la política

social tuviera algún papel desmercantilizador y, por tanto, se constituyera en un recurso de negociación para la clase trabajadora.

Las políticas de combate a la pobreza, típicas de los noventa, operan sobre el daño; solo intervienen sobre una población desacreditada, los pobres, que fracasaron en el mercado y la intervención remedial solo se activa para intentar evitar procesos graves de desocialización y por supuesto, garantizar minimamente la reproducción biológica de las víctimas de la sociedad de mercado.

Pero también, y en el mismo sentido de su orientación esencial, deben evitar que se constituyan nuevas burocracias con intereses propios y con capacidad de representar los intereses de la población sobre la que operan los programas sociales. Se procesa una tendencial desprofesionalización de la administración de los programas sociales, y se evita cualquier proceso de constitución de una carrera profesional asociada a los programas sociales.

Toda la administración de los programas sociales se construye a través de contratos precarios, tercerizaciones, apelo al voluntariado y por supuesto sobre las ONGs, organizadas desde el propio Estado que las crea ad hoc para la administración de programas sociales que en ningún caso constituyen derechos ni para los beneficiarios ni para los trabajadores que los administran.

En definitiva, todo el sistema de protección social no es otra cosa que un sistema para proteger los intereses de quienes lo promueven. El efecto buscado es, claramente, despolitizar cualquier interpretación posible de la cuestión social. Claro está que lo más terrible no es precisamente que se despoliticen las interpretaciones, sino mucha más dramáticamente, que esta despolitización tenga un efecto práctico. Si hoy se puede hablar de pos neoliberalismo es por una única razón: el neoliberalismo ha perdido cualquier utilidad, ya nadie cree que el neoliberalismo nos va a traer una sociedad más libre y próspera, ya esa superestructura ha perdido utilidad porque parece que estamos dispuestos a aceptar que este orden de cosas es el único orden posible.

Slavoj Žižek plantea en uno de sus provocadores textos (2008) que la gente está más dispuesta a creer en una catástrofe ecológica global que en un mucho más modesto cambio en el modo de producción. Yo estoy tentado de parafrasearlo sustituyendo modesto cambio en el modo de producción por la simple superación del imperialismo mercantil en que hoy estamos sumergidos. O, como decía Marx, "sumergidos en el jarro de agua fría de intereses egoístas".

Creo que fuera de estos trazos muy generales, decir más del sistema de protección social es entrar a discutir el detalle superfluo. Es claro, por ejemplo, que estos programas estigmatizan a la población con la que trabajan, pero en verdad, la pobreza es ya un completo sistema de estigmatización y los programas no aportan mucho en este sentido. En verdad los programas

sociales hacen todo lo que pueden hacer, con los recursos mezquinos que reciben y con el contexto político social en el que operan, y con los constreñimientos que les son colocados desde fuera: “no es el MIDES, es el Ministerio de Economía estúpido”. Las condiciones de trabajo de los profesionales que operan allí, no es peor que la del resto de los trabajadores sometidos a condiciones de explotación, precariedad e inseguridad.

Con respecto a la eficacia del sistema de protección social, los argumentos de que abatieron la pobreza, que redujeron casi a límites insignificantes la indigencia, son creo yo, totalmente parciales y desde mi punto de vista no resisten la crítica. Los datos fríos, cuantitativos, tomando apenas ingresos parecen estar indicando esto, si también es difícil imaginar que en un período de expansión económica que impactó en toda América Latina, con precios inéditos para las commodities, aprovechados sabiamente por muy buenos administradores como con seguridad tenemos, el resultado pudiera ser muy distinto. Pero en un período expansivo de más de una década, las expresiones más agudas de la cuestión social se han agravado de forma dramática.

El Uruguay, un país que fue llamado por Hobsbawm como la hoy olvidada Suiza de América y la única verdadera democracia del continente, tiene hoy 11200 presos, un preso cada 300 habitantes, una cifra superior a la de Brasil. Ni hablar de las condiciones infrahumanas de reclusión en que se encuentran. Si como quiere Gramsci la política debe cumplir una función pedagógica, esta ha fracasado rotundamente si pensamos en la nula indignación que genera en la población estas condiciones de reclusión pero además, las condiciones de reclusión de los presos son reveladores de las condiciones de vida de la población que alimenta las cárceles, las condiciones de reclusión siempre son expresión de las condiciones de vida de los pobres, porque los presos salen de la pobreza y la reclusión debe ser peor que la vida en la pobreza.

Cuando se creó el MIDES se hizo un censo de población en situación de calle, algo que en una época no muy remota era una rareza en nuestro país. Había en aquel entonces cerca de 600 personas viviendo en la calle, un escándalo. Hoy a partir del último censo del MIDES sabemos que hay 1650.

Esto es precisamente el fracaso del sistema de protección social. Un aumento exponencial de los presos y de la gente viviendo en la calle. Por supuesto que siempre se buscan explicaciones despolitizantes, el problema es la droga, el narcotráfico, la inmoralidad de las familias. Señores, la situación de calle, la cárcel, los asentamientos irregulares, en fin, las manifestaciones más agudas de la cuestión social son, no tengan duda, el resultado de la imposición de este modelo. Para imponer este modelo fueron necesarios miles de presos políticos y la consecuencia de su imposición tiene como resultado miles de presos, en una época se decía presos sociales, no tengan dudas que todo preso es político.

En este contexto nuestra profesión atraviesa una coyuntura paradójica. Acá estamos en este congreso multitudinario, asistiendo a conferencias de intelectuales que desbordan ampliamente los límites del trabajo social. Hemos avanzado en nuestra capacidad crítica, docentes con posgrados strictu sensu, investigadores reconocidos, con dedicaciones totales a la actividad de investigación, estudiantes críticos, también empezando sus actividades de investigación y al mismo tiempo un campo ocupacional donde se procesa la total descaracterización de nuestro aporte profesional, instituciones que secuestran nuestros mínimos márgenes de autonomía, que padronizan la actividad profesional a través de protocolos especificados hasta el mínimo detalle y acaban reconociendo a aquellos colegas que terminan claudicando y resignan cualquier actividad crítica en su trabajo.

Somos desacreditados por nuestros propios empleadores que construyen complicados dispositivos informáticos para evitar que los “operadores sociales”, así llaman a quienes trabajan en estos programas, puedan empatizar con los asistidos y acaben autorizando recursos a pobres que también son desacreditados y sospechados de abusivos y hábiles declarantes.

Alguien podrá decir que todo este es un panorama pesimista, pero en verdad, no creo que sea así. Creo firmemente que las cosas son aproximadamente como las describí y mi obligación es decirlo. Sí creo que es un panorama desalentador. No tengo dudas que avanzar hacia el pasado es una posibilidad absurda, por definición, y aquella fue, estoy seguro, la mejor cara que tuvo y puede tener el capitalismo. Tampoco veo señales que puedan hacer pensar en un cambio radical al menos en el mediano plazo.

Frente a la pregunta, un poco impertinente, pero válida, ¿entonces que hacemos? tengo una sola respuesta. Sartre, en el Diablo y el buen dios (1981), presenta a un protagonista mítico a las puertas de una ciudad que pensaba destruir con su ejército. Para evitar que destruya una ciudad lo desafían: usted hace el mal porque hacer el bien es imposible. El protagonista acepta el reto y luego de mil peripecias descubre que, en efecto, hacer el bien es imposible. En la última escena, nos encontramos nuevamente con el protagonista dispuesto a destruir la misma ciudad, pero ahora, no para hacer el mal o el bien, ambas cosas son imposibles, sino para hacer política que, definitivamente es lo único que podemos hacer, lo único que estamos obligados a hacer.

## **Bibliografía**

Bentura, José Pablo. Los significados prácticos y políticos de las crisis del capitalismo. In Vini Rabassa da Silva, Vera María Ribeiro Nogueira, Myriam Siqueira Da Cunha, Mara Rosange Acosta de Medeiros org. Política So-

- cial. Fundamentos, prácticas e desafíos no contexto sul – americano. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas 2014
- Bentura, José Pablo; Mariatti, Alejandro. La metamorfosis del trabajo y los procesos de activación. Aprobada su publicación en Serviço Social & Sociedades 131 (enero abril 2018) En prensa.
- Dominguez Uga, Vivian. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. Revista Sociología Política, Curitiba 2004.
- Fraser, Nancy. El final del neoliberalismo progresista. Sin Permiso 2017. Disponible en [sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista](http://sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista)
- Giddens, Anthony. La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Taurus, Madrid 1998
- Gudynas, Eduardo. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. El nuevo extractivismo progresista. El observatorio boliviano de industrias extractivistas. Boletín de seguimiento a políticas de recursos naturales. Año IV N° 8, enero de 2010.
- Hobsbawm, Eric. Era dos extremos. O breve século XX 1914-1991. Companhia Das Letras São Paulo 1995.
- Lukacs, George. La crisis de la filosofía burguesa. Siglo XXI México 1958.
- Netto, José Paulo. Capitalismo Monopolista y Serviço Social. \_\_\_\_\_ . Ditadura e Serviço Social. Uma analise do Serviço Social no Brasil pós-64 Cortez Editora São Paulo 1996.
- Real de Azúa, Carlos. Uruguay ¿Una sociedad amortiguadora? Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo 1984.
- Sartre, Jean Paul. El diablo y Dios. Los secuestrados de Altona. Alianza/Lozada, Madrid 1981.
- Zizek, Slavoj. El espectro de la ideología ¿Crítica de la ideología hoy? In Zizek, S (comp.) Ideología. Un mapa de la cuestión. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 2008.

# La reinención profesional en tiempos de desolación

Susana Cazzaniga<sup>19</sup>

## 1.- Profesiones

Entiendo a las profesiones como prácticas sociales especializadas tributarias de la tradición moderna. Ellas aparecen demandadas para dar respuestas a los nuevos conflictos que como consecuencias de las transformaciones culturales y en particular de los derivados de la instauración del capitalismo, comienzan a surgir. Como tales son, por una parte, productos históricos y por otro, inescindibles de los procesos sociales a los que reproducen a la vez, desde sus particularidades.

De este modo, la legitimidad, vigencia y hasta existencia de las mismas dependen de complejos mecanismos en los que tienen lugar tanto las condiciones estructurales como la acción de los sujetos involucrados en el campo. Dicho de otro modo, las transformaciones estructurales condicionan fuertemente las prácticas sociales, no obstante, en esas mismas circunstancias, los sujetos “dotan de sentido” (Gambarotta, 2014) a las mismas.

Siempre en el campo de las profesiones, esa “dotación de sentidos” que tanto se puede jugar en horizontes de “adaptación” como de la “transformación” y “emancipación” no es producto de la espontaneidad, sino de un proceso de producción y reproducción de los agentes profesionales.

Con esta expresión hago referencia a la formación profesional que en un sentido amplio incluye lo formal y lo informal, conformando una construcción que conjuga los estudios académicos, pero también aquellos saberes provenientes de la experiencia e incluso de los derivados de las incursiones por diferentes prácticas culturales. La formación y la actualización permanente se convierten en una cuestión de ética profesional en tanto sólo de este modo podrán abordarse con pertinencia y rigurosidad las diferentes problemáticas que van surgiendo y transformándose de acuerdo a los diferentes momentos históricos.

---

19 La Profesora Cazzaniga es argentina, Licenciada en Trabajo Social, Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Paraná, Argentina. Profesora, docente e investigadora de la Universidad Nacional de Entre Ríos y directora de la maestría en Trabajo Social de la misma universidad.

## 2.- Sobre los climas de época

Por el año 2003 Norbert Lechner expresaba que los desafíos políticos del momento provenían de los cambios culturales en curso y decía “Si por cultura entendemos “las maneras de vivir juntos”, al decir de la Unesco, es evidente que están cambiando tanto las maneras prácticas de vivir juntos como las representaciones e imágenes de dicha convivencia social” (2003: 47, el entrecomillado es del autor). A más de una década las transformaciones se han profundizado dando paso a maneras inéditas de ese “vivir juntos” necesarias de indagar para comprender ciertos acontecimientos y particularmente las problemáticas sociales en las que los trabajadores sociales intervenimos.

Sin lugar a dudas, los cambios civilizatorios acaecidos en estas cuatro últimas décadas y que han sido denominados de diversas maneras: modernidad flexible (Beck, 1999), modernidad tardía (Giddens, 1997), modernidad líquida (Bauman, 2007) o directamente posmodernidad (Lyotard, 1979) dan cuenta en el plano de la cultura no sólo de la revolución tecnológica, comunicacional y su mundialización, sino de una nueva reconfiguración del sistema capitalista que privilegia la financiarización y la centralidad del mercado en la redistribución de bienes y servicios.

La caída de la sociedad salarial nos lleva al desvalimiento de la protección social organizada, justamente, a su alrededor en tanto y como expresa Norbert Lechner “Las políticas neoliberales aceleraron la individualización en el ámbito económico, entregando al sujeto la responsabilidad de decidir por su propia cuenta y riesgo su futuro” (Lechner, 2003: 48). Estos procesos han potenciado la concentración de la riqueza generando niveles de desigualdad a escala mundial francamente obscenos. Los flujos migratorios pujando por la inclusión y las tensiones que desatan, la narcocriminalidad y su avance capilar por los barrios, las violentaciones institucionales y sus respuestas también violentas, la desocupación, entre otros acontecimientos se suceden de país en país.

Latinoamérica y siempre desde sus historias, tradiciones y subalternidades también manifiesta estas mutaciones reforzadas por la erosión de las subjetividades colectivas a manos de la lógica neoliberal. Los intentos de algunos proyectos políticos, con visos progresistas (con mayor o menor intensidad en sus políticas) que se produjeron a fines del siglo XX y primera década del XXI no fueron tolerados por el poder desatando sobre ellos una feroz persecución avalada por el sentido común impregnado de la cultura del individualismo competitivo.

Este es un acontecimiento realmente inédito o por lo menos interpelante que muestra que el neoliberalismo no puede analizarse y comprenderse sólo como políticas que corren al estado de su lugar de redistribución de bienes y servicios para colocar en el centro al mercado, sino como raciona-

lidad cultural que propone como ideales el individualismo, la competencia y el consumo, entre otros aspectos. Se trata en todo caso de ver esos dos planos y la articulación entre ambos, uno que se despliega desde arriba con las privatizaciones, monetarismo, desregulaciones, etc., y otro por lo bajo a partir de lo cultural (Gago, 2015). En la década pasada se lograron ciertas modificaciones en el plano de las políticas, pero ha habido escasa incidencia en el plano de lo cultural. El neoliberalismo ha penetrado entre nosotros más allá de nuestros discursos en contra.

Insisto y sin desconocer la diferencia entre los estados y los límites de los proyectos políticos, en los últimos años y en varios países de la región se había reinaugurado la posición preponderante del estado en la escena política reconociendo y tratando de efectivizar diferentes derechos. La propuesta de la *perspectiva de derechos* para las políticas sociales impulsada por los organismos multilaterales acompañó este proceso y por ejemplo en la Argentina durante aproximadamente diez años se sancionaron leyes protectoras que eran impensables a fines de la década del 90: Ley de matrimonio igualitario, Ley de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes (26.061/05), Ley nacional de salud mental (26657/13), ley de educación sexual integral (26150/06), re estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones (2008), entre casi medio centenar. Los planes y programas por lo menos en lo discursivo argumentaron sus propuestas en relación con los derechos. A partir de la asunción del nuevo gobierno nacional a fines del 2015 este lenguaje ha cambiado sustantivamente y reemplazado por el del mérito, criterio este que, aunque siempre estuvo vigente había quedado aminorado o por lo menos en un segundo plano.

Tal como planteamos la llegada de esta coalición política al gobierno y las transformaciones discursivas y materiales sobre las formas de atender la pobreza que el mismo ha construido, fue avalada por algo más de un 51% de la población que obviamente ha incorporado la cultura neoliberal al extremo, no sin resistencias de importantes grupos sociales. Quizás la más contundente ha sido la reacción contra el llamado “dos por uno”<sup>20</sup> para los genocidas de la dictadura militar lo que nos habla de un proceso de incorporación colectiva de la defensa de los derechos humanos.

---

20 En el año 1994 se sancionó una ley en la que se beneficiaba a un preso que había estado detenido con prisión preventiva por más de dos años sin recibir condena computando una reducción de su pena (por un año en prisión preventiva, dos de prisión). En el año 2001 se derogó el artículo que así lo establecía, no obstante, sigue vigente para los casos previos a esta derogación. A partir de la movilización popular en contra el parlamento limitó esta prerrogativa para genocidas, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra.

### 3.- Escenarios e intervención profesional

Con estas pocas pinceladas intenté dar cuenta del contexto en el que trabajo social interviene y que a ojos vista configura y reconfigura problemáticas sociales alejadas de aquellas provenientes de la sociedad salarial en la que, además, nuestra profesión logró su expansión. No obstante, los claros oscuros del proceso político de los últimos años en la región, creo pertinente retomar una vez más al proyecto neoliberal para plantear algunas consecuencias en lo que hace a nuestra intervención. Como expresáramos, su avanzada en las últimas décadas de siglo XX hizo estallar los lazos constitutivos de aquella sociedad e inundó de planes y programas a las poblaciones consideradas *de riesgo*, que no es otra que la que queda por fuera del mercado de trabajo.

Estas nuevas formas de intervención en lo social asistencial fueron formateadas desde diferentes organismos internacionales en un afán *compensador* y como recetas de lo que esos mismos organismos denominan *lucha contra la pobreza*. Vale aquí resaltar que la matriz teórica e ideológica que subyace y desde la que se construyen tales políticas se encuentra organizada en base a lo que Lechner apuntó acerca de la aceleración de la individualización y a la responsabilización del sujeto que propugna el neoliberalismo. Desde estos supuestos también se impulsa la incorporación de tecnología para *controlar* el correcto uso de las prestaciones sociales por parte de sus beneficiarios (Vecinday, 2014). Así individualismo y tecnificación mapean nuevas cotidianidades.

Como lógica consecuencia, estas transformaciones han ido produciendo un fuerte impacto en las profesiones abocadas a la acción social, entre ellas al trabajo social. Las reformas promueven la inserción profesional en los planes y programas cuyas lógicas de implementación dan cuenta de una alta tecnificación que deja al trabajo profesional reducido a la aplicación de encuestas y protocolos, junto a esto van apareciendo nuevas figuras profesionales y no profesionales (voluntarios, punteros políticos, etc.) que disputan espacios otrora reservados a la profesión. Asistimos así a lo que varios colegas han calificado como “desprofesionalización” (De Martino, 2006; Kmprotic, 2009) en tanto estas actividades pueden ser llevadas a cabo por cualquier personal adiestrado. Por otra parte, y en general, los espacios donde son posibles intervenciones más sustantivas se van contrayendo por falta de presupuesto o directamente desinterés, aunque reitero, siempre desde la heterogeneidad entre países y al interior de éstos. En Argentina aquellas leyes a las que aludí en párrafos anteriores junto a distintas decisiones políticas dieron pie a la aparición de nuevos espacios ocupacionales (Protección a testigos en los juicios de lesa humanidad, oficinas de acceso a la justicia, defensorías públicas, nuevas dependencias de atención a víctimas de violencias, etc.), que si bien permitieron colocar a la profesión en problemáticas nuevas que trascienden

lo asistencial, las condiciones laborales en que se produjo esa inserción no han sido siempre las más propicias.

Es así que en las instituciones observamos decisiones políticas en las que se privilegian los *requisitos* de acceso a los programas sociales y servicios en general por sobre los *criterios* profesionales, en otras palabras, se pondera lo cuantitativo sobre lo cualitativo, el objeto sobre el sujeto, el mérito sobre el derecho. La dimensión asistencial de la intervención profesional (Lera, 2015) que justamente se pone de relieve en relación con las políticas asistenciales se ve seriamente afectada cuando cambia la concepción ideológica de esas políticas.

Desde mi perspectiva no sólo las políticas de profundización neoliberal sino el consenso que está apareciendo respecto de las mismas nos presenta un panorama más que preocupante exigiéndonos debates, replanteos y por qué no reinventaciones.

Los desafíos son múltiples y seguramente necesitaremos de profundas discusiones y búsquedas. No obstante, y siempre desde mi perspectiva, uno de los primeros retos reside en el camino de la reprofesionalización y de profundización de la profesionalización de los espacios de intervención. En esta senda, la urgencia se ubica en reubicar el *criterio* profesional por sobre los requisitos de acceso a los programas, sobre el sentido común, sobre el intrusismo voluntarista, sobre las pretensiones de disciplinamiento. Si nuestro horizonte de sentido son los derechos humanos y las políticas sociales son un campo de disputas de sentido por los proyectos políticos existentes en la sociedad, entonces es allí donde nos corresponde librar las batallas que enarbolan el discurso de los derechos como principal criterio profesional.

El punto se encuentra en los *comos* llevamos adelante estos procesos y más aún en los contenidos, capacidades y destrezas con los que los profesionales necesitaríamos contar. Sabemos que no existen recetas, que los procesos son particulares, no obstante, en *tiempos de desolación* resulta necesario poner en debate algunas claves que nos permita repensarnos. Personalmente considero que las principales llaves se encuentran en la potenciación de dos aspectos: la formación teórica y la formación política de los profesionales.

#### **4.- La formación teórica y la formación política en trabajo social**

Estas dos dimensiones vienen siendo tratadas por el colectivo por lo tanto mi propuesta no es original. Sin embargo, sostengo la necesidad de repensarlas o mejor, *impensarlas* como nos propone Immanuel Wallerstein (1998). Este autor cuestiona la noción de repensar -en su caso las ciencias sociales- en tanto las mismas se encuentran en un permanente repensarse, pero lo hacen siempre o mayormente dentro del mismo paradigma. Propone así romper con las clásicas divisiones disciplinares entre lo económico, lo po-

lítico y lo social y en este sentido construir nuevas categorías de análisis. Es desde esas premisas que abogo por la potenciación de la formación teórica y la formación política como llaves para la re profesionalización o en todo caso por el fortalecimiento de la profesionalización de la intervención.

#### *4. 1.- La cuestión de lo teórico en trabajo social*

En el colectivo profesional circula una especie de axioma: “trabajo social ha mantenido siempre una relación conflictiva con la teoría”. Si bien tiene su cuota de acierto creo que más que relación conflictiva, trabajo social tuvo (y tiene) diferentes formas de comprender el lugar de la teoría. De este modo este problema más que teórico es un problema epistemológico. Si hacemos una lectura detenida de la trayectoria de la formación profesional encontramos que las concepciones fueron empiricistas, teoricistas, y que la configuración del campo se hizo (y se hace) desde el funcionalismo, estructural funcionalismo, marxismo (reductivo en algún momento), etc. Cada una de estas posturas presenta una forma de entender la teoría, por lo tanto, la profesión y lógicamente la intervención.

Llevado luego al plano del ejercicio profesional cada una de ellas derivará en prácticas repetitivas y acríticas, potenciado por el imaginario que de trabajo social se tenga en la institución en la que se trabaje, o en intervenciones propositivas y creativas, o como suele suceder, refugiándose en instituciones de formación académica desde donde se piensa que existe mayor libertad para formar a los profesionales para que logren intervenciones críticas.

Me interesa detenerme en las formaciones que hace hincapié en la teoría pero que, a la hora de la intervención, las prácticas no lo reflejan. En primer lugar, considero que la formación teórica es algo más que conocer los clásicos, citar autores, desarrollar la genealogía de la construcción de los conceptos.

Se trata, además de estos necesarios aprendizajes, de recuperar la capacidad de interrogarnos frente a la realidad en el sentido de los aportes de Hugo Zemelman: “No se trata de decir: tengo los conceptos y construyo un discurso cerrado, lleno de significaciones; se trata más bien de partir de la duda previa, anterior a ese discurso cerrado, y formularse la pregunta ¿cómo me puedo colocar yo frente a aquello que quiero conocer?” (2001: s/d). Re-cción a partir de esto es posible considerar a las categorías de análisis pertinentes, siempre abiertas, siempre inestables para poner en tensión con la empiria y construir mediaciones conceptuales. Los conceptos hacen hablar a la realidad siempre y cuando cada uno de nosotros tenga la predisposición para construir ese diálogo.

#### 4.2- La cuestión de lo político en trabajo social

En primer lugar, y siempre desde la premisa de no *caer en la inmediatez* de los conceptos naturalizados, creo necesario revisar las dimensiones de la intervención profesional a fin de realizar ciertas distinciones conceptuales. Hace ya más de una década que los trabajadores sociales venimos desarrollando este tema y entre los que podemos nombrar se encuentran Lamamoto (2004), Cazzaniga (2007), Cavalleri y López (2009), Guerra (2017) y si bien existe entre los autores algunas diferencias a la hora de denominarlas, todos acuerdan en que plantear analíticamente los diversos aspectos que en articulación configuran la intervención profesional auxilia en su comprensión.<sup>21</sup> Me referiré a la cuestión de lo político en trabajo social en tanto y siempre desde mi perspectiva existen diferencias entre *dimensión política*, *lo ético político*, *los principios éticos* y *la reflexividad ética*.

La dimensión política se expresa en la construcción de las estrategias de intervención junto a lo teórico. Toda estrategia tiene su peso político en tanto refiere a la disputa de intereses contradictorios en un espacio público procurando la construcción de poder. La construcción de poder, si bien da cuenta del lugar de trabajo social en ese espacio, se define siempre a partir de la pregunta del “para qué “ que habilita la entrada de los principios éticos de la profesión. De esta manera se torna indiscutible la formación en análisis de coyuntura, la identificación de las relaciones de fuerza, de los intereses en juego, de los actores intervinientes. De este modo lo político en trabajo social es algo más que la confrontación frente al *poder*, es más bien la capacidad para construir espacios y saber cuándo hay que confrontar y cuando se impone por ejemplo la búsqueda de consenso.

Dejo para la construcción colectiva la noción de ético político y lo hago basada en Gramsci. En efecto, este autor define a lo ético político como un momento de la construcción de hegemonía y que según el italiano se da cuando se supera el momento egoístico económico (lo individual) y se avanza hacia lo colectivo.<sup>22</sup> Es la instancia en que trabajo social, representado

---

21 Dos observaciones, he consignado algunos de los tantos autores que han considerado la cuestión de las dimensiones en trabajo social sabiendo que existen muchos otros que han incursionado por este tema. Por otra parte, considero que nos debemos un debate más profundo a fin de reconocer los acuerdos y las diferencias que existen entre las formas de nombrar a estas dimensiones y si las mismas son aspectos de la profesión y/o de la intervención profesional. Con ese horizonte es que me propongo realizar algunas distinciones sobre *lo político* entendiendo además que no es el tema de esta exposición

22 “En sus reflexiones sobre la filosofía de la praxis Gramsci recupera la actividad crítica como herramienta central y considera que ella se compone de tres momentos “1. momento ético: autocrítica de la propia concepción del mundo; 2. momento político: conciencia de pertenencia a una determinada fuerza hegemónica; 3. momento ético-político: unidad de teoría y praxis, autoconciencia de la lucha por la hegemonía mediante la reforma moral e intelectual generadora de una nueva voluntad colectiva” (Alonso Trigueros, 2010 en Cazzaniga, 2017)

por las instancias organizativas, se convierte en actor político por excelencia articulándose con otras organizaciones.

Por su parte, los principios éticos son los que rigen nuestra intervención y están plasmados en códigos y leyes, con ellos nos comprometemos en cada jura que hacemos cuando nos recibimos y nos matriculamos. La presencia en cada colegio y/o asociación profesional de Comités de Ética expresa la garantía de prácticas profesionales responsables. Sobre la reflexividad ética podemos decir que es la que acompaña toda la intervención y nos auxilia en las decisiones en tanto responde a la pregunta ¿por qué debo hacerlo? Pone en acto la responsabilidad profesional en el aquí y ahora.

Desde estas consideraciones retomo la importancia de la formación política de los profesionales que se manifiesta al momento de la construcción de la estrategia de intervención tal como lo expuse en párrafos anteriores. No sólo basta la solidez teórica, la capacidad de construcción de mediaciones conceptuales sino también la destreza para comprender la coyuntura y tomar los caminos más adecuados para reposicionar a la profesión y con ella el respeto a los derechos humanos de toda la población.

## **5.- Aportes para la formación de los trabajadores sociales**

En esta pretensión de no *prescribir cómo*s pero sí aportar consideraciones para el debate necesariamente público, necesariamente colectivo, me propongo en este ítem, discutir la formación profesional.

Decía al principio que las profesiones se crean y recrean en relación a los cambios de época y que esta condición es fundamental para su vigencia como tal. De allí la importancia de revisar la formación académica y los planes de estudio.

Un plan de estudio da cuenta de cuestiones generales que le permitan al futuro egresado construir sus herramientas más particulares, sin que por ello deje de responder a las transformaciones y los desafíos de la realidad.

La gran complejidad a la que hicimos referencia nos presenta problemáticas sociales inéditas en las que juegan lo material pero significativamente lo simbólico. En efecto, si hay un aspecto en el que el neoliberalismo ha logrado un importante grado de consolidación, este es el plano cultural en el que la trama discursiva ocupa un lugar preponderante como productora de subjetividades y a la vez producto de intereses de los sectores de poder. En efecto asistimos a una invisibilización de ciertas categorías, a una sobre visibilización de otras, a la resignificación de otras más; es más, expresiones que en tiempo atrás tenían un sentido, hoy presentan un significado radicalmente opuesto.

Se ha ido construyendo una matriz de comprensión/explicación de los acontecimientos de la vida individual y colectiva, reductiva que tiende a la

naturalización y que argumenta todo aquello que resulta contestatario a ese mismo discurso, intentando recomponerlo en su propia matriz. Considero oportuno mantener la mirada crítica y tomar la cuestión discursiva como campo de lucha: reponer significados, problematizar lo naturalizado es parte también de la intervención profesional. Para ello es necesaria la argumentación y ella viene dada por la formación tanto aquella que se desarrolla en lo académico como la informal.

En relación con la primera, que es la autorizada para la reproducción de los agentes profesionales, se impone problematizar algunas categorías para poder resignificarlas y visitar/revisitar otras, tratando de romper *con lo mismo* para construir repertorios conceptuales que nos ayuden a comprender/explicar la realidad en estos tiempos de incertidumbres.

Una lectura de este momento histórico me lleva a proponer, sin pretensión de exhaustividad, la profundización de las nociones de *estado*, de *economía política*, de *políticas sociales*, *sujeto*, *subjetividad*, *politicidad* entre varias más, pero desde perspectivas interdisciplinarias. Además, creo importante afianzar la enseñanza y el aprendizaje de la construcción de mediaciones conceptuales, así como adiestrar en el análisis de coyuntura, dos aspectos que desde mi perspectiva aportan a la consolidación disciplinar.

Pero como también ya he hecho referencia, la exigencia ética nos interpela en la formación permanente, tanto en lo formal en los espacios de pos graduación, en la incorporación en las prácticas de investigación, pero también en lo informal: grupos de estudio, participación en congresos y jornadas, entre otras. Un profesional que se precie de ser tal necesita de una actualización permanente, una condición central para la re profesionalización de los espacios de intervención social.

Nos enfrentamos a momentos difíciles y complejos y es probable que una sólida formación teórica y política puede convertirse en nuestras mejores herramientas de lucha.

## **Bibliografía**

- Bauman, Z. (2002). *La modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1999) *La invención de lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Gago, V. (2014) *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Cazzaniga, S. (2007) "La política y Trabajo Social: una relación inerradicable" Ponencia Central XXIV Congreso Nacional de Trabajo Social. Federación Argentina de Profesionales de Servicio Social. Mendoza.

- (2017) "La ética como tema y como cuestión. A propósito de trabajo social". (en prensa)
- Gambarotta, E. (2014) *Hacia una teoría crítica reflexiva. Max Horkheimer, Theodor W. Adorno y Pierre Bourdieu*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Giddens, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial
- Lechner, N. (2003) "Los desafíos políticos del cambio cultural" en Revista Nueva Sociedad NUSO 184 marzo - abril 2003
- Lera, C. (2015) *Intervenciones profesionales y dimensión asistencial. Problematicaciones urgentes desde Trabajo Social*. Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Guerra, Y. (2017) "A dimensao técnico-operativa do exercício profissional" En dos Santos *et al* (org.) *A dimensao técnico-operativa no Serviço Social desafios contemporaneos*. 3ª. Ed. San Pablo, Cortez.
- Liotard, J.F. (1993). *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- Vecinday, L. (2014) *Protección social en Uruguay. Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. El caso del Plan CAIF 2003-2009*. Montevideo, Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.
- Wallerstein, I. (1998) *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*. México, Siglo XXI
- Zemelman, H. (2001) "Pensar Teórico y pensar epistémico. Los retos de las Ciencias Sociales Latinoamericanas". IPECAL Disponible en [www.ipe-cal.edu.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102](http://www.ipe-cal.edu.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=102) Fecha de búsqueda 2 de setiembre de 2010.

# Servicio social y formación profesional: desafío para la formación integral y de calidad

Yolanda Guerra<sup>23</sup>

## Introducción

En este artículo voy a empezar haciendo un merecido homenaje a un gran intelectual uruguayo que supo analizar como nadie América Latina desde el punto de vista de clase. Me estoy refiriendo a Eduardo Galeano.

Eduardo Galeano, especialmente en su libro: “Las venas abiertas de América Latina”, Cinco siglos de saqueo de un continente, escrito en los años setenta del siglo pasado, cuando gran parte de los países estaban siendo gobernados por dictaduras civiles o militares, dice:

“No se puede hablar de la cultura latinoamericana, porque América Latina no es nada además de una realidad geográfica”. ¿Algo además de una realidad geográfica? Y sin embargo, se mueve. En los hechos, algunas veces minúsculos, América Latina revela a cada día que las comuniones son tantas cuantas son sus contradicciones; los latinoamericanos dividen un espacio común y no apenas en el mapa. Supieron eso muy bien, en el comienzo del siglo pasado, los héroes que quisieron a América unida y también el imperio eficaz, que con fracturas sucesivas la dividió para reinar. Saben de eso muy bien ahora las corporaciones multinacionales que planifican sus negocios en escala latinoamericana y manipulan como quieren los mecanismos de integración. Es verdad que en América Latina coexisten sociedades de diversos orígenes, características diferentes y agudos desniveles de desarrollo. (...) Espacio de contradicción y encuentro, América Latina ofrece un campo común de batalla entre las culturas del miedo y las culturas de la libertad, entre las que nos niegan y las que nos nacen. En ese molde común, ese espacio común, ese común espacio de batalla, es histórico. Proviene del pasado, se alimenta del presente y se proyecta como necesidad y esperanza hacía los tiempos por venir.” (Eduardo Galeano “El descubrimiento de América que todavía no hubo”).

---

23 La profesora Guerra es brasilera, Asistente Social, Magister y Doctora en Servicio Social por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP, Docente de la Universidade Federal do Rio de Janeiro y coordinadora del Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre os Fundamentos do Serviço Social na Contemporaneidade- NEFSSC/UFRJ, Brasil.

En esta exposición voy a hacer una brevísima mención a las principales dificultades que tenemos hoy en lo que yo entiendo como **la formación de calidad**. No es cualquier formación, sino la que forma intelectuales humanistas realistas y críticos.

Quería empezar afirmando que nuestra América Latina, a pesar de tantas diferencias, tiene en común muchos elementos: somos países colonizados por europeos, somos víctimas del saqueo de nuestras riquezas, continuamos siendo explotados por diferentes corporaciones internacionales y por distintos mecanismos, somos sometidos, dominados. Pero también América Latina vivió y todavía vive procesos comunes, batallas, resistencias. Hay muchos elementos que nos unifican: la pobreza y la desigualdad, un tipo de Estado populista, anti-democrático, que actúa en los cambios dentro del orden para evitar la transformación del orden, que actúa en la coerción y en el consenso como movimientos complementarios, países que tuvieron la constitución de un sistema de protección social muy reciente y frágil, constituido por mínimos sociales, que se caracteriza por la poca distinción entre público y privado, que trae las marcas del clientelismo y del patrimonialismo, en nuestra histórica dependencia de países capitalistas más desarrollados y de los organismos multilaterales, que por norma nos imponen sus estándares de desarrollo, países que cargan la tendencia de pagar por la crisis vivida por los países capitalistas centrales.

El resultado de esta acometida tiene fuerte impacto sobre una parte enorme de la población que cuenta con las políticas de seguridad/protección social para su sobrevivencia, de cuño asistencial, prestada sobre la forma asistencialista y *asistencializada*. Voy a referirme especialmente al momento histórico actual, esas características más generales e históricas impactan en nuestra vida y en las condiciones en las cuales el Trabajo Social en América Latina se realiza. Este rápido análisis panorámico debe servir para subsidiar un análisis del Trabajo Social en su condición de trabajo asalariado, de profesión que tiene requisitos técnicos, intelectuales, éticos, políticos, formativos.

Las determinaciones del capitalismo actual en nuestros países, las formas de enfrentar las crisis y las metamorfosis que operan en la configuración del trabajo, constituyen la base histórica para analizar las condiciones actuales del mercado de trabajo profesional y buscar las exigencias que se vienen imponiendo en la formación de los profesionales y posgraduados en Trabajo Social. El análisis y la interpretación del modelo de políticas públicas y servicios sociales en la actualidad (configurado por programas de emergencia, proyectos de contenidos disciplinares, punitivos y criminalizantes, basados en contrapartidas), los cuales constituyen respuestas necesarias del Estado frente la crisis sistemática del capital, nos permite percibir tendencias en el perfil profesional a ser formado.

Ante tales constataciones, la profesión en los diversos ámbitos de su actuación, se debe preparar para forjar nuevas respuestas socio-profesionales y políticas para cualificar tanto técnico-profesionalmente como académica y políticamente, tendiendo a la construcción de estrategias para el enfrentamiento colectivo y articulado a los sujetos políticos y profesionales, teniendo en la formación profesional y de posgrado cualificada una de sus estrategias de resistencia fundamentales. Se busca responder a la pregunta: qué procesos socio-históricos en curso que producen ruptura o conservación, impactan en los requerimientos socio-institucionales que abordan a la profesión en la actual etapa del capitalismo, y cuáles son las implicancias de esto para la formación profesional, de posgrado, y para la producción de conocimiento crítico.

### **Los Fundamentos de la crisis contemporánea**

Aquí ya fue tratada una interpretación de la crisis de la cual me valgo en esta ponencia. Solo insisto en que en las tres últimas décadas hemos observado una crisis sin precedentes en la historia, delineada por dos características: por un lado, el crecimiento exponencial de los índices de desempleo en el mundo, la penetración de procesos de precarización del trabajo, la pérdida y/o flexibilización de los derechos de los trabajadores, el crecimiento de la informalidad, marcada por las diferencias entre los países ricos y pobres, y, por otro: predominio del capital especulativo sobre el productivo, ampliación y autonomía de la esfera financiera, sobre la forma de capital portador de interés, características que son nuevas y determinantes para un análisis del capitalismo contemporáneo y que está bien delineado desde el Consenso de Washington..

Mészáros (2000), a nuestro juicio, es el autor que mejor define la crisis actual del capitalismo. Entiende que vivimos una crisis global que afecta todos los países capitalistas, sean centrales o periféricos, desarrollados o en desarrollo, y que afecta todas las dimensiones de la vida personal, profesional y política (me refiero a las esferas de las relaciones sociales, de la formación, de la ciencia, del derecho, de la ética, de la estética, de la tecnología, entre otras).

En este contexto de crisis, inaugurado en los años 1970, hay procesos de reconfiguración y reorganización fundamentales en el capitalismo, tanto desde el punto de vista de la producción, la cual prioriza inversiones en la esfera financiera, como desde el punto de vista de la territorialización, provo-

cando un conjunto de cambios geopolíticos significativos que modifican las relaciones entre países<sup>24</sup>.

Se trata también de una crisis civilizatoria en la cual los pactos sociales y las respuestas políticas no pueden ser las mismas que las de la década de 1970 (recuerdo aquí el pacto fordista-keynesiano). Las medidas de ajuste están basadas en la economía de trabajo vivo. A partir de eso los países viven un desempleo sin igual.

Quiero destacar un marco importante que fue el Consenso de Washington (1989), una de cuyas conclusiones fue la ineficiencia del Estado en elaborar una política macroeconómica; esa responsabilidad acaba siendo atribuida a estos organismos internacionales. Tales medidas, provocaron las llamadas contra-reformas, que los países vienen adoptando, como, por ejemplo: disciplina fiscal, privatizaciones, reforma tributaria, recortes en el sistema de protección del trabajo.

Como resultado se observa la destrucción de los derechos de los trabajadores, que no son fruto de concesión de gobiernos y patrones, sino resultado de años de lucha del conjunto de la clase trabajadora.

Como consecuencia del cuadro expuesto brevemente que involucra una crisis del capital que es profunda y autodestructiva, hay crecimiento exponencial de la pobreza. La pauperización es una amenaza para la sociedad burguesa, sobre todo ahora que gran parte de los trabajadores no deberán retornar al mercado de trabajo.

Como proceso ideológico-político, resultado de los ajustes neoliberales, América Latina viene sufriendo las consecuencias de la derechización de occidente. Esta es la tesis que el ecuatoriano que vivió en México, Agustín Cuevas, trae en su libro, "Tiempos Conservadores". Cuevas es un gran intelectual que estudió América Latina y tiene un libro muy importante sobre el desarrollo del capitalismo en América Latina.

Este autor afirma que los países de América Latina se están volviendo cada vez más conservadores, inducidos por un contexto internacional, que no solo los fuerza a apretar el cinturón de las clases populares, como efecto perverso de ajustes económicos, hay también una amenaza de retorno de los militares al poder.

No tengo tiempo para desarrollar este tema, pero hay que considerar el retroceso histórico que desde el final de la década de los años ochenta del siglo pasado va conformando una nueva derecha que mantiene las demandas

---

24 Tal como afirma Netto en un artículo que analiza lo que él llama "la fase contemporánea de la barbarie", como particularidad del contexto actual, "las grandes corporaciones imperialistas han conducido procesos supranacionales de integración (los megabloques) que, hasta ahora, no se muestran como espacios libres de problemas para la concertación de los intereses del gran capital (como las recientes fricciones en Europa, dicha comunidad lo está probando)" (2013, p.13).

democráticas como forma de esconder la desigualdad económica, que combate explícitamente las formas de organización de los trabajadores y realiza un ataque frontal a todas esas formas de lucha, proyectando destruir todas las formas de organización, de cuestionamiento al imperio del capital.

Es necesario buscar el contexto en que la profesión se mueve y se modifica, donde adquiere su significado social que es siempre histórico, y solo puede ser entendido en la historia. Es sobre este contexto que damos respuestas a la realidad social, ese contexto coloca determinaciones a nuestras respuestas profesionales, dicho contexto moldea las instituciones que son nuestros espacios laborales. Por lo tanto, para reflexionar sobre la formación en la actualidad en sus avances y retrocesos, tenemos que reflexionar sobre cómo tales transformaciones societarias se expresan, con mediaciones particulares, en el significado social de la profesión, su modo de ser y su funcionalidad, sus requerimientos político-institucionales y las exigencias de la formación profesional.

En este sentido, es necesario develar, a partir del lugar que la profesión ocupa en la división social y técnica del trabajo, como profesión que interviene en el ámbito de las secuelas dejadas por las relaciones sociales antagónicas características de las sociedades de clase, el significado de su inserción en las políticas y en los servicios sociales en la contemporaneidad, el modelo actual de política social y el mandato institucional que recibe para ejecutarlas, el modelo de competencias aplicado a la formación profesional, como particularidades constitutivas y constituyentes del Trabajo Social latinoamericano.

## **2. El Servicio Social/Trabajo Social: determinaciones históricas y tendencias actuales**

Se trata de una profesión cuya intervención se da en el ámbito de la llamada “cuestión social”, teniendo que lidiar con sus expresiones. Por su propia condición de contradicción central de la sociedad burguesa, la llamada “cuestión social”, muchas veces vela por sus fundamentos económicos y políticos. La profesión actúa en las formas de producción y reproducción material e ideológica de la fuerza de trabajo, contribuyendo para su supervivencia, tornándola apta para integrarse en el mercado donde vende su fuerza de trabajo por un salario. Como profesionales asalariados, los trabajadores sociales son sometidos a todas las relaciones sociales y condiciones de trabajo y limitaciones de su clase social, a través de distintas formas de contratación por medio de cadenas de subcontrataciones y por proyectos; distintos regímenes contratantes en una misma institución, precarización de los espacios laborales y recursos requeridos para ejercer sus actividades profesionales; pérdida de varios derechos, sobre todo en las mujeres, tales como licencia por maternidad o por lactancia.

Al insertarse en el ámbito de los servicios sociales, la profesión acaba por recibir un mandato institucional en la perspectiva de administrar la pobreza y las consecuencias dejadas en la vida de los trabajadores, como resultado de la explotación de su fuerza de trabajo.

No es casualidad el hecho de que la profesión crezca en la medida en que las instituciones sociales se vuelven aptas para atender las nuevas necesidades de control de la fuerza de trabajo ocupada y excedente a través de políticas y servicios sociales, expresando la relación entre las necesidades de las clases sociales (que se convierten en demandas profesionales) y las solicitudes institucionales que le son colocadas.

En este contexto, los asistentes sociales son llamados a mediar en los conflictos, dar soporte administrativo-burocrático, controlar comportamientos, desarrollar un conjunto de actividades de contenido moralizador, disciplinario, de ajuste a las normas institucionales. En esta perspectiva, la profesión aparece como una técnica o tecnología social orientada a administrar la pobreza.

En los países de América Latina, tres tendencias están presentes en la emergencia de la profesión. La profesión surge: 1) por la adopción del Estado del modelo asistencial, a través de medidas clientelistas; 2) por la adopción del Estado de la perspectiva higienista/eugenista; 3) por la adopción del modelo de Estado de bienestar social. Cabe observar que, en ninguna de las tres tendencias, las desigualdades son interpretadas como resultado de la concentración, centralización de la renta y poder, es decir, en ellas no se cuestiona la explotación del trabajo por el capital<sup>25</sup>.

En este sentido, no importa cuál sea el modelo adoptado (asistencial, de bienestar social, neoliberal, social liberal, neo-desarrollista), el Estado burgués, mediado y mediador de la contradicción capital-trabajo, a través de políticas sociales, históricamente ha jerarquizado el tratamiento de la "cuestión social" como cuestión moral o problema de administración técnica, en algunos momentos de manera más incisiva y en otros más sutil. Así, la política social es utilizada como técnica de administración de la pobreza, en la barbarie capitalista.

En el contexto actual, frente a las transformaciones societarias operadas por la crisis sistemática, panorámicamente presentadas, como fue trabajado por quienes nos precedieron, se acelera el contenido asistencialista/emergencialista.

---

25 Varias teorías inducen a interpretaciones distorsionadas de las causalidades de la desigualdad social: en los EUA, las teorías de la modernización que llevan la interpretación de la pobreza como un problema individual, que las desigualdades regionales eran resultado de características psicosociales e institucionales de los segmentos pobres de la población. En Europa, el principio de causa circular acumulativa, de Gunnard Myrdal (Tavares, 2002; FGV, 2003). En América Latina, las teorías producidas a partir de la CEPAL (Comisión Económica para la América Latina) todas ellas con interpretaciones de la pobreza como resultado de aptitudes individuales o de la falta de ellas (FGV, 2003).

gencial de las políticas sociales configuradas a partir de la lógica selectiva, meritocrática, cargadas de condicionalidades, abstraídas de derechos. En la medida en que las políticas sociales son asistencialistas y la política de educación también pasa a privilegiar el criterio de la renta mensual inferior a tres salarios mínimos, por un lado, y los sujetos que incluso no pudiendo pagar, pueden financiarla en el mercado, por otro, surgen las pobres políticas de educación para quienes deberán operar a las pobres políticas sociales (en este caso, asistentes sociales).

Yo traigo la experiencia de Brasil, pero no es distinta de otros países de América Latina, es que de la misma manera en que crece la demanda para la asistencia social focalizada, la cual atiende a las personas que se encuentran bajo la línea de la pobreza, *surge la oferta de un amplio mercado de enseñanza universitaria en Trabajo Social, en las más variadas modalidades, en general muy pobres y precarias, renunciando a las posibilidades de conocimiento crítico y de perspectiva creativa.*

Frente a este contexto, hemos visto la ampliación de competencias orientadas hacia el control de lo social, a través de la utilización de tecnologías, sistemas de información e instrumentos, que se realiza sutilmente por la vía de las políticas sociales. Como consecuencia, nuestro rico ejercicio profesional se reduce a la verificación de los criterios de elegibilidad, de los requisitos de condicionalidades, a la operacionalización de leyes y manuales.

Hemos observado que el perfil de profesional exigido por las políticas sociales es el de técnico general llamado a hacer de todo un poco. Se nota una clara tendencia a dos procesos que se complementan: la desespecialización y la desprofesionalización. En la medida en que el asistente social es llamado a realizar todo tipo de actividades y/o otros profesionales asumen funciones que históricamente han correspondido a las solicitudes que tradicionalmente han sido nuestras; cuando se observa la exigencia de una actuación polivalente y la presión para asumir múltiples funciones inespecíficas, esos cambios en el contenido del trabajo profesional tienden a eliminar los contenidos concretos de las formaciones disciplinares, como parte de un modelo donde se busca diluir las particulares inserciones profesionales en un conjunto de actividades simples y comunes, las cuales todos los profesionales deben cumplir, para las cuales no todos están calificados.

En las actuales formas de organización del trabajo, el énfasis recae en el trabajo de equipo, en el cual los trabajadores deben ser capaces de desempeñar múltiples tareas, pasando de una a otra sin ninguna dificultad. Por tanto, las tareas deben ser simplificadas y abstraídas de contenido concreto, de modos de hacer inespecíficos.

Las actividades cada vez más simplificadas<sup>26</sup>, facilitan la eliminación de las diferencias y la equalización de todos los trabajos a un único denominador: las normas, la estandarización, los manuales, los procedimientos técnicos de la política. Al mismo tiempo hay una transferencia de las atribuciones históricas de los asistentes sociales para otros trabajadores<sup>27</sup>, un ejemplo de ello son los agentes comunitarios en la salud y orientadores de rehabilitación en la seguridad social, pudiendo tales funciones ser ejercidas por cualquier profesional: fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, fonoaudiólogo, entre otros. Como veremos, la lógica de la formación por competencias, que es una realidad en muchos países de Latinoamérica, se enmarca en esa estrategia.

Hemos visto un retorno a un (neo) tecnicismo, el refuerzo del perfil socio-técnico, los manuales pasan a conducir el ejercicio profesional, sobre todo de los programas gubernamentales de las políticas sociales. Es importante destacar que la estandarización facilita el entendimiento de la meta, donde las políticas son operadas sin cualquier sentido crítico.

La exigencia del cumplimiento de metas cuantitativas implica la disminución de la calidad de los servicios prestados, exacerbando la competencia entre los profesionales, así como el aumento del desgaste físico y mental de los profesionales. En el Brasil, estamos haciendo algunas investigaciones en las cuales los trabajadores sociales somos los profesionales que figuramos en tercer lugar en la estadística de las actividades, en donde los trabajadores se enferman con problemas de salud general y salud mental.

Se evidencia también que ese padrón de políticas sociales minimalistas, emergentes, selectivas, focalizadas, basadas en criterios y en condicionalidades, necesita de un perfil determinado de profesional, que aparentemente ha sido construido en Brasil por los cursos de grado a distancia<sup>28</sup>, aunque no son los únicos afectados por las orientaciones del Protocolo de Bolonia.

En este entendido, el significado de la educación es central para sacar los países de la encrucijada en que se encuentran. En la actual fase de financiarización y en el contexto de su crisis estructural, el capital echa mano de la educación y la utiliza como instrumento de legitimidad y cohesión social. Si la educación siempre fue vista por el capital como un gran y lucrativo merca-

---

26 Por ejemplo, la inserción del asistente social en algunas agencias del Instituto Nacional de Seguro Social, en general en pequeños municipios, se da como Orientador Profesional. Los propios profesionales consideran que hay una subutilización de su fuerza de trabajo, en la medida en que innumerables actividades son administrativas y no exigen formación en servicio social para su desempeño.

27 En Brasil podemos citar ejemplos de los agentes comunitarios en la salud y orientadores de rehabilitación en la Seguridad Social; en Costa Rica una nueva carrera profesional se gestó: los promotores de la salud, o la carrera de cogestores sociales, en donde se incluye y homogeniza a diversas profesiones en torno de un conjunto de funciones/ competencias.

28 Tanto en Brasil como en Puerto Rico esta modalidad de enseñanza ya es una realidad dramática.

do a ser explotado, la salida de la crisis presupone explorar mercados en la esfera de los servicios, de modo que la política de educación acaba siendo constituida por dos lógicas que se complementan: como política emergencial/ asistencial y sobre la lógica del mercado y del *empresarismo*.

### **3. Las políticas educacionales y el perfil de profesionales aptos para el mercado**

En los países de América Latina, las contra-reformas en la Educación han sido orientadas en el sentido de su masificación desordenada y sin calidad. Se trata de un proceso de titulación donde organizaciones empresariales pasan a invertir en este rentable mercado. En Europa, un ejemplo es el Pacto de Bolonia firmado en 1999, cuyo proceso tuvo como objetivo la construcción del Espacio Europeo de Enseñanza Superior. Ambos procesos históricos fueron constituidos como parte de las recomendaciones del Banco Mundial (BM) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Las políticas educativas históricamente se vienen constituyendo en instrumentos utilizados para forjar el perfil socio-histórico de los profesionales y la sociabilidad necesaria a los padrones de acumulación capitalista. Hay una pedagogía de educar para el periodo de desempleo estructural. Ella está basada en valores del liberalismo clásico, postula la naturalización del individualismo, la competitividad, el utilitarismo, la adaptabilidad a las condiciones más adversas que el mercado impone, la flexibilidad, que significa responder con creatividad a la dolorosa explotación a la que estamos cada vez más sometidos.

En esta pedagogía, se desarrolla la capacidad de los trabajadores para ser explotados por el mercado, haciéndolos responsables por su propio empleo, lo que combina perfectamente con las políticas de activación, modelo actual en Europa. Se priorizan soluciones rápidas y tecnocráticas, así como la concepción de una educación sinónimo de entrenamiento, que fortalezca la clave del éxito personal. Aquí, educación y conocimiento son factores de producción, con predominio de las demandas del mercado. En la llamada sociedad de conocimiento, lo que se exige no es un conocimiento más cualificado, sino, por el contrario, un saber práctico-empírico utilitario basado en "competencias"<sup>29</sup>: para resolver problemas, para saber hacer (y no para pensar), direccionadas para buscar soluciones, especialmente, en un contexto

---

29 En los años de 1970, países centrales (empezando por Alemania) teniendo en vista las nuevas exigencias de gestión del trabajo, pasan a utilizar el "modelo de las competencias". Los críticos de ese modelo apuntan al hecho de que es especialmente individualista, centrado en el sujeto que pasa a "gerenciar" su vida, carrera, empleo. Se ve que ese modelo considera todos los trabajadores en cooperados, asociados, gerentes de sí mismos, con lo que lleva a la mayor fragmentación de los trabajadores y dificulta aún más la formación de la identidad de clase.

de inestabilidad, de desempleo, de precariedad y a la vez de una tendencia de “uno mismo”. Se requiere un trabajador que tenga la capacidad de ser flexible y que construya sus propias condiciones para trabajar, lo que significa la capacidad para mantenerse en el mercado a cualquier costo.

Un aspecto importante en el modelo educativo vigente es que las universidades ya no tienen el monopolio de la enseñanza superior: otras organizaciones son llamadas a prestar servicios educativos, especialmente para las empresas<sup>30</sup>.

Gaudencio Frigotto, educador brasileño, retrata ese perfil con las siguientes características:

“la educación profesional se vincula a una perspectiva de adiestramiento, acomodación, aunque se utilicen nociones como las de educación polivalente y abstracta. Se trata de conformar un ciudadano mínimo, que piensa mínimamente y que cuestiona mínimamente. Se trata de una formación en una óptica individualista, fragmentaria – que ni siquiera habilite al ciudadano y le dé derecho a un empleo, a una profesión, tornándolo apenas mero “empleable”, disponible en el mercado de trabajo bajo los designios del capital en su nueva configuración” (2001, p. 80).

En el contexto de responder a las exigencias del capital, la formación por competencias y habilidades se adapta “como un guante” a las necesidades del mercado de trabajo. La educación adopta la misma lógica pragmática y productivista propia de las organizaciones empresariales (Chauí, 1999). Dentro de esa lógica entra la enseñanza a distancia y las maestrías profesionales, todas ellas muy bien cobradas, junto a los cambios y a las exigencias de polivalencia de los docentes (somos los “polidocentes”). Otra tendencia es que las instituciones de enseñanza superior pasen a contar con que no sea más prerrogativa del profesor doctor. Ahora, la legislación faculta la participación de especialistas profesionales con un saber práctico reconocido. Esos cambios producen la sustitución degradada del trabajo docente con titulación por el profesional especialista que, sin estabilidad y con un salario más bajo, está perfectamente adecuado a los intereses de las empresas que actúan en el mercado de la enseñanza superior<sup>31</sup>. En ese modelo de educación, orienta-

---

30 No es casual que las instituciones empresariales ya llevan adelante lo que llaman “universidades corporativas”, volcadas para la formación del “nuevo” trabajador (algunos se refieren, inclusive, al “nuevo hombre”) que son sus colaboradores. Según Otranto (2007): “la universidad corporativa no es una universidad, y sí una nueva denominación de los llamados Centros de Entrenamiento y Desarrollo de Recursos Humanos de grandes empresas” (realizados, muchas veces, a través de la modalidad a distancia). En el artículo que consultamos, la autora hace serias reflexiones críticas y hasta denuncias sobre ese tipo de “emprendimiento”. No está de más recordar que la educación es un gran negocio. Disponible en <http://www.anped11.uerj.br/30/GT11-2852--Int.pdf>. Acceso octubre de 2015.

31 En Brasil hay innumerables ejemplos: especialistas en temas microscópicos, sub-contratación de tutores, educadores y supervisores, en sustitución a la contratación del docente con

do por el pacto de Bolonia, opera una reducción en el tiempo de formación y se limita la enseñanza universitaria al entrenamiento e inserción en el mundo del trabajo. Esa concepción de formación por competencias confronta con la formación por especializaciones o formación disciplinar. Están generadas las condiciones en las cuales, paradójicamente, la formación graduada y posgraduada va a ocurrir. Es necesario tener claro en qué medida este modelo amenaza la formación de un perfil profesional intelectual humanista, crítico, propositivo.

## **Consideraciones finales**

Frente a este contexto no nos caben inmovilismos. Es preciso rescatar la función social de la formación profesional graduada y posgraduada crítica y de calidad orientada a la formación de intelectuales humanistas, realistas críticos, que sean capaces de dar las respuestas necesarias a los dilemas de nuestro tiempo histórico. Solamente la apropiación de un referente que haga una crítica de la sociedad burguesa, que recoja sus fundamentos, lógica e históricamente, es capaz de ayudarnos a identificar en estos tiempos sombríos, la luz que podrá emanar de la organización y lucha de la clase trabajadora.

Conocer las mediaciones por las cuales los países latinoamericanos se vinculan es un fértil camino para la interpretación de los trazos que marcan el Servicio Social contemporáneo. Es necesario que la profesión, en los diversos ámbitos de su actuación, sea capaz de dar nuevas respuestas socio-profesionales y políticas, para lo que tiene que cualificarse tanto desde el punto de vista técnico-profesional como académica y políticamente. Es preciso, también, buscar estrategias para el enfrentamiento colectivo y articulado a otros sujetos políticos y profesionales, teniendo en la formación graduada y posgraduada calificada una de sus estrategias fundamentales.

Algunas exigencias se imponen en la formación profesional hoy. Es importante reconocernos como intelectuales. Siendo el asistente social no solo un técnico, sino también un intelectual, que elige, que defiende valores y tiene convicciones políticas. Nos cabe desarrollar nuestra competencia analítica para saber diferenciar la educación que forma y la educación que deforma. Es necesaria una base común, principios, orientaciones para la construcción de proyectos académico-pedagógicos en los diferentes países. Tenemos que discutir cuál es el perfil del Trabajo Social que queremos, un perfil de trabajador social que se perciba como parte de la clase trabajadora.

---

titulación compatible. Esa subcontratación, sin duda, en el nivel inmediato, atiende al capital y al trabajo, pero esa es más una mistificación de la lógica del capital.

Hemos observado un alejamiento de la formación profesional de los sujetos individuales y colectivos con que trabajamos. Las luchas sociales están pasando a lo largo de la formación. *¿Cómo ha invertido nuestra formación en esa capacitación de profesionales para actuar con Movimientos Sociales en la Educación de Base?* ¿Cómo la teoría crítica ha sido apropiada por los estudiantes y profesionales? ¿Ha provocado cambios desde el punto de vista de los conceptos y preconcepciones y permitido confrontarlos con la realidad?

Se hace necesario integrarnos a los movimientos de resistencia al desmantelamiento de la educación en América Latina y el Caribe, reafirmando una concepción de educación pública, gratuita, laica, de calidad y socialmente referenciada, en los modelos de la Reforma de Córdoba.

Me gustaría enfatizar el papel del movimiento estudiantil organizado en la cualificación de la formación. Los estudiantes individualmente y a través de sus entidades representativas tienen que constituirse en protagonistas en la cualificación de la formación, contribuyendo en la definición del perfil profesional, del modelo de investigación y extensión, del proyecto pedagógico que pretenden. De la misma manera, es imprescindible repensar el papel y la importancia del docente, que necesita de plenas condiciones de trabajo y de una fuerte organización sindical que lo represente.

Se hace necesario desarrollar análisis rigurosos y críticos, conocimientos sólidos fundamentados en investigaciones sobre los espacios laborales para que se pueda hacer una crítica ontológica de las condiciones de trabajo y del cotidiano profesional.

Necesitamos investigaciones que produzcan conocimientos sobre la realidad latinoamericana y caribeña y sobre Trabajo Social en la región; necesitamos articularnos, realizar intercambios académicos e investigaciones para grado y posgrado.

Finalmente, es imprescindible la organización de eventos como este, en la perspectiva de construir los caminos para un proyecto profesional latinoamericano que incorpore una concepción del Servicio Social, pero que vaya más allá de eso: que discuta principios y prácticas socio profesionales y políticas, conocimientos y metodologías de investigación. Proyecto que sea nuestro horizonte, que esté conectado con un proyecto de sociedad emancipada. Que contemple la emancipación de toda América Latina realizando el sueño de Bolívar, Martí y Artigas: la construcción de la Patria Grande, nuestra América Latina.

## **Bibliografía**

CEPAL (2011) Programas de transferências condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Consultado en: <http://>

- repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032\_es.pdf?-se+quence.
- CHAUÍ, M. (1999) Reforma do ensino superior e autonomia universitária. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, ano XX, vol.61, ano XX, 118126.
- CUEVAS, A. (org.) (1989) Tempos conservadores – a direitização no Ocidente e na América Latina. São Paulo: Editora Hucitec.
- FGV (Fundação Getúlio Vargas) (2003) Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. Erechim/RS: EDIFAPES.
- FRIGOTTO, G. (2001) Educação e Trabalho: bases para debater a Educação Profissional Emancipadora. Perspectiva, Florianópolis, v.19, n.1, p.7187, jan./jun.
- GALEANO, E. (1989) Diez errores o mentiras frecuentes sobre literatura y cultura en América Latina. Nueva Sociedad Nro.56-57 septiembre- octubre/ noviembre- diciembre 1989, Pp. 65-78. Acesso en: [http://nuso.org/media/articles/downloads/908\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/908_1.pdf).
- GUERRA, Y. D. (2011) A pós-graduação em serviço social no brasil: um patrimônio a ser preservado. Temporalis, n.22, 125-158. Brasília: ABEPSS. [file:///d:/meus%20documentos/downloads/2141-3411-1-pb%20\(1\).pdf](file:///d:/meus%20documentos/downloads/2141-3411-1-pb%20(1).pdf)
- \_\_\_\_\_ (2010) A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e a distância. Revista Serviço Social e Sociedade, n.104, 715-736. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282010000400008>.
- \_\_\_\_\_ (2007) La instrumentalidad del Servicio Social. São Paulo: Cortez.
- MÉSZÁROS, I. (2000) *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo.
- MOTA, Ana E. (2008) A centralidade da Assistência na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: Motta, A. E. (Org) O mito da Assistência Social. São Paulo. Cortez.
- NETTO, J. P. (2012) Crise do capital e consequências societárias. Revista Serviço Social e Sociedade, 111, 413-429.<http://dx.doi.org/10.1590/S010166282012000300002>.
- \_\_\_\_\_. (2013) Uma face contemporânea da barbárie. Revista novos rumos, v. 50, n. 1, 1-39. <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novos-rumos/article/view/3436/2> 657.
- OTRANTO, C. R. (2015) Universidades corporativas: o que são e para que servem? GT: Política de Educação Superior / n.11. 30ª. Reunião da ANPED. <http://www.anped11.uerj.br/30/GT11-2852--Int.pdf>. acessado outubro de 2015.
- TAVARES, H. M. (2002) Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil. In: Planejamento e Território, ensaios sobre a desigualdade. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 2, p. 229-248.

# Que las ideas vuelvan a ser peligrosas. Formación, conocimiento y Trabajo Social

Sandra Leopold Costáble<sup>32</sup>

## Consideraciones preliminares

Quiero agradecer la confianza de los compañeros del Departamento de Trabajo Social que me propusieron para integrar esta mesa. Es un privilegio y un honor para mí hacerlo, y compartirlo con Susana Cazzaniga y con Yolanda Guerra, y es una enorme responsabilidad. Si bien soy la única responsable de mis palabras, quiero decir que esta ponencia es una exposición que incluye muchas voces, las de mis compañeras del Proyecto Integral - Carla Calce, Yoana Carballo, Ana Dutour, Dorelí Pérez y Cecilia Silva- con quiénes compartimos trabajo y preocupaciones recurrentes entorno a la formación, al igual que con los otros docentes que coordinan espacios de formación integral en la Licenciatura: Elizabeth Ortega, Teresa Dornell y Alejandro Casas.

Pero también incluye los diálogos cotidianos, sobre todo, con Carmen Terra y Ximena Baráibar con quiénes compartimos horas, gestión y esa conversación diaria acerca de las clases y su devenir. Esta exposición recupera también los intercambios con Carolina González acerca de los procesos de formación y el aprendizaje de la teoría social en la licenciatura. Recoge además, las conversaciones y el escribir conjunto que hemos comenzado, no hace más de dos años con Adela Claramunt en relación a la formación y el espacio socio ocupacional del Trabajo Social en Uruguay, a partir del generoso espacio que Yolanda Guerra y otras compañeras de Brasil han venido promoviendo –que ha generado la Red Iberoamericana de Investigación en Trabajo Social– y viene obligándonos de muy buena manera, a encontrarnos

---

32 La profesora Leopold es uruguaya, Doctora en Ciencias Sociales (con especialización en Trabajo Social) por la Universidad de la República (UDELAR) y Magister en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro y la UDELAR. Obtuvo el Diploma de Especialización en Políticas Sociales por la UDELAR. Es Asistente Social Egresada de la UDELAR. Profesora Adjunta e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR, en Régimen de Dedicación Total. Es Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Uruguay

cada año para seguir avanzando en un pienso colectivo acerca de la profesión.

Por último, también esta exposición recoge múltiples conversaciones con aquellos estudiantes con quienes compartimos horas de aula, pensamiento y algunas interrogantes recurrentes para las cuáles aún estamos buscando respuestas.

He optado por poner a consideración de ustedes algunas reflexiones en torno al proceso de formación y la relación con el conocimiento, en las actuales coordenadas de época, con el propósito de procurar avanzar en la comprensión acerca de algunos de los problemas que se nos presentan a diario en el proceso de formación. El conjunto de transformaciones, que tal como enunciaban ayer algunos expositores, supone una verdadera mutación de la sociedad capitalista, impacta en todos los aspectos de la vida social, en la forma en que se relacionan los hombres entre sí y los hombres con la naturaleza y asume expresiones cotidianas en las formas en que se despliega toda sociabilidad. ¿Por qué no lo haría en la universidad, y en la forma en que nos relacionamos con el conocimiento?

Esta exposición supone un abordaje parcial, delimitado a algunos aspectos en los que sugiero colocar la atención, con la convicción de que otras perspectivas sobre este u otros tópicos sumarán a la comprensión de los asuntos que nos convocan

## **Coordenadas de época**

No pretendoser repetitiva con respecto a otras exposiciones que ya han ahondado en las coordenadas de época y en sus claves de lectura. No obstante, no quisiera dejar de señalar brevemente un aspecto.

Según Eric Hobsbawm los años 80 marcaron el inicio de cierto derrumbamiento general de la civilización, que unido a otros tres fenómenos del siglo XX -la primera guerra mundial, el periodo de crisis mundial comprendido entre el derrumbamiento de 1917-1920 y el de 1944-1947 y los cuarenta años que duró la guerra fría – generó la *inversión* del proyecto de la Ilustración, (2004: 255, 256). Este suponía en sus orígenes, la supresión de las carencias materiales a partir de la racionalización del conocimiento sobre la naturaleza y de la relación de ésta con los hombres. En suma, la Ilustración procuraba desmitificar y desacralizar el conocimiento y la organización social con el propósito de liberar al hombre de sus ataduras tanto cognitivas como materiales.

El estado *verdaderamente humano*, esto es: la consagración de la felicidad del hombre en la tierra, era la promesa de la Ilustración que se plasmaría con la puesta en práctica del proyecto civilizatorio de la modernidad. (Adorno y Horkheimer, 1994:51) Uno de sus propósitos medulares era la supresión de las carencias materiales a partir de la racionalización del conocimiento sobre

la naturaleza y de la relación de ésta con los hombres, a la vez que procuraba la emancipación humana a partir de la organización racional de la sociedad.

Es en estos términos, recuerda Rouanet, que *emancipar significa racionalizar*, tanto en el sentido negativo de liberar a la conciencia humana de los mitos que la tutelan, como en el sentido positivo de utilizar a la ciencia en aras de hacer más eficaces las instituciones económicas, políticas y sociales que regulan la vida de los hombres. (1993:97). En síntesis –como alguna vez escribieron Adorno y Horkheimer– el fin último del proyecto ilustrado, era liberar *a los hombres del miedo y constituirlos en señores* (1994:59)

No obstante, restaban aún dos décadas para la finalización del siglo XX cuando múltiples voces comenzaron a referir a cierto derrumbamiento general de la civilización -vinculado entre otros aspectos, a fenómenos disímiles pero ambos contundentes: el descreimiento que genera el capitalismo, en tanto fuente de desempleo y explotación y el fracaso de la promesa de eliminación de la injusticia social promulgada por las experiencias socialistas del siglo- a partir del cual fue erosionándose el optimismo fundante del proyecto moderno.

El fin de siglo no hizo más que confirmar la tendencia hacia la barbarie señalada por Hobsbawm (2004), la procesualidad destructiva del capitalismo identificada por Harvey (2005) o el agotamiento de la capacidad civilizatoria del capitalismo como lo ha indicado Netto (2012). No obstante, aunque múltiples expresiones de irracionalismo campean en la vida social me animaría a decir, que solo el camino de la racionalización posibilita comprender y transformar el mundo. Y ello solo es posible de hacer por vías que son forzosamente teóricas. Esta afirmación nos conduce al punto que interesa desarrollar:

¿Cómo se habitan las universidades hoy, y particularmente nuestra universidad, cuando una serie de transformaciones como las que hemos señalado se observan en todos los planos de la existencia, y por tanto también asumen expresiones en las formas como aprendemos, enseñamos, nos vinculamos con el conocimiento y construimos los ejercicios profesionales en la actualidad? Las referencias que pretendo hacer tienen que ver con las características que asume hoy el vínculo que establecemos con el conocimiento, a partir de la consideración de algunas expresiones que ostenta la vida social.

En esta relación que procuro establecer entre las determinaciones históricas que conforman la unidad de una época y las modificaciones que ellas suscitan en nuestra sociabilidad, quisiera mencionar tres elementos, con el propósito de pensar luego, sus efectos en los procesos de relación con el conocimiento.

## La hegemonía que asume la transitoriedad y la celeridad de la vida social

*Vivimos una época marcada por la velocidad* describe Ribes, y esta breve afirmación sintetiza el ritmo incesante inaugurado por la formación socio económica capitalista y exacerbado por las revoluciones tecnológicas contemporáneas, que vienen otorgando dispersión, simultaneidad y superficialidad a las múltiples formas de experimentar la existencia (2002: 150)

En la sociedad de consumo, todo se vuelve obsoleto a cada instante y esta caducidad continua, provoca que la vida –calificada por Bauman como *vida ahorista*– se desarrolle de manera acelerada. Los habitantes de la era consumista se encuentran apremiados por adquirir y tener; sin embargo, Bauman entiende que la razón más imperiosa, la que convierte el apremio en urgencia, es la necesidad de *eliminar y reemplazar* los productos que ya vienen de fábrica con la *obsolescencia incorporada* (2008: 50)

La sociedad actual, presa de las *fechas de vencimiento* de los productos que se ofertan en el mercado, ya no parecería poder diseñar proyectos a largo plazo. La perdurabilidad de los objetos, así como la de los vínculos humanos pierde vigencia ante la primacía de la novedad y la fugacidad. Esta es la centralidad de la forzosa *renegociación del significado del tiempo* con la que Bauman caracteriza el presente consumista. (2007:113)

Este *vivir el tiempo de los objetos*, como califica Baudrillard a esta modalidad de existencia pautada por el ritmo de la incesante sucesión de los objetos, quiebra toda lógica de planificación a largo plazo y deja de dar sustento a la noción de que el esfuerzo humano sostenido y acumulado en el tiempo posibilita alcanzar los objetivos deseados.

Hoy somos nosotros quienes los vemos nacer, cumplir su función y morir, mientras que en todas las civilizaciones anteriores, eran los objetos, instrumentos o monumentos perennes, que sobrevivían a generaciones de hombres (Baudrillard; 2007:3)

Por ello, la época de la *instantaneidad* es, desde la perspectiva de Bauman, un presente coronado por el *síndrome de la impaciencia*, en el que no hay cabida, ni tolerancia a *perder el tiempo*. En consecuencia, concluye Bauman, toda demora, dilación o espera a la gratificación instantánea se ha transformado en un hecho unánimemente abominable e injustificable (2005: 13)

De igual manera crece la industria de eliminación de desechos, ya que la sociedad de consumo necesita, de manera imperiosa, que los objetos se consuman, se sustituyan y se eliminen a un ritmo cada vez más acelerado. En este sentido, no solamente se vienen acortando los tiempos que separan el querer del obtener, sino también el que se dispone entre el surgimiento de una necesidad y su desaparición. Del mismo modo, se ha estrechado el lap-

so de tiempo transcurrido entre el momento que una posesión o pertenencia resulta útil y necesaria y aquel otro en el que se vuelve inútil y es motivo de rechazo. En consecuencia, desde la perspectiva de Bauman, un elemento característico de la sociedad de consumo parece radicar en la inversión de valores asociados respectivamente a la duración y a la fugacidad, degradándose la primera y exaltándose la segunda. Una vez que se ha situado el valor de la novedad por encima de lo perdurable, *el síndrome consumista* se desarrolla aclamando *la rapidez, el exceso y el desperdicio* (2007: 113)

Desde esta perspectiva, la vida y racionalidad *líquida*, procura evitar convertir en hábito cualquier cosa que se haga, y al mismo tiempo parecería despreciar las lecciones del pasado. En este sentido, resulta factible afirmar que la cultura *líquida* ya no es una cultura de aprendizajes y acumulación, sino que se concibe desde el desapego, la discontinuidad y el olvido.

Esta celeridad conspira con aquella antigua visión proverbial que convocaba a plantar maíz si se hacían planes para un año, árboles si los proyectos se extendían a diez años o educar si los planes eran para toda la vida. Esta es una expresión, recuerda Bauman (2005) que surgía de la sabiduría de una época que tenía una alta estima por lo perdurable. Pero lo que un día fue meritorio parecería haberse convertido en defectuoso.

Tenemos la certeza que lo que se aprende rápido, se olvida rápido. Hoy el valor está en desechar o conocer con superficialidad. Se olvida rápido porque aprendemos rápido, superficial y corto. El instante no parecería producir conocimiento, sino prácticas pautadas por la lógica del consumo.

Hoy el arte de navegar sobre las olas – surfear - ha sustituido el arte de sondear en las profundidades. Bauman afirma que *surfear* es una palabra que se ha vuelto popular recientemente y que captura en forma íntegra la mentalidad dominante de los tiempos que corren.

Se surfea más rápido de lo que se nada y además no es necesario sumergirse en la sustancia fluida por la cual (o sobre la cual, si uno es hábil navegante) uno se mueve. Cuando se surfea, el contacto con la sustancia nunca va más allá del nivel de la piel, y basta con una toalla para quitarse del cuerpo la potencial humedad (Bauman; 2004:189)

En definitiva, continúa Bauman, moverse en lo profundo – entendido como todo aquello que comienza justo debajo de la superficie – es *buscarse problemas*, ya que la superficialidad ofrece la ventaja de una entrada y salida fácil de los temas, así como de los vínculos humanos (2004:190)

Entramos y salimos de los temas, superficialmente, así como entramos y salimos de los procesos de formación. Los tiempos de la formación se han abreviado y acelerado al igual que la producción capitalista. Ayer a la noche, JoséPaulo Netto hacía referencia a los acuerdos de Bolonia y los tiempos estipulados para la formación de grado y posgrado, que se han creditizado y

acortado. La vida académica también parecería tener fecha de vencimiento y los proyectos a largo plazo no gozan de buena ponderación.

### **Exceso de información en la sociedad de la información**

La separación entre un mensaje importante y el ruido de fondo ha desaparecido totalmente. Recabar fragmentos de ruido y transformarlo en un mensaje significativo es un proceso dificultoso. En lugar de reordenar el conocimiento en estanterías pulcras, la sociedad de la información ofrece cascada de signos descontextualizados, sin conexión unos con otros.

En la actualidad se despliega una explosión de información que satura los medios de comunicación, creando una sensación de vértigo social que se irradia indistintamente sobre todos. Esta condición social es calificada por Steinberg y Kincheloe en términos de *hiperrealidad* y en ella, el intenso flujo de significadores – desde los megabytes hasta la publicidad de la televisión - disminuye la capacidad de los sujetos, para encontrar significado a los mensajes que reciben. (2000:22)

También Cristina Corea e Ignacio Lewkowicz identifican en la saturación de información, en el devenir de imágenes que se suceden instantáneamente unas a otras habilitadas por el zapping, el factor que más seriamente conspira contra la posibilidad del sentido, en tanto, *se puede decir y se puede ver cualquier cosa terrible, horrenda o nefasta, y al minuto haberla olvidado*. El sujeto ve la imagen, pero no percibe el tema, el contenido, el sentido de la misma.

Si esto es así, si cualquier opinión vale lo mismo, si cualquier imagen se funde en la que viene después, entonces no hay sentido, o bien el sentido es indiscernible, o bien se diluye espantosamente sin posibilidades de inscripción. (Corea y Lewkowicz; 2004:53)

Con similares preocupaciones y centrando su atención, fundamentalmente en la televisión, Giovanni Sartori desplegó su ya clásica tesis acerca de cómo el *homo sapiens*, producto de la cultura escrita, se transformó en un *homo videns* dado que la imagen viene destronando a la palabra. *Todo acaba siendo visualizado*, afirma Sartori y esta primacía de la imagen implica la preponderancia de lo visible sobre lo inteligible, lo cual conduce, desde su perspectiva, a ver *sin entender*. (1998:11)

Cuando la acción de ver prevalece sobre el hablar el telespectador es más un animal vidente que un animal simbólico. La capacidad simbólica de los seres humanos se despliega precisamente en el lenguaje, que no solo es un instrumento de comunicar, sino también de pensar. Desde esta perspectiva, el sujeto formado en la imagen se conformará luego en un hombre que no lee y los estímulos a los que responderá cuando sea adulto serán casi exclusivamente audiovisuales. Se constituye así en un sujeto *educado por*

*el mensaje*, concluye Sartori, quien si bien no descarta la posibilidad de que entre *el hombre que lee y el hombre que ve* pueda generarse una síntesis armoniosa, hasta el momento no observa que se esté produciendo entre ambos un proceso de integración, pero sí de sustracción, en la medida de que el acto puro y simple de ver está atrofiando- y no fortaleciendo - la capacidad de abstracción de los hombres, disminuyendo en consecuencia, las posibilidades de comprensión acerca de los fenómenos que se les presentan (1998:39-51)

Además, a diferencia de la escritura, la imagen *educa* con prescindencia de un sujeto mediador, habilitando lo que podríamos calificar como cierto *agotamiento de la función de transmisión*. Pero, además, en un tiempo histórico, donde el preservar no tiene lugar, ¿qué valor puede adquirir la experiencia, entendida desde la perspectiva de Walter Benjamin, como legado y búsqueda? En este contexto, parecería imperioso considerar los sentidos actuales de la función docente.

## **El dominio de la fragmentación**

Paradojas de la globalización: *el mundo se volvió mundo* decía Octavio Ianni (1998:3) pero al mismo tiempo la fragmentación amenaza con devenir hegemónica, y esto tiene consecuencias en el modo en el que nos relacionamos con el conocimiento, con el trabajo y con el estilo de vida en un sentido amplio. Totalidad pasó a ser una mala palabra para entender el mundo, y el fragmento, la diversidad, pasó a constituirse en objeto recurrente del pensamiento sobre lo social, al mismo tiempo que la vida social produce mecanismos de individualización variados, múltiples y contradictorios.

Con celeridad y brevedad, con primacía de imágenes y erráticas informaciones y ruidos, y en crecientes procesos fragmentados de expresarse el mundo y de entenderlo, ¿cómo no pensar que los procesos de formación universitarios en los que estamos inmersos no están teniendo severas dificultades?

Convivimos con múltiples paradojas. El VII Censo de los estudiantes de grado de la Universidad de la República correspondiente al año 2012 muestra que el 54% de los estudiantes de la Universidad de hoy, son la primera generación de su familia que ha ingresado a la educación terciaria. No obstante, el incremento de la matrícula universitaria, con el notable registro del ingreso de sectores sociales que no accedían previamente a la educación terciaria, no significa el fin de las barreras discriminatorias.

Antecedentes de estudio realizados en nuestra Facultad evidencian múltiples dificultades, y de manera coincidente afirman la existencia de cierto *perfilestudiantil* que parecería no ajustarse a lo deseable para un nivel medio universitario. Sin pretender simplificar el fenómeno que esto evidencia, parecería ser que opera en la educación superior cierto mecanismo democra-

tizador que deviene excluyente. Es decir, acceden a la universidad sectores sociales que no lo hacían hace poco tiempo atrás, pero evidencian enormes dificultades para permanecer y avanzar en ella. (González, Cuello, y Sande, 2014; Unidad de Asesoramiento y Evaluación de la Facultad de Ciencias Sociales, 2008)

Ciertamente, como lo ha señalado Pablo Gentili (2000) la existencia de estudiantes con dificultades no explica las razones que los producen. Colocar en primer plano el derecho a la educación supone reflexionar sobre el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los procesos de reforma universitaria llevados a cabo, pero requiere además debatir en torno a los sentidos de la educación. A los procesos de masificación de la matrícula universitaria, se suceden además crecientes procesos de mercantilización de la actividad académica que parecería someter a los docentes a pautas de evaluación de su actuación de índole cuantitativa y con baja ponderación por las actividades de enseñanza. (Claramunt, Leopold, 2017: 288)

### **Certezas y conjeturas**

No solo la intervención profesional se ve demandada de instrumentalidad asertiva, también la formación universitaria y particularmente la formación de los Trabajadores Sociales se ve asediada por demandas tecnocráticas, de formato, corto, breve, y sin profundización. La flexibilización de los trayectos formativos universitarios que puede exponer algún aspecto favorable, tiene un riesgo fundamental: hacer de la formación inicial una suerte de menú de gustación que fragmenta los saberes generales y básicos.

Compartimos con Karsz que la formación universitaria constituye una oportunidad para aprender mucho de lo que cada sujeto ignora, pero fundamentalmente es una oportunidad para que cada uno *se autorice a pensar*. No obstante, advierte de posibles idealizaciones.

La formación también puede cobijar desatinos y lugares comunes generosamente prodigados a lo largo de décadas, esquivamientos reiterados de la cuestión del sentido, penalizaciones constantes del espíritu crítico, aburridos ir y venir entre pensamientos dicotómicos. (Karsz, 2007:62-63)

En este sentido, resulta potente recuperar la idea de *simulación* que Alcira Daroqui (2012) trabaja en relación a la oferta educativa y laboral que se desarrolla en los centros de privación de libertad de adolescentes, y que hemos recuperado con Carolina González para el análisis de similares sistemas en nuestro país. Se ofrece algo que parece –*simula*– ser educación y trabajo. La repetición o la apelación al sentido común, el enunciado breve, el uso formal de la teoría, también parecerían poder comprenderse como simulación de formación universitaria y de simulación de vínculo con el conocimiento.

El Centro de Estudios de Pedagogía Crítica de Rosario, Argentina, publicó un texto provocativo en 2005 que puso en relación la educación y los 7 pecados capitales. La psicóloga Martha Glinka se abocó al pecado de la *gula*, añorando la avidez intelectual y desechando la escasez y la pobreza simbólica que parecería afectar a estudiantes y docentes.

Una falta de gula que la ha reducido a ofrecer no mucho más que una sopa <bebida>, sin sólidos, comida chatarra, de pocos nutrientes. Es decir, con el truco de bajar al nivel, sólo hemos bajado el nivel ( ) los modelos anoréxicos en figura y contenido que están instalados en nuestra cotidianidad, participan de un mismo estilo burocrático: todo rápido y de pie, no importa mucho que relleno contenga con tal que permita continuar (Glinka, 2005:42-43)

Pensar en educación es por definición *una apuesta*, dirá Violeta Núñez (1999), la apuesta a que algo devenga otracosa, *otraposibilidad* a lo ya existente.

Para ello una opción, afirma Karsz (2007), es recuperar en los ámbitos de la formación, la palabra cargada de sentido - *un hablar habitado por quien lo profiere* - en el marco de una labor formativa que deseche los actos más o menos puntuales y sostenga una acción continua y relativamente constante, que posibilite un examen crítico y regular sobre los conceptos y las argumentaciones que se formulan.

Quizás en un movimiento contrario a los tiempos que corren, haya que *zambullirse* - precisamente lo opuesto al predominio del surf - como recuerda Daniel Pennac, quién utiliza esa expresión para referirse a un trabajo docente que opta, una y otra vez, por insistir, en detrimento de las acciones puntuales, abreviadas y superficiales.

Los profesores que me salvaron —y que hicieron de mí un profesor— no estaban formados para hacerlo. No se preocuparon de los orígenes de mi incapacidad escolar. No perdieron el tiempo buscando sus causas ni tampoco sermoneándome. Eran adultos enfrentados a adolescentes en peligro. Se dijeron que era urgente. Se zambulleron. No lograron atraparme. Se zambulleron de nuevo, día tras día, más y más... Y acabaron sacándome de allí. Y a muchos otros conmigo. Literalmente, nos repescaron. Les debemos la vida. (Pennac, 2008:11)

Alguna vez, le escuché decir a Graciela Frigerio que el querer saber es un acto de trasgresión, no al mundo normativo, sino al límite de la interpretación. En esta dirección, bien podemos recordar la siempre persistente convocatoria de Adorno *apensar peligrosamente*, lo que supone, desde su perspectiva, ir contra lo ya pensado, desobedeciendo lo sabido y reiterado. (1973:125)

Nuestra labor docente en la Universidad está interpelada no solo en su formato y en su modalidad de ejecución, sino también y fundamentalmente, en el sentido que adquiere, en estos tiempos bárbaros, el acto de educar. Es

imperioso construir nuestras respuestas: pensar peligrosa y colectivamente. En un discurso de apertura que realizara en el curso académico desarrollado entre los años 1993 y 1994, en la Universidad Centroeuropea de Budapest, Hobsbawm nos ofrece, una vez más, un camino por dónde transitar y desentrañar nuestras interrogantes de hoy.

Lo que deseo recordarles es algo que me dijeron a mí cuando empecé a enseñar en la universidad. “Aquellos por los que estás aquí – me dijo mi propio profesor – no son estudiantes tan brillantes como tú. () Los que son realmente buenos pueden cuidar de sí mismos aunque disfrutarás enseñándoles. Pero son los otros los que en verdad te necesitan.” Esto es aplicable no solo a la universidad sino también al mundo. Los gobiernos, la economía, las escuelas, todo lo que forma parte de la sociedad, no existe para beneficio de una minoría privilegiada () Existe por el bien de las personas comunes y corrientes () personas que no son nada del otro mundo () La única sociedad en la que merece la pena vivir es aquella que haya sido diseñada para ellos, no para los ricos, los inteligentes, los excepcionales, aunque esa sociedad en la que valga la pena vivir deba reservar un espacio y un margen de acción para dichas minorías. Sin embargo, el mundo no ha sido creado para nuestro disfrute personal ni hemos venido a él por tal motivo. Un mundo que pretenda que esa es su razón de ser no es un buen mundo, ni debería ser un mundo perdurable (Hobsbawm,2004: 21,22)

## Referencias bibliográficas

- Adorno, T. W. (1973) *Consignas*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Adorno, T. W. y Horkheimer, M. (1994) *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos Filosóficos*. Madrid, Trotta.
- Baudrillard, J. (2007) *La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras*. Madrid, Siglo XXI.
- Bauman, Z. (2008) *Vida de consumo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2007) *Vida líquida*. Buenos Aires, Paidós.
- (2005) *Los retos de la educación en la Modernidad Líquida*. Barcelona, Gedisa.
- (2004) *La sociedad sitiada*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Claramunt, A. y Leopold, S. (2017) El trabajo Social en Uruguay. Tensiones y desafíos de la formación y la inserción laboral de los profesionales en la actualidad, en Guerra, Y., Alves Carrara, V., Martinis, A. & de Oliveira Xavier, M. (coordinadoras) *Trabajo y Formación en Trabajo Social. Avances y tensiones en el contexto de Iberoamérica*. Granada, Campus Universitario de Cartuja, Universidad de Granada.

- Corea, C. y Lewkowicz, I. (2004) *Pedagogía del aburrido*. Buenos Aires, Paidós.
- Daroqui, A., López, A.L. & Cipriano García, R.F. (2012) *Sujeto de castigo. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Santa Fé, Homo Sapiens Ediciones.
- Gentili, P. (2000) La exclusión y la escuela: el apartheid educativo como política de ocultamiento. Ponencia presentada el 20 de setiembre de 2000 en la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ) en <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/gentili.pdf> Consultado el 23 de mayo de 2017.
- Glinka, M. (2005) Didáctica para gourmets. La educación y los siete pecados capitales, en *Cuaderno de Pedagogía*. Año VIII. N°13. Centro de Estudios de Pedagogía Crítica. Libros del Zorzal. Rosario
- González, C., Cuello, L. & Sande, S. (2014) El impacto de la masificación de la enseñanza universitaria en el perfil socio-cultural de los estudiantes de Trabajo Social de la Universidad de la República. *Revista Regional de Trabajo Social*, N°61, 2/2014, pp. 52-75.
- Harvey, D. (2005) *Espacios de esperanza*. Madrid, Ediciones Akal S.A.
- Hobsbawm, E. (2004) *Sobre la historia*. Barcelona, Crítica.
- Ianni, O. (1998) *Teorías de la globalización*. México, Siglo Veintiuno Editores.
- Karsz, S. (2007) *Problematizar el trabajo social. Definición, figuras, clínica*. Barcelona, Gedisa.
- Netto, J. P. (2012) Crise do capital e consequências societárias. *Serviço Social y Sociedad*, São Paulo, n. 111, pp. 413-429.
- Núñez, V. (1999) *Pedagogía social: cartas para navegar en el nuevo milenio*. Buenos Aires, Santillana.
- Pennac, D. (2008) *Mal de escuela*. Barcelona, Mondadori.
- Ribes, R. M. (2002) Tudo ao mesmo tempo agora: considerações sobre a infância não presente, em Goncalves Gondra, J. *História, Infância e Escolarização*. Rio de Janeiro. CNPq. 7 Letras.
- Rouanet, S. P. (1993) *Mal-Estar na Modernidade. Ensayos*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Sartori, G. (1998) *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid, Santillana.
- Steinberg, S. Y Kincheloe, J. (compiladores) (2000) *Cultura infantil y multinacionales*. Madrid, Morata.
- Unidad De Asesoramiento y Evaluación. Facultad de Ciencias Sociales (2008) *Enseñanza, investigación y extensión en la Facultad De Ciencias Sociales desde la óptica de los Docentes Informe Final Censo Docente, 2007*. Montevideo, octubre de 2008.





Fotografía tomada por Unidad de Comunicación y Publicación de la FCS



**Expresiones sociales, políticas y  
culturales de las transformaciones  
contemporáneas en el ámbito  
nacional e internacional**



# Los procesos de despolitización en la nueva protección social, como devenir que irrumpe en el desempeño profesional<sup>33</sup>

Alejandro Mariatti<sup>34</sup>

## Introducción

El centro del análisis se sitúa en la relación entre el capital y el trabajo, que a lo largo de los años tuvo distintos momentos de tensión que construyeron, impactaron y dieron forma a las políticas públicas (Pires, 2007). Los diferentes dispositivos dan cuenta de las distintas correlaciones de fuerzas que construyen y fundamentan las miradas sobre el problema, identificándolo como “cuestión social”. En algún punto, esta tensión parece alternar entre dos posiciones antagónicas: una cuestión moral de responsabilidad individual o personal, y otra mirada con anclaje más estructural y como responsabilidad pública. El siglo XX, coyunturalmente identificado por Hobsbawm (1999) entre la Primera Guerra Mundial y la Caída del Muro de Berlín, tuvo diversos momentos que edificaron el desarrollo económico planetario, pero particularmente aquel período posterior sucedido luego de 1991, significó la consolidación de la mundialización de la economía como nunca antes, cerrando un ciclo de quinientos años desde las primeras rutas de comercio trazadas por la navegación portuguesa y castilla del siglo XV y XVI. Los años posteriores a 1991 han significado un avance de la mundialización de la economía y de la ideología neoliberal, con una lógica que ha penetrado la gestión de la protección social y el mundo del trabajo (Antunes, 1998). Lo que traemos es una fuerte problematización sobre este proceso despolitizante que impacta en la protección social y en las profesiones como la nuestra, tan vinculada a dicha protección.

---

33 El presente documento forma parte del desarrollo del proyecto de investigación financiado por CSIC 2017-2019, titulado: “La activación como estrategia de combate a la pobreza. Análisis de las estrategias de activación presentes en los programas socio-laborales del Plan de Equidad”.

34 Docente e Investigador UdeLaR FCS DTS. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por UdeLaR. [http://buscadores.anii.org.uy/buscador\\_cvuy/exportador/ExportarPdf?hash=fa0789e-b7bb8a100f21dc1f82ffb3b7b](http://buscadores.anii.org.uy/buscador_cvuy/exportador/ExportarPdf?hash=fa0789e-b7bb8a100f21dc1f82ffb3b7b). (Uruguay) [alejandromariatti@gmail.com](mailto:alejandromariatti@gmail.com)

## Antecedentes

Los antecedentes de atención al desempleo en Uruguay, son antiguos como la república (1835) pero solo como ley de retiro para militares veteranos de las guerras de independencia. En 1904, se registra el primer antecedente de seguro de desempleo creándose la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones, con beneficios para maestros cesados en sus funciones. El siguiente paso será la extensión de los derechos jubilatorios y de pensiones a los empleados y obreros de las empresas de servicios públicos y Caja de Jubilaciones y Pensiones en 1919 (Bonino, 2009: 25-27).

La orientación ideológica del batllismo que "(...) contribuirá a conformar los principales rasgos sociales y políticos (...) volcándose en defensa de los intereses de los trabajadores (...) buscaba estabilizar una fuerza de trabajo" (Supervielle y Pucci, 2008: 78). A tal punto que para los autores en 1918 fue el comienzo de la configuración del "estado de bienestar" nacional (Supervielle y Pucci, 2008: 78).

En 1931 había 43.220 empleados públicos, cifra que ascendió en 1955 a 166.000 (Filgueira et al., 2004: 183). En 1933 la ley N° 9.080 del 19/08/1933 decía: «Autorízase al Poder Ejecutivo a disponer de Rentas Generales, en el presente ejercicio económico, de los fondos que considere necesarios para dar, de inmediato, trabajo a los desocupados» (Azar, 2009: p 220 nota al pie N° 11). En términos porcentuales de 1944 a 1955 el empleo público aumentó un 17,5% (Azar et al, 2009: 318). En el período del neo-batllismo el modelo agro exportador comenzaba a ser redimensionado por un impulso modernizador que diversificó y nacionalizó parte de la economía (Bertinoapud Azar et al., 2009: 25). El proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), tuvo un primer momento, hasta entrados los años 40, en el que se intentó contener los efectos de la crisis internacional agravada por la segunda guerra. Desde 1943 hasta 1959 Uruguay ingresó en un modelo de desarrollo, unido a la ampliación de derechos para la ciudadanía en general y para los trabajadores en particular.

Este período se caracterizará por una creciente preocupación por las condiciones de trabajo. Las denuncias de la bancada comunista en 1938 sobre la situación miserable de la clase obrera, motivó al Parlamento a crear una comisión para conocer las condiciones laborales de los trabajadores, a partir de la cual será elaborado un informe que desembocará en la Ley de Consejos de Salario de 1943. Entre los años 1939 y 1940, fueron visitados 44 establecimientos industriales en los que trabajaban 23.460 obreros. Aprobado en diputados en 1941, la Ley de Consejos de Salario siguió su camino al senado donde quedará sin ser discutida durante el período de dos años, según Frugoni, "(...) durmiendo el sueño de los justos" (Frega et al, 1985: pp 30-31). La ley 10.449 de Consejos de Salario de 1943, en su artículo 21 contempló una prestación aún vigente llamada "asignación familiar". Ésta nace como un beneficio destinado a

los trabajadores, compensatorio de las relaciones de clase y dentro de una Ley de Consejos de Salarios, el artículo 21 contempla la asignación familiar y los siguientes artículos describen sus características.

El 12 de noviembre de 1943, el parlamento de Uruguay votó la Ley 10449, intitulada Consejo de salarios. Por este medio se creó el régimen de asignaciones familiares con existencia de cajas de compensación. Nace como una negociación política de “regulación extra económica” (Braz, Netto, 2011) que favorece a la clase trabajadora, entre otras cosas porque fija el salario mínimo. Está vinculada a la mediación de clases en el orden burgués, es decir, a la negociación política y las regulaciones extra económicas referidas al conflicto entre el capital y el trabajo. Al referirse a la población para quien estaba destinada la prestación como beneficiarios, identifica como población objetivo con el término de: “todo empleado”, dándole un carácter universal con la palabra “todo” lo que lo aleja de expresiones sectarias y posiciones individualizantes. Digamos que el término “todo” ayuda mucho a construir identidad colectiva, y esta última es el germen para la participación en la negociación política de los asuntos económicos.

En el artículo 25 queda expreso que las Cajas tendrán como recurso una contribución patronal, mensual y variable, no menor de uno y medio por ciento ni obligatoriamente mayor del tres y medio por ciento de las remuneraciones de los trabajadores. Y dice más abajo, que el porcentaje de la contribución patronal será fijado cada tres meses. Como se puede leer, si bien el porcentaje parece débil, había una contribución del capital directa para con esta prestación que a su vez era redefinida cada tres meses, evidenciando que no había problemas en cambiar las reglas de juego a los inversores hasta cuatro veces en un año.

En los años cincuenta se centralizó el sistema de Asignaciones familiares, creándose un Consejo y extendiéndose el derecho a trabajadores rurales. La crisis económica, social y política se consolidó una vez que algunas condiciones externas (fin de la segunda guerra mundial y la guerra de Corea), dejaron de ser favorables para la exportación de materias primas (Filgueira, et al, 2005: p, 20). Se abandonó el modelo ISI como regulación del mercado de trabajo y se inició el modelo liberal aperturista concentrador y excluyente (LACE) (Olesker, 2001). La dictadura cívico-militar impactó de forma negativa en el gasto público (Midaglia et al, 2010; Yaffé, 2009; Olesker, 2001). En 1980 con la Ley 15.084, se incorpora la cobertura de todos los hijos menores de edad de trabajadores cuyos ingresos no superasen el tope exigido.

## **Los noventa neoliberales**

En la década de los 90 las intenciones apuntaron a flexibilizar las relaciones laborales para aumentar la productividad desde el ahorro de trabajo vivo

(Gorz, 1982; Offe, 1995; Castel, 1997; Antunes, 1998; 2000, 2009; Lessa, 2011), con características liberales y aperturistas en Uruguay, por ejemplo, con la Ley 16.713 que habilitará desde entonces las contrataciones de trabajadores como empresas unipersonales (Olesker, 2001b). En los años noventa, el gobierno del Partido Nacional, se retira de la negociación colectiva siendo, convirtiéndose para algunos autores en "(...) la contracara del viejo Estado batllista que intervenía como árbitro" (Supervielle y Pucci, 2008: 92). Es un periodo alentado por la quita de aranceles y la profundización de una economía liberalizada al mercado mundial y regional<sup>35</sup>. Para Supervielle y Pucci, en este periodo "(...) hay una profundización de la subordinación de la política social a la política económica y la reproducción social queda pues indirectamente subordinada a los avatares del mercado" (2008: 94). El gobierno del Partido Nacional, implementará el Programa de Inversión Social (PRIS), desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con lógica tecnocrática de tipo "By-Pass" (Midaglia, 1997). "Al mismo tiempo se verifico una tendencia a la disminución de los puestos de trabajo y al desplazamiento de los trabajadores" (Ver Supervielle y Pucci, 2008:93). Como referencia, se puede observar que, "(...) la industria manufacturera, perdió 65.669 puestos de trabajo entre 1990 y 1998, reduciendo un 39% su capacidad de contratación y perdiendo 80 millones de horas trabajadas en 8 años" (Olesker, 2001:54). Las nuevas estrategias van por el lado de las tercerizaciones, flexibilización laboral, el surgimiento del precariado como cuentapropista característico del sector informal.

La negociación sindical fue pasando del salario al empleo como preocupación. También en este periodo será creada la Junta Nacional de Empleo, en 1992, con la Ley de Rendición de cuentas número 16.320, en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Se consolida así un espacio fiscal para la atención al desempleo desde la capacitación y educación laboral, como el inicio de programas con características y componentes de "activación" para los desocupados beneficiarios de los cursos. "Activación" por un doble motivo a) porque pretende una nueva actitud del participante -más allá incluso de la creación genérica de obra pública- convocándolo con mayor protagonismo, proponiendo en muchos casos procesos de aprendizaje en la búsqueda de empleo, el entrenamiento para el desarrollo de estrategias de presentación y participación en entrevistas de trabajo, diseño de "currículos vitae" y un infinito proceso de reconversión laboral. El beneficiario recibe por medio de instancias educativo-laborales la ampliación de conocimientos que tienen la intención de mejorar su empleabilidad y las recomendaciones para su comportamiento. En síntesis, otra actitud y nuevos conocimientos, porque supone que el individuo carga con toda la responsabilidad de la metamorfosis

---

35 Creación del MERCOSUR.

ocurrida en el mundo del trabajo contemporáneo y por la exclusiva necesidad de sostener la tasa de lucro.

La idea del mercado como espacio de justicia entre individuos, es la base de la doctrina liberal. “El hombre según Locke, es alguien que se apropia y transforma la naturaleza por su trabajo, que deviene así propietario, y que por intermedio de dicha apropiación se vuelve capaz de existir por sí mismo como individuo, es decir sin depender de nadie” (Castel y Haroche, 2003: 13). Para la doctrina liberal, la división del trabajo y el mercado laboral son el ámbito en el cual se expresa naturalmente y se ejerce el derecho natural individual por medio del contrato social. Allí se venden y se compran mercancías y entre ellas el trabajo. Este es el escenario propicio para el surgimiento de teorías sobre los desempeños individuales, el emprendedurismo y la voluntad, los hábitos y la actitud personal frente al mercado. Este devenido como oportunidad desafiante, donde los capitales individuales explicados como “capital humano”, tanto a nivel de la teoría mundial (Schultz, 1992, Hayek, 1937) como regional (Katzman, 2001) se ponen en juego. Donde tiene lugar una explicación individual del desempleo en tanto la carencia de este “capital” reduce las probabilidades de aprovechamiento de las oportunidades del mercado (Pino Freire et al, 2010). Por defecto, la ampliación de dicho “capital humano” tendría un efecto contrario.

## **El problema actual**

Si hacemos un recorrido corto, en Uruguay, la atención a los desempleados que buscan empleo se venía desarrollando a nivel nacional y con carácter ministerial en su gran mayoría antes del 2005 desde el MTSS. Dichas acciones venían siendo acompañadas en la capital, por un grupo menor de propuestas municipales, de alcance departamental desde programas de empleabilidad transitoria tales como Barrido Otoñal, Girasoles, Jornaleros Solidarios, etc. Pero a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) fue surgiendo toda una nueva batería de programas de Inserción Socio-Laboral (ISL), creándose una Dirección de Economía Solidaria e Inserción Socio-Laboral y colocándose en la entrada del propio ministerio, una placa de mármol que referencia al trabajo y como este “nos hace”. Esto será entendido como dualización, en el sentido de abrir un nuevo canal para atender un problema ya existente y atendido con anterioridad desde otros espacios o instituciones, tal vez porque supone una novedad en su tratamiento. Hacemos referencia a la dualización de la atención al desempleo por el nuevo MIDES que se agrega a la gestión del MTSS. Alguna de estas nuevas propuestas de empleo transitorio del MIDES, pueden estar relacionadas con experiencias y antecedentes de los programas municipales que describíamos en este mismo párrafo y guardan una relación con la presencia de componen-

te de “activación”. Esto quiere decir, que los nuevos programas vienen con una dosis de reconversión laboral, búsqueda de actitud personal, con nuevas capacitaciones y disciplinamientos para adecuar la mano de obra al periodo de crisis del capital.

La atención al desempeño, tanto educativo como disciplinar, desde una dimensión personal, aparece como llave para desentrañar procesos de desencuentro entre las necesidades de trabajo y las especulaciones de explotación. Una mirada sobre el sujeto como responsable último de su desempeño en el mercado. El escenario contemporáneo expresa preocupación por el componente subjetivo y la actitud de los trabajadores. Según un informe presentado en junio de 2016 por una empresa consultora en un evento organizado por la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung Montevideo (KAS), el 29% de los trabajadores uruguayos se siente “poco” o “nada” reconocido en su desempeño laboral y el 21% tuvo una capacitación en los últimos 6 meses (El País, 2016). Más allá de la precisión del porcentaje, la creación de este evento coloca el tema de la capacitación para el trabajo y el disciplinamiento como elemento presente en varios sectores de la sociedad. Para el ex-dirigente sindical Richard Reed la preocupación pasa por la pérdida de valores para el trabajo, “Percibimos que hay una sociedad que ha perdido valores. Se perdieron valores, referencias y objetivos. Se han cambiado los valores históricos por otros más económicos. También se perdió el hábito de estudio. En el escenario de las relaciones laborales hay un sector que es renuente al trabajo” (Canal 12, 2015). De la misma manera que el Ministro de Trabajo Ernesto Murro realiza su reflexión en torno a este tema al lanzarse la estrategia identificada como Cultura del trabajo para el desarrollo: “(...) tenemos que dar una batalla enorme por esta cultura del trabajo y en contra de la cultura de la holgazanería, de la viveza criolla o la explotación y la arbitrariedad. Tenemos que ir a la defensa de la verdadera cultura de trabajo” (El País, 2015). Para la Gerente general de la Unión de Exportadores, Teresa Aishemberg si bien el problema se refiere a la falta de personal calificado para las tareas solicitadas y a la dificultad para radicar personal en el interior del país como las principales causas, también destaca la “falta de hábitos laborales, desinterés y poca dedicación al trabajo” (El Observador, 2016).

En relación al proceso vivido por la Asignación familiar, en el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-2000), se extiende a “hogares de menores recursos” y se amplía el beneficio más allá o independientemente del vínculo o relación laboral. De esta forma comienza un lento proceso de focalización hacia sectores de menores recursos, primero la Ley 17139 en 1999 y luego la 17748 en 2003. La extensión de 2003 en el gobierno de Jorge Batlle está directamente vinculada a la emergencia posterior a la crisis de 2002.

En 2005, el escenario<sup>36</sup> nacional contempla el nacimiento de nuevos Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC) como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), la Tarjeta de transferencia electrónica de montos de dinero llamada Uruguay Social (TUS) y posteriormente la Asignación Familiar del Plan de equidad (AFAMPE), tomando un camino institucional que renueva la Asignación Familiar con el Plan de equidad<sup>37</sup> y dualiza la matriz de protección social (Vecinday, 2013). En términos de Pierson, se implementará una “re-calibración”, ajustando objetivos y demandas, como racionalización y actualización de un programa anterior (2006: 61-66).

Este viraje hacia programas de combate a la pobreza como PTRC hace que hablemos de una prestación focalizada que individualiza y por tanto despolitiza. Tanto el PANES como la AFAMPE tienen una metodología similar. Es un algoritmo que como resultado final expresa numéricamente un valor para cada hogar, evalúa sus medios de vida y verifica si son población objetivo del programa. El requisito no será para “todo empleado” como la Ley 10449, sino para las llamadas situaciones de “vulnerabilidad socioeconómica”. Esto aumenta y refuerza la reflexión sobre una preocupación por focalizar. Se refuerza la dualización con una tendencia hacia la minimización de la prestación contributiva como lo denuncia el propio documento ministerial.

“Es importante destacar que con la implementación de las afam-pe, se derogaron las afam de las leyes anteriores a partir del 2009, con excepción de las afam de la Ley 15084, que considera como beneficiarios a todos los hijos menores de edad de trabajadores formales cuyos ingresos no superasen un tope máximo de ingresos. Sin embargo, esta última también ha tenido una tendencia decreciente en cuanto a la cantidad de beneficiarios, en contraposición al aumento de las afam-pe”. (Mides, 2013:143)

Lo aleja del trabajo y de aquella literatura de la Ley 10449 donde “patrones y empleados” redistribuían riqueza. El concepto de “situación de vulne-

---

36 “El actual gobierno suscribió este tipo de preocupaciones sociopolíticas, y su traducción práctica supuso la promoción de tres medidas de distinta naturaleza y proyección, pero altamente significativas para el sistema de protección nacional. Dos de ellas refieren a programas dirigidos a cubrir las necesidades básicas o específicas de grupos en situación de exclusión y/o vulnerabilidad social: Plan de Atención a la Emergencia Nacional – PANES –, de naturaleza coyuntural, y el Plan de Equidad, que se concibió como una propuesta estable. La tercera medida, en cambio, fue de carácter estrictamente institucional, referida a la creación del Ministerio de Desarrollo Social, encargado de instrumentar y monitorear los planes mencionados, a la vez que coordinar el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado”. (Midaglia 2007: p.468)

37 Dicho Plan contempla a su vez una reforma de la salud (SNIS) y una reforma tributaria con la creación de un nuevo impuesto de renta personal, el IRPF. La recaudación de novel impuesto a la renta de las personas físicas IRPF se nutre en un 87% de rentas del trabajo y un 13% de rentas de capital. (R.E.D.I.U. 2011)

rabilidad” despolitiza las carencias del orden burgués y las convierte en trayectorias vitales y personales fracasadas en la integración al mercado (lugar donde los seres humanos sobreviven de forma “natural” y donde la propiedad privada es negada para nueve décimas de la población como expresa el Manifiesto Comunista). A su vez esto refuerza la idea de que la pobreza no tiene nada que ver con la lucha de clases. La misma es medida personalmente, aunque los discursos institucionales estén plagados de la retóricas clasistas y explicaciones de la pobreza vinculada a crisis anteriores. Al colocar un impuesto que en un 87%<sup>38</sup> se nutre de rentas al trabajo e implementar políticas de “combate a la pobreza”, se termina de realizar la tarea pendiente del neoliberalismo, disociando a los propios trabajadores, enfrentando a la clase que vive de vender su trabajo, algo profundamente despolitizante y neoliberal. Mucho más si tomamos como referencia la descripción que realiza De Rosa sobre la distribución de la riqueza en nuestro país: *“La mitad de la población no posee riqueza, en tanto que el 40% de población que se ubica entre la mediana y el percentil 90, posee casi la misma riqueza que el 9% que le sigue (entorno al 37%). Dentro del décimo decil, se observa una fuerte concentración en el 1% más rico, que posee el 25,82% de la riqueza neta total, de la cual el 13,69% se ubica en el 0,1% más rico de la población. Dados los totales de población considerados, esto implica que aproximadamente 25.000 personas poseen más de un cuarto de la riqueza neta total, en tanto que 2.500 poseen casi el 14% de la misma”* (2016, 99).

La individualización del problema estructural del “metabolismo del capitalismo”, es la piedra fundamental para la creación de diferentes niveles de abordaje, según características personales o atributos del núcleo familiar. Esto profundiza una mirada reificada del orden, responsabilizando a los sujetos de algo que está fuera de su control (Mitjavilla, 2004). Ideológicamente colabora con la fragmentación de la clase trabajadora y sobre todo devuelve una imagen de ciudadano despolitizado.

Ha sido introducida una nueva mirada al problema a partir de la creación de programas en un nuevo Ministerio, como forma de ubicar características de un “nuevo problema”. Esta creación ha despolitizado aún más su causalidad. La dualización ha ubicado en una institución nueva (MIDES) el abordaje a estos “nuevos problemas personales”. Ya no alcanza con mecanismos tradicionales para atender el desempleo. Dos diferentes “puertas de entrada” para un problema colectivo que ahora divide a los trabajadores desempleados como si ambos adolecieran de problemas diferentes. La pre-

---

38 Con respecto a la nueva recaudación “progresista”, el novel impuesto a la renta de las personas físicas IRPF, se nutre en un 87% de rentas del trabajo y un 13% de rentas de capital (ver R.E.D.I.U. 2011:17), consolidando una batería de impuestos con fuerte presencia de aportes del trabajo y facilidades para el capital.

sencia de componentes de “activación” como saberes específicos y/o transversales, tienen un protagonismo distinto para cada programa según esta primera dualización, consolidando una nueva gestión del desempleo; por un lado de reconversión laboral a partir de saberes específico-instrumentales en el marco de MTSS para poblaciones con mejores posibilidades de ser empleables formalmente y por otro lado, la atención a una población que desde hace más de 2 años tiene dificultades de ingreso al mercado laboral formal, con dispositivos de mayor presencia de saberes transversales con intenciones disciplinantes y moralizantes que refuerzan la ideología que individualiza el problema del desempleo, siendo todo lo contrario a lo que describíamos en los años treinta y cuarenta, cuando la estrategia era generar obra pública, cajas de auxilio y subsidios.

La creación de este nuevo ministerio y sus programas con carácter de ley demuestran que ésta estrategia ha venido para quedarse y que atiende la nueva pauta de crecimiento por los siguientes años. Parece que en el futuro próximo habrá un grupo de trabajadores con empleo, otro grupo con posibilidades de entrar y salir de la formalidad y finalmente un grupo atendido desde el MIDES sobre quienes caerá todo el peso del ajuste del nuevo escenario laboral. Este nuevo escenario necesita precarizar las relaciones laborales, romper la integración por medio del empleo y crear una población que sostenga las intermitencias de la flexibilización mundial como imposición para el sostenimiento de la tasa de lucro.

Esto significa una renuncia definitiva al pleno empleo como gestión pública de integración y, la consolidación del desempleo y la precarización laboral como un problema de responsabilidad personal. Este triunfo ideológico del neoliberalismo, ha sido consolidado en Uruguay desde el año 2005 hasta la fecha. Esta mirada sesgada que identifica una población que presenta nuevas y personales dificultades, sumada a la creación de un ministerio (buque insignia del gobierno), dio inicio y a la vez perpetuó un abordaje dualizado de largo aliento. Esta construcción como problema personal es sin duda una intención despolitizante.

A su vez, la gestión de estos programas se realiza desde ese mismo ministerio, con más del 80% de sus trabajadores contratados de forma tercerizada (Pucci y Vigna, 2013: 13) y con apelo al voluntariado en varias oportunidades con un programa de recepción permanente en este sentido. Según la O.N.S.C. en 2015, el MIDES tenía entre funcionario públicos (386) y no públicos (1555) un total de 1941 trabajadores. Según el Primer Censo de Trabajadores Sociales de ADASU, “(...) *el MIDES es el organismo que presenta los mayores niveles de tercerización*” (Claramunt et al, 2015: 101). A esto se agrega que «[...] *el proceso de trabajo de la usp está altamente normalizado, lo que implica que los puestos de trabajo tienen tareas y procedimientos establecidos prescriptivamente que los trabajadores deben cumplir*» (Pucci y

Vigna, 2013: 7). La potestad de admisión para los programas depende de un algoritmo construido por expertos y viabilizado de manera informática (Mariatti, 2016) limitando el abordaje profesional, sumiéndolo en un desempeño extremadamente tecnocrático y heterónomo, burocratizando radicalmente su rol y despolitizando su trabajo.

## En síntesis

Se vuelve necesario problematizar la responsabilidad de nuestra profesión como colectivo frente a este creciente proceso despolitizante en el abordaje, la construcción del problema y el ejercicio de la profesión. ¿Cuáles son las posibilidades de respuestas en los términos propuestos por Bourdieu (2001)?

El lugar del Trabajo Social, es convocado a la bisagra de atender la cuestión social, debiendo habitar las contradicciones y debiendo asumir la denuncia a la creciente política de despolitización. Llevar adelante el combate contra la tecnocracia y la búsqueda de eficiencia económica en favor del capital. Contra la burocratización de los servicios y la demagogia política. Unido como colectivo a los movimientos sociales que enfrentan esta doctrina de ortodoxia mercantilizante del siglo XXI. Promoviendo una mirada que tienda a la repolitización de la explicación de las secuelas del capitalismo. Enfrentar el neoliberalismo porque su avance atenta contra la ampliación de la ciudadanía y la integración. Enfrentar la explicación individualizada del pauperismo y la focalización como forma habitual de la política social, en este paquete de tercerización, flexibilización laboral y desprofesionalización. Enfrentar el avance de una lógica punitiva cada vez más presente junto a la asistencia.

¿Tomaremos la mundialización de la economía como una fatalidad? Como dice Bourdieu (2001), la tarea es difícil, “(...) porque las instancias políticas que se trata de combatir están muy lejos (...) porque el poder de los agentes y de los mecanismos que dominan hoy el mundo económico y social se funde en una concentración extraordinaria de toda especie de capital — económico, político, militar, cultural, científico, tecnológico— fundamento de una dominación simbólica sin precedentes” (2001, 99). Pero comienza por desnaturalizar esta legitimidad con la que parece avanzar la despolitización y enfrentar día a día el macabro mundo que nos impuso el orden burgués, desde la organización colectiva y la denuncia como mecanismos para restaurar lo político. Y continúa fortaleciendo el habitus del trabajo social como colectivo en un campo complejo, con actores que portan diversos capitales. Para ello, en los términos de Grassi, debemos fortalecer nuestra capacidad de problematizar nuestros supuestos y ser capaces de construir el objeto de intervención. “Sin esa capacidad, se acepta como dado un objeto pre constituido (en ese trabajoso esfuerzo colectivo, al que refiere Bourdieu: no hay

*entonces autonomía de la profesión*” (Grassi,1994:54) La autonomía va a depender en como valoramos nuestros espacios de trabajo, sin excusas ni exclusas, sin distancias ni dicotomías estériles.

## **Bibliografía**

- Antunes, R. (2009) “Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)”. En Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Neffa, J. C; de la Garza Toledo, E.; Muñiz Terra, L. Buenos Aires, CLACSO: CAIC y T. 29-44.
- Antunes, R (2000) El trabajo y los sentidos. Montevideo, Grupo de Estudios sobre el Trabajo (GET), octubre.
- Antunes, R (1998) Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Sao Paulo, Cortez.
- Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., GarciaRepeto, U., Sanguinetti, C., Sierra, M. y Torrelli, M. (2009). ¿De quienes, para quienes y para qué? Montevideo, Fin de Siglo.
- Bourdieu, P (2001) Contra la política de despolitización. file:///C:/Users/Ciente/Downloads/Dialnet-ContraLaPoliticaDeDespolitizacion-153461.pdf
- Bonino-Gayoso, N (2009). “Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay”. Asociación Uruguaya de Historia Económica. Boletín de Historia Económica - Año VII - Nº 8
- Braz, M. Netto, JP. Economía Política. Ed. Boi Tempo. Sao Paulo. (2011)
- Braz, Netto, 2011
- Castel, R. y Haroche C. (2003) Propiedad Privada, Propiedad social, Propiedad de sí mismo. Rosario, HomoSapiens.
- Castel, R. (1997) Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires, Paidós.
- Claramunt, A (2015) García, A; García, M “Primer Censo de Egresados de Trabajo Social”. FCS/ADASU.
- De Rosa, M (2017) en: La diaria: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/1/en-uruguay-la-mitad-de-la-poblacion-no-posee-riqueza/>
- Filgueira, F., Rodríguez, F., Rafaniello, C., Lijtenstein, S y Alegre, P. (2005) Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. Prisma, 21. Disponible en: [http://ucu.edu.uy/sites/default/files/libros/pdf/prisma\\_web.pdf](http://ucu.edu.uy/sites/default/files/libros/pdf/prisma_web.pdf)
- Filgueira, F., Garce, A., Ramos, C y Yaffe, J (2004) “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX” Instituto de Ciencia Política. [La]política. Montevideo, Ediciones Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política
- Frega, A., Maronna, M y Trochón Y (1985) Los consejos de salarios como experiencia de concertación. En: Cuadernos del CLAEH Nº 33 2da Serie, Año 10, pp27-36.

- Gorz, A. (1982) *Adeus ao proletariado*. Rio de Janeiro, Forense.
- Grassi, E (1994) La implicancia de la investigación en Trabajo Social *Revista de treball social*, ISSN 0212-7210, Nº. 135, 1994, págs. 43-54
- Hayek, F V. (1937) "Economics and Knowledge" New York: New York University Press. Discurso presidencial al London Economic Club, 10 de noviembre de 1936. Publicado por primera vez en *Economía* (febrero de 1937) <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Thirlby/bctLS3.html#Hayek>
- Hobsbawm, E. (1999) *Historia del siglo XX 1914–1991*. Buenos Aires, Crítica.
- Kaztman, R (2001) Seducidos y abandonados, el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista Cepal*, 75, 171 a 189.
- Lessa, S. (2011) *Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo*. Sao Paulo, Cortez.
- Mariatti, A (2016) *Política social y despolitización*. CSIC Montevideo.
- Midaglia, C., Castillo, M. y Fuentes, G. (2010) El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. En: *Revista Chilena de administración pública*, 15-16, 123-154.
- Midaglia, C y Antía, F (2007) ¿Una nueva síntesis? la agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno *Cuaderno CRH*, vol. 20, núm. 51, septiembre-diciembre, 2007, pp. 463-479 Universidade Federal da Bahia Salvador, Brasil <http://www.redalyc.org/pdf/3476/347632173007.pdf>
- Mitjavila, M. (2004), «Globalización, modernidad e individualización social» en *Revista Katálysis*, nº 1, vol. 7, Florianópolis.
- Midaglia, C. (1997) "El rendimiento de los "by-pass" como instrumento de reforma social: el caso PRIS". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. FCS UdelaR [en línea] 1997, v.10, pp.79-100. Montevideo. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/7112>
- Offe, C. (1995) *Capitalismo desorganizado. Transformaciones contemporáneas do trabalho e da política*. Sao Paulo, Editorial Brasiliense
- Olesker, D. (2001) *Crecimiento y exclusión*. Montevideo, Trilce.
- Olesker, D (2001b) *Diario La República*. Editorial del día 16 de mayo. Artículo: El gobierno antepone la rentabilidad al trabajo.
- Pierson, P. (2006) "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas". *Zona abierta*. 114/115.
- Pino Freire, R. y Pedrero González, E. (2010) Carlos Marx y el capital... ¿humano? En: *Revista Internacional Marx Ahora*. La Habana, 103-121.
- Pires, J M (2007) Condicionantes políticos e económicos da política social. *Revista Pesquisa & Debate*, Sao Paulo, V 18, Nº 1 (31) pp. 131-153
- Pucci, Francisco y Vigna, Ana (2013), «Condiciones de trabajo en la unidad de seguimiento de programas del Mides», ponencia presentada en las

XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo

- R.E.D.I.U. (2011) Red de Economistas de Izquierda del Uruguay. “La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010”. Trilce. Montevideo.
- De Rosa, M (2016) Monografía de Maestría “Distribución de la riqueza en Uruguay. Una aproximación por el método de capitalización” MIMEO. Puede consultar también en: La diaria: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/1/en-uruguay-la-mitad-de-la-poblacion-no-posee-riqueza/>
- Schultz, T. W. (1992) Restablecimiento del equilibrio económico los recursos humanos en una economía en proceso de modernización. Barcelona, Gedisa
- Supervielle, M y Pucci, F. (2008) El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX. En: El Uruguay del siglo XX. Montevideo, Banda Oriental y Departamento de Sociología de la FCS de la Udelar.
- Vecinday.L. (2013) La reconfiguración del campo asistencial. El caso del Plan de Equidad de Uruguay. *Serviço Social e Sociedade*, v.: 116
- Yaffé, J (2009). *Proceso económico y política económica durante la dictadura (1973-1984)* pp. 117-178. En el Libro: “La dictadura Cívico-Militar” Demasi, C; Marchesi, A; Markarian, V; Rico, A; Yaffe, J. Ediciones de la Banda Orinetal Montevideo.

## Fuentes

- Informe MIDES (2013). Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012. DINEM-MIDES. Montevideo, noviembre del 2013. © Ministerio de Desarrollo Social. ISBN: 978-9974-8433-5-6. ISSN: 2301-122X.
- El País (2016) <http://www.elpais.com.uy/informacion/trabajadores-perdieron-entusiasmo-empleos.html>
- El País (2015) <http://www.elpais.com.uy/informacion/consejo-ministros-estrategia-cultura-desarrollo.html>
- Canal 12 (2015) <http://www.teledoce.com/programas/esta-boca-es-mia/la-cultura-del-trabajo-de-los-uruguayos/>
- El Observador (2016) <http://www.elobservador.com.uy/perdieron-los-uruguayos-su-cultura-trabajo-n858697>
- ONSC: Oficina Nacional de Servicio Civil: [https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=532%3Adatos-excel-2015&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89](https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=532%3Adatos-excel-2015&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89)

# Las políticas laborales en el Uruguay contemporáneo: ¿son un camino a la inclusión social?

Fátima Otormín<sup>39</sup>

## Introducción

La reflexión tiene como centro las políticas de integración a través del trabajo dirigidas a los sectores en situación de vulnerabilidad. Se analizará el rol de los programas socio-laborales y de inclusión productiva llevados a cabo en el Uruguay durante los dos gobiernos nacionales del Frente Amplio (2005 a la fecha).

El trabajo parte del supuesto que la orientación dada a las políticas traducirá el interjuego Estado, capital y trabajo y con ello los niveles de integración/exclusión aceptados para la sociedad uruguaya.

El problema de conocimiento refiere a si la dirección dada a las políticas de integración laboral y productiva de los sectores vulnerables, está asentada sobre una matriz de protección correctivo residual (sustitución, correctivas) o persiguen la integración autónoma de los sectores desafiados del mercado laboral.

## 1. Paradigmas de políticas de integración por el trabajo: ¿integración plena o en los márgenes?

El análisis de las políticas de trabajo desde la perspectiva sostenida se propone revisar la orientación fáctica dada, procurando trascender de los aspectos discursivos, técnicos e instrumentales de las políticas, e invitando a la re-visión sus fundamentos teóricos-políticos y económicos. Para ello se abordarán los paradigmas de las políticas de trabajo y discutirán los límites de la acción estatal en la fase actual del capitalismo.

El problema de conocimiento refiere a si la dirección dada a las políticas de empleo por el gobierno de izquierda, está asentada sobre una matriz

---

39 Licenciada en Trabajo Social, Magíster en Trabajo Social, candidata al título de Doctora en Ciencias Sociales (FCS-UdelaR). Profesora Adjunta del Departamento de Trabajo Social (FCS-UdelaR). Integrante de la Red Académica Mundo del Trabajo (UdelaR). (Uruguay). fati-maotormin@gmail.com

de protección correctivo residual (sustitución, correctivas) o existen acciones que se orienten hacia la integración autónoma de los sectores excluidos del mercado de trabajo.

Importa aclarar a los efectos de este trabajo la diferencia entre políticas de asistencia y políticas laborales y de empleo. Las cualidades diferenciales, sustantivas, entre las políticas laborales y las de asistencia demarcaran los rumbos y alcances de la inclusión, según sea el predominio de una u otra.

Dicho esto, hay que distinguir, en la política laboral, una política de empleo propiamente dicha; y ésta, de lo que puede identificarse como política de asistencia social al desempleo. Si la política laboral del Estado condensa el sentido general con que se orienta la regulación de los intercambios en el mundo del trabajo(...) las políticas de asistencia, por el contrario, se dirigen a los sujetos desempleados, con objetivos compensatorios diversos, pero son ajenas al funcionamiento del mercado de trabajo (Grassi,2000:8)

Las políticas sociales en torno al trabajo han desarrollado una gama de opciones y son agrupadas por Chávez y Sajardo (1999) de la siguiente forma:

1. *Políticas de compensación*, cuyo objetivo consiste en compensar el déficit de productividad de los trabajadores desfavorecidos, reduciendo el coste que supone su contratación para las empresas, y de esta forma incentivar su empleabilidad por las mismas. En este contexto se integran, de un lado, las actividades de formación y orientación profesional (como los programas de apoyo a la formación-orientación profesional y los programas de remotivación y fomento de búsqueda de empleo) que pretenden compensar la deficiencia de formación general de los colectivos desfavorecidos e identificar los empleos y las áreas de trabajo de mayor idoneidad, contribuyendo a aumentar su dinamismo y autoconfianza. De otro lado se recogen los incentivos de carácter económico dirigidos a las empresas tradicionales (política salarial, primas, subsidios compensatorios, ayudas-subvenciones a la creación de empleo), o el apoyo al trabajo autónomo.

2. *Políticas reguladoras*, que pretenden afectar el comportamiento discriminatorio de las empresas respecto de los colectivos desfavorecidos a través del establecimiento de obligaciones, condiciones y deberes, con lo cual el sector público traslada los costes de inserción a las empresas. El instrumento más utilizado ha sido la imposición de cuotas de contratación obligatorias.

3. *Políticas de sustitución*, donde el sector público promueve directamente la inserción laboral de los colectivos desfavorecidos. Puede considerarse como si el Estado generase un mercado de trabajo de sustitución, una demanda de trabajo al margen del mercado. Dentro de estas medidas se integran los empleos protegidos, la propia creación de empresas al efecto, el tratamiento social del desempleo, o la financiación de trabajos socialmente útiles. (Schmid, 1984)

El núcleo del debate se centra en la centralidad de la acción estatal a la hora del diseño de políticas de inclusión por el trabajo: laborales y productivas. Los sectores más pobres requieren de políticas activas para su integración ciudadana, no en los márgenes ni en los límites de la subsistencia. Este rol no puede ser dejado al mercado o mediante acciones tímidas de subsidio. La integración de numerosos sectores vulnerados (trabajadores sin calificaciones, emprendedores pobres, cuenta propistas, entre otros) requiere de una fuerte acción estatal, y para ello debe involucrar todas las dimensiones que atañen a la construcción de un proyecto de integración viable: económicas, políticas, técnicas y productivas.

En este sentido se dirige el señalamiento de Salvia (2005) que refiera al alcance limitado de las políticas de integración desarrolladas por los Estados, al margen del mercado de trabajo y del propio desarrollo productivo.

La situación parece demandar una audaz política de Estado en materia de *redistribución del ingreso* que implique una efectiva inversión social en los sectores más vulnerables (no sólo transferencia de ingresos monetarios), pero también una profunda reforma del sistema político y del Estado que la haga posible y efectiva. (Salvia, 2005:8)

Los resultados han puesto en evidencia que estas políticas no logran resolver la gran brecha social generada por la reestructuración productiva y el retiro del Estado de un fuerte papel redistributivo. La matriz estructural de los déficits de integración se evidencia particularmente en la creación de “nuevas vulnerabilidades”: extensión del “*preariado*” (Wacquant, 2001) y de los “*no man’s land*” (Lautier, 2001). Estas vulnerabilidades emergen en un contexto de mejoras de algunos indicadores tradicionales de pobreza e inclusión social (desigualdad, ingreso, acceso a servicios, empleo) y reflejan el alejamiento de los objetivos de integración autónoma de los sectores vulnerables, situación de vulneración que permaneció en el contexto de expansión económica y con políticas sociales con énfasis en la equidad.

Como señala Lautier (2001: 61)

(...) desvinculando la pobreza de sus determinantes estructurales, se separan los individuos sometidos a esa condición de sus lugares en el sistema productivo. Asimismo, además de alterar la perspectiva constitucional, diluye el principio normativo del derecho a la racionalidad técnica del gasto público.

El problema que será el centro de este análisis refiere a que esta “cuestión social” se busca abordar con el predominio políticas socio-laborales y productivas al margen del mercado – políticas sustitutivas y-o compensatorias – enfoques que no logran la integración autónoma, sustentable.

## 2. Estado, Políticas e Integración Social en el Uruguay Contemporáneo

Las tendencias y consecuencias sociales del actual régimen de acumulación deben ser legitimadas mediante complejos dispositivos políticos e ideológicos. Al respecto señala Grassi (2001) que la legitimidad del modelo de acumulación se construiría sobre la estrategia de “neutralización” de todo debate, sobre “imperativos funcionales”, o leyes del mercado. El capitalismo en su fase mundial asienta su ideología en la “irreversibilidad” de los procesos de globalización económica y de sus “indeseables”, pero poco controlables, secuelas sociales: pobreza, exclusión, desempleo, como fenómenos cuasi “ajenos” al poder de los Estados. Estos requerimientos del capital internacional, dejarían a los Estados nacionales un bajo margen de autonomía, debiendo “someterse” a estas reglas para no quedar fuera del juego global.

A este discurso de “incontrolabilidad” (Mészáros, 1995) del capital por parte del Estado, se suma el “velo ideológico” que coloca la cuestión social “descentrada” del eje del conflicto capital-trabajo, y reducida al tema de la pobreza, sin referencias al conflicto distributivo estructural de base.

En este contexto se configuran las políticas integración social, que evidencian y traducen el retroceso y debilitamiento de las categorías políticas que fueron centrales a la democracia real: integración, trabajador, ciudadanía y derechos. En su lugar asistimos al predominio de políticas de asistencia a los pobres “comprobados”, ya no concebidos como trabajadores desocupados o desafiados, sino como beneficiarios de políticas de reproducción biológica y social. Estos programas de asistencia se desarrollan bajo discursos de ciudadanía y derechos, pero sus efectos sobre la integración real, autónoma, develan el cariz solo discursivo de los enunciados.

El análisis busca exponer la centralidad y politicidad – en oposición a la noción de neutralidad- de la acción estatal en la orientaciones de las políticas, determinando si nos encontramos ante el predominio de tendencias funcionales al logro de los objetivos sistémicos con algunas dosis de integración social –normalizadora - o por el contrario (dado que la integración no admite muchos matices, es o no es integración sustentable, ciudadana), opciones de políticas con mayor orientación hacia la integración real y no solo formal de los sectores vulnerados de la sociedad.

El Estado históricamente ha cumplido un papel protagónico en la organización, regulación y normalización del Trabajo. Estos cometidos no decaen en la fase mundial del Capital, sino por el contrario, provocó que numerosos Estados produjeran (des) regulaciones del trabajo para atraer inversión extranjera.

Respecto a esta centralidad del Estado señala Beverly Silver:

(...) la mercancía fuerza de trabajo no puede ser abandonada totalmente al mercado autorregulado sin la intervención de agentes institucionales y muy es-

pecialmente del Estado (del mismo modo que la economía capitalista no podría funcionar sin éste o alguna otra entidad que hiciera sus veces). Esto produce permanentes oscilaciones entre la mercantilización y la desmercantilización de la fuerza de trabajo. (Arrighi y Silver, 2004: 31)

Los cambios en el mundo del trabajo han sido viabilizados mediante estrategias de fragmentación de la clase trabajadora y segmentación de los mercados de trabajo a nivel nacional y a escala global. Para Harvey (2000) las fragmentaciones en el mundo del trabajo, no sólo atañen a la reducción del trabajo en el núcleo primario (asalariado, estable, protegido) sino que el mercado se configura como una constelación de situaciones precarias alrededor del núcleo asalariado. La reducción del mercado de trabajo primario o del centro del mercado de trabajo (según los círculos concéntricos que plantea de Harvey), forma parte central de la estrategia política y económica del régimen de acumulación *flexible*.

Para el caso uruguayo, el siglo XXI es heredero de las políticas económicas recesivas y concentradoras imperantes en el último cuarto del siglo XX. El SXXI se enfrenta al agotamiento de las recetas neoliberales y de sus contundentes y previsibles fracasos en términos de “inclusión” social, centrados en modelos de mercado libre, Estado mínimo y pobres merecedores.

El abordaje y tratamiento de estas secuelas serán uno de los principales objetivos de las políticas sociales de los gobiernos progresistas de América Latina. En 2005 en Uruguay el primer gobierno nacional de izquierda creará un ministerio específico con este objetivo. Serán sujetos prioritarios de las políticas asistenciales aquellos sectores que fueran los más excluidos, el plan de emergencia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) priorizará la pobreza con criterio focalizado y las situaciones de indigencia.

Según los datos del último informe del MIDES, la significativa reducción de la pobreza en el periodo de análisis (2006-2013) fue resultado de un conjunto de políticas, económicas, sociales y laborales, logrando que 696 mil personas salieron de la situación de pobreza. Por otra parte, se señala el aumento de los ingresos en un 47% en el año 2013, respecto a 2006 junto “con el aumento del ingreso del 20% más pobre fue 86%, mientras que en el 20% más rico fue de 36% e incluso en el 5% más rico 20%”, generando la reducción de la desigualdad. Otro dato destacado por el informe refiere a los indicadores de mercado de trabajo, señalando la creación de 330 mil nuevos puestos de trabajo y el aumento de las cifras de formalización laboral. (MIDES, 2013:6) 3) Las nuevas expresiones de la cuestión social: el “*Precaariado*” y los “*No Man’s Land*”<sup>40</sup>.

---

40 **Tierra de nadie** (también denominado por su término en inglés: No *man’s land*) es un término utilizado para designar el terreno que no se encuentra ocupado o está disputado por

Si bien se observa la evolución significativa de algunos indicadores sociales (abatimiento del desempleo, reducción de la pobreza y de la desigualdad, entre otros), por otro lado, se mantienen numerosos sectores en situación de precarios o en *tierra de nadie* o “*no man’s land*”, grupos que ponen de relevo la matriz estructural de la desigualdad y las insuficiencias de estas políticas con objetivos integración plena, autónoma.

La precariedad laboral y social continúa afectando a la cuarta parte de la población, y convive con un número muy significativo de personas en el espacio de “*no man’s land*”, que supera e incluye al 25% de los trabajadores precarizados-informales. Estas situaciones revelan que las dimensiones estructurales de la cuestión social no han sido abordadas, generando nuevas formas de desafiliación de los trabajadores (sub-proletarizados, cuenta propistas, informales, entre otros) y de vulnerabilidad social y relacional.

Resulta significativo el dato que el país no presenta problemas de desempleo hace más de un quinquenio. Esta tasa ha bajado a niveles históricos (ubicada en el entorno del de un dígito que oscila entre 6,7% al 9 % en el 2017), apoyada en un contexto nacional de políticas y acuerdos comerciales internacionales, que han llevado a la expansión económica y productiva con importantes efectos sobre el aumento del empleo. Los diversos esfuerzos del elenco gobernante nacional y de los actores sindicales para mejorar de la calidad del empleo, no resultan suficientes en el marco de un modelo de acumulación centrado en la precarización del trabajo y del empleo. La informalidad laboral y productiva adquiere valores importantes en la PEA en los países de la región: supera el 30% en Argentina y para Uruguay se ubica en el entorno del 26 % en 2017.

La insuficiencia de respuestas de las políticas de integración al trabajo, llevadas a cabo en el Uruguay por casi una década, pondría de relevo que la precarización laboral y social es una de las aristas más importantes de la cuestión social del SXXI y de los mayores retos de integración social para la región.

El SXXI suma a los “tradicionales” expresiones de la pobreza, la ampliación y creciente aumento importantes núcleos de poblaciones que no están totalmente incluidas, tampoco son sujetos de las políticas de asistencia ni beneficiarios de las protecciones vinculadas a la integración por el trabajo.

Dado que el núcleo de las políticas focalizadas está vinculado a personas y hogares en situaciones de pobreza que entren en los valores del algoritmo, ese índice específico, denominado Índice de Carencias Críticas (ICC) seleccionara a los beneficiarios que poseen las mayores vulnerabilida-

---

varias facciones debido a la incapacidad de controlarlo efectivamente o por el elevado coste de su mantenimiento.

des –pobres comprobados-, desde una concepción de pobreza de carácter multidimensional <sup>41</sup>.

La inclusión por el trabajo también es de carácter focal y a término. Serán incluidos como beneficiarios de las políticas de trabajo protegido o inclusión productiva, exclusivamente aquellas personas que: i) no respondieran a los requerimientos y competencias mínimas exigidas por el mercado, ii) desocupados durante un período no menor a 2 años y en situación de pobreza –multidimensional- medida por el I.C.C. Es decir, se dirige a la población que depende estrechamente, en el límite de la reproducción biológica, de la acción estatal para su reintegro asistido al mercado laboral o productivo.

El diseño de las políticas de inclusión por el trabajo, con altos niveles de focalización, no contempla esta gran diversidad de vulnerabilidades que no se incluyen como “pobres comprobados”. Este sector de “*no man’s land*” coloca desafíos a las políticas de integración, requiriendo no solo la atención de los “excluidos” sino de la gran masa ubicada en la que Castel (1996) define como “zona de turbulencias”. Si bien entendemos que los programas socio-laborales y de inclusión productiva constituyen el paso básico de la ingeniería de los proyectos de inclusión, resultan claramente insuficientes para la integración autónoma, ciudadana, sin tutelas, de los sectores pobres y deja fuera de los soportes para la integración a un contingente cada vez mayor.

No son incluidos en los beneficios de las políticas de asistencia ni tienen lugar en las políticas de inclusión por el trabajo y/ o de carácter productivos. Ni comprobadamente pobres ni comprobadamente integrados, no son suficientemente solventes para el otro esquema de integración, el de mercado. Esta configuración de relaciones sociales en el límite de la inclusión (precarios, informales, cuentapropistas, trabajadores o pequeños productores rurales) está naturalizada en la estructura social de la mayoría de los países de América Latina, adquiriendo su expansión el carácter de “novedad” para Argentina y Uruguay en el siglo XX.

Este grupo, de integración y características diversas, de los “*no man’s land*”, tienen en común la vulnerabilidad, inestabilidad social y económica junto a la ausencia de protecciones. Se constituyen como categoría por ausencia: no califican en los criterios de focalización de la protección social, tampoco están amparados por protección salarial por no estar plenamente integrados al trabajo, un número significativo de los “cuenta propia”, tampoco

---

41 Para la inclusión en los programas del MIDES, como el programa socio-laboral “Uruguay Trabaja” se toman en cuenta entre otros factores de focalización: “permanecer en situación de desocupación no menor a 2 años, ser mayor de 18 años, y los factores de ponderación del ICC: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.” (DINEM, MIDES, 2012) Estos factores de ponderación se aplican tanto para el acceso a las Asignaciones Familiares (AFAM-PE) como para la integración al Monotributo Social.

son beneficiarios de las políticas sectoriales de desarrollo productivo. No son tan pobres para las políticas de apoyo productivo del MIDES (Índice de Carencias Críticas) ni con capacidades de pago para otras políticas bancarias y ministeriales (el ejemplo del MIEM, BROU).

Es de destacar que la vulneración se profundiza, si a este escenario de políticas de predominio focal<sup>42</sup> se suma el déficit de capitales del cual son portadores estos sectores. La brecha se profundiza aún más en un contexto altamente competitivo para la integración laboral o productiva, que exige complejos requerimientos y capacidades para la integración sustentable en los circuitos formales.

### **3. Algunos supuestos provisionales y reflexiones finales**

Este ejercicio de análisis de opciones de políticas y efectos posibles, busca poner de relevo la centralidad de las decisiones estatales en la configuración de los escenarios de inclusión laboral y productiva de los sectores vulnerables.

Por una parte, entendemos que el predominio de programas de inclusión laboral y productiva- basados en políticas de Estado que funcionan como sustitución del mercado de trabajo y al margen de esas demandas- sin articulación con el sistema productivo, mantendría los bajos niveles ya existentes de reintegro al mercado laboral y a los emprendedores en la economía de subsistencia.

Otro escenario se configuraría con el predominio de políticas de integración al trabajo de tipo sustitutivas y/ o correctivas, sin articulaciones estructurales con las políticas de mercado de trabajo y con las líneas de desarrollo productivo, revelaría el mantenimiento del paradigma de protección residual correctivo con retórica ciudadana.

Aparecería como una configuración positiva a objetivos de inclusión, un escenario que articulara la incidencia activa del Estado en programas que desarrollen políticas vinculantes entre oferta y demanda laboral, junto a programas que vinculen en forma sistémica: mundo del trabajo, desarrollo productivo, integración productiva y formación profesional.

Este escenario de intervención activa y no subsidiaria del Estado en los mercados, aumentaría las posibilidades de reinserción autónoma-decente de

---

42 Estimación realizada por la autora en base a fuentes oficiales del MIDES: unas 6000 personas fueron beneficiarias en 2012 de la cobertura de los programas de inserción laboral y productiva de la Ex Dirección de Economía Social del MIDES: cooperativas sociales, emprendimientos productivos, PUC, Uruguay Trabaja y Monotributo Social. Datos recabados de documentos internos del MIDES y de entrevistas a los responsables de los Departamentos de la ex DINES. Mides. Diciembre. 2012.

los sectores pobres y precarizados, y el corrimiento de la matriz de protección asistencial hacia un modelo ciudadano/inclusivo.

Como se desprende del análisis de Grassi, la integración laboral – y agregamos nosotros-la integración productiva, exige de políticas vinculadas, articuladas, al mercado de trabajo y a los circuitos económicos y productivos no marginales, sino en el núcleo duro productivo. Se entiende que la integración ciudadana al trabajo demanda políticas que apoyen la construcción de nuevas y complejas competencias socio-técnico, económicas y productivas de las personas y de los emprendimientos vulnerables para la salida de esta situación. Se sostiene que las posibilidades y capacidades para la integración real de los sectores vulnerables en el mundo del trabajo solo pueden ser construidas en el marco de políticas de carácter global, sistémico.

En lo relativo a la inclusión laboral, resulta un imperativo profundizar el diseño de líneas de formación profesional alineadas con las demandas del mercado, y con un vínculo estrecho con las líneas del desarrollo productivo nacional. Estos últimos aspectos atañen también a la inclusión productiva de los emprendimientos vulnerables, que requieren de políticas imbricadas con el mercado económico y productivo, con programas al estilo del Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)<sup>43</sup>. Es decir, un diseño que, al estilo de este programa, brinde apoyos técnicos y económicos y vinculación efectiva en las redes del mercado productivo, para promoviendo en forma estructural una mayor participación y sustentabilidad de los micro emprendimientos en los circuitos formales.

Si la integración productiva de las pequeñas y medianas empresas requiere programas integrales de asesoramiento como el designado (PDP), la integración de los sectores vulnerables es insoslayable de una fuerte acción-estatal, planificada y orientada hacia una integración no marginal, integrada en los “nichos” de las cadenas productivas nacionales. Junto a ello, es imperativo, desarrollar políticas que lleven a la real construcción de capacidades (económicas, comerciales, sociales y formativas) de manera de acceder a la integración laboral y productiva autosustentable.

---

43 Lograr la integración económica, creando alianzas entre grandes empresas y PyMEs. Promover los contactos de negocio entre las grandes empresas y las PyMEs. Lograr que las PyMEs se integren verticalmente para que tengan acceso a nuevos mercados a través de su incorporación a la cadena de proveeduría de las grandes empresas. Fortalecer la proveeduría nacional en las empresas públicas y privadas para reactivar el mercado interno y facilitar una eficiente sustitución de importaciones. Promover que los encadenamientos productivos favorezcan el flujo de conocimiento y la transferencia tecnológica de la empresa líder hacia las empresas proveedoras. Elevar la competitividad de las PyMEs, identificando áreas de mejora y canalizándolas a los diferentes programas y herramientas de apoyo estatales. La estrategia se centra en el apoyo de la Gestión de las empresas proveedoras. (W. Pacheco (2002) Programa de Desarrollo de Proveedores PNUD, Salvador.)

El rediseño de las políticas debe pasar, del actual predominio de estrategias correctivas-sustitutivas, paralelas al mercado, hacia esquemas de mayor integración-participación en la riqueza social. Sin esta articulación con el sistema productivo, económico y educativo, se mantendrían los bajos niveles de reintegro al mercado laboral y a los emprendimientos vulnerables en la economía de subsistencia.

Por último, y no por ello menos importante, y en el entendido que el trabajo no es solo la forma y condiciones que adquiere la venta del saber humano sino la relación fundamental en la sociedad capitalista, las orientaciones de las políticas de integración a través del trabajo, traducirán los niveles de apuesta societal a la integración de los colectivos en situación de vulnerabilidad.

Estos elementos nos permitirán visualizar si la noción de asistencia se constituye en un momento previo a la inclusión, o es la naturalización del estado de desafiliación permanente, para un numeroso grupo, que, bajo un discurso ciudadano, quedará instalado en el lugar de la tutela ya como “inútiles para el mundo” al decir de Castel (1996)

Por ello entendemos que dar lugar a un modelo de desarrollo social con inclusión real de los sectores pobres, requiere de un nuevo pacto social que revise las relaciones entre capital y trabajo y reubique al Estado en un rol de mayor desmercantilización de las relaciones sociales.

## **Bibliografía**

- Alonso, Luís Enrique (1999) Trabajo y Ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial. Edit. Trotta. Madrid.
- Alves, G (2000) O Novo (E Precário) Mundo do Trabalho. Coleção Mundo do Trabalho. Edit. Boitempo, São Paulo, Brasil.
- Antúnez, R (1999). Os Sentidos do Trabalho. Ensaio sobre afirmação e a negação do trabalho. Edit. Boitempo. São Paulo, Brasil.
- Arrighi, G, Silver, B (2004) Caos e Governabilidade No Moderno Sistema Mundial. Boitempo, 2003, Sao Paulo, Brasil.
- Brito Leal Ivo, A. *La agudización del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social focalizada. Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Disponible en sitio Web. <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id>.
- Brito Leal Ivo, A (2001) “As Transformações do Estado Contemporâneo” Caderno 14, nº 35, Universidad Federal de Bahía, Brasil, <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=269>
- Castel, R. (1997) *La Metamorfosis de la Cuestión Social*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

- Chaves Avila, R. Sajardo Moreno, A (1999). *La inserción laboral a través de la economía social en el ámbito de las políticas activas de empleo*. *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* número 26 - primer 57 trimestre de 1999
- Grassi, E (2000) *Procesos Político-Culturales en Torno del Trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las "soluciones" propuestas: un repaso para pensar el futuro*. *Revista Sociedad* N° 16 Facultad de Ciencias Sociales, UBAISSN 0327-7712. Buenos Aires.
- Grassi, E (2009): *La normalidad del trabajo, empleos normales y vidas de trabajo: razones para trabajar*. *Rev. Katálisis* v. 12 n. 2 p. 226-234 jul./dez.
- Harvey, D (2000): *A Condição Pos-Moderna*. Edit. Loyola, Sao Paulo.
- Instituto Nacional de Estadística (2014). *Estimación de la Pobreza por el Método de Ingreso*. Marzo. Montevideo, Uruguay.
- Instituto Cuesta-Duarte. (2014) *Informe de Coyuntura*, setiembre, Montevideo, Uruguay.
- Lautier, Bruno (2001). *Las Políticas Sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo*. *Rev. Espiral* n 22, Universidad de Guadalajara, México. Disponible <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/Espiral%2022/91-130.pdf>
- MIDES-DINEM (2013). *Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006-2013*.
- Pérez, L (2012) *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos*. Tesis de Maestría en Trabajo Social. FCS. UDELAR, Montevideo.
- Salvia, A (2005). *El derecho a un trabajo digno para todos en el marco de un proyecto estratégico de país*. *Revista Valores*, vol. 64, 2005, pp. 56-69. Buenos Aires. Argentina.
- Wacquant, L (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires, Manantial.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014) *Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006-2013*. Montevideo.

# La jerarquización de una mirada singular, la soledad del recorte individual<sup>44</sup>

Alfredo López Toma<sup>45</sup>  
Alejandro Mariatti<sup>46</sup>

## Introducción

El presente documento, realizado para el Congreso de Trabajo Social desarrollado en Uruguay, pretende dar cuentas de los aspectos que la hegemonía Neoliberal introduce en la forma de administrar la cuestión social en el Uruguay de la actualidad. En este sentido, en una primera instancia, se presentarán en términos esquemáticos las transformaciones devenidas de la hegemonía neoliberal en términos universales. Posteriormente, en una segunda instancia, se revisarán las implicancias que estas mutaciones generaron en el sistema de protección social del Uruguay.

En relación a la primera instancia, el derrumbamiento de los Estados de Bienestar significó un fuerte golpe para la clase trabajadora. Implicó drásticos recortes en los beneficios conquistados durante los años subsiguientes a la Segunda Guerra Mundial.

El movimiento obrero había adquirido durante la posguerra la posibilidad real de incidir e imprimir su impronta en las cuestiones del Estado. Sus reclamos eran atendidos desde una perspectiva que se direccionaba a dirimir los conflictos prescindiendo del ejercicio de la violencia.

De esta forma, la política de los Estados de Bienestar desarrollo un sistema de compromisos y regulaciones que ofreció la ilusión que el sistema podía ser regulado y controlado por burgueses y trabajadores con el Estado como

---

44 El presente documento forma parte del desarrollo del proyecto de investigación financiado por CSIC 2017-2019, titulado: "La activación como estrategia de combate a la pobreza. Análisis de las estrategias de activación presentes en los programas socio-laborales del Plan de Equidad".

45 Licenciado en Trabajo Social, estudiante de la Maestría en Trabajo Social (FCS-UdelaR.) (Uruguay). [alfredolopez toma@gmail.com](mailto:alfredolopez toma@gmail.com)

46 Docente e Investigador UdelaR FCS DTS. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por UdelaR. [http://buscadores.anii.org.uy/buscador\\_cvuy/exportador/ExportarPdf?hash=fa0789e-b7bb8a100f21dc1f82ffb3b7b](http://buscadores.anii.org.uy/buscador_cvuy/exportador/ExportarPdf?hash=fa0789e-b7bb8a100f21dc1f82ffb3b7b). (Uruguay). [alejandromariatti@gmail.com](mailto:alejandromariatti@gmail.com)

mediador aséptico. Una invención novedosa donde era plausible vincular el aumento de los márgenes de ganancia con el bienestar de toda la sociedad.

En esta entelequia de capitalismo “responsable”, ni el Estado era aséptico, ni los compromisos de clase fueron duraderos y eficaces. Así lo demuestra la arremetida de la economía neoliberal que erosionó los pilares del Estado del Bienestar. Todos los sistemas de regulación que se habían montado durante la posguerra, y que en cierta medida le imponían frenos al mercado y a la libre circulación de capitales, serán suprimidos por la hegemonía neoliberal. Esto le permitirá al capital deslocalizarse y fluctuar de un sitio a otro sin ningún tipo de control. Su búsqueda estará dictaminada a encontrar puntos geográficos del planeta donde las condiciones de trabajo sean lo más flexibles y desreguladas posibles. Con el cometido de disminuir los costes de producción y aumentar las ganancias.

En este sentido, los apologistas del neoliberalismo depositan su fe y le rinden culto al mercado y a la economía. Pero como toda la experiencia humana lo indica, la fe necesita de sus propios demonios para reafirmarse, el Estado y las políticas de bienestar serán los consecuentes demonios del neoliberalismo.

Pero el Estado será un buen demonio para la fe neoliberal, tan necesario para sus objetivos como Judas lo fue para Jesucristo. Pues, una de las grandes falacias montadas por algunos pensadores tanto de izquierda como de derecha es que el Estado no interviene en la economía en la prevalencia del neoliberalismo.

## **Desarrollo**

El Estado neoliberal afronta las problemáticas vinculadas a cuestión social desde una perspectiva residual, policíaca, violenta y represiva. La oleada de dictaduras que acaecieron sobre el continente americano demuestra que la implantación del neoliberalismo fue posible, al menos en una primera instancia, por medios violentos tendientes a desarticular los movimientos obreros y los partidos políticos de izquierda. De forma tal, de sentar las bases para la primera oleada de reformas neoliberales sin actores sociales que pudieran maniatar este proceso de implantación.

En lo que remite estrictamente a las funciones económicas (en este punto se marca una diferencia con el Estado del capitalismo restricto), el Estado es el gran socio de la economía neoliberal. En este sentido, la acción estatal estará dirigida a captar inversiones, a desarrollar infraestructura y a exonerar de impuestos a las empresas que desembarquen en el territorio nacional.

Adaptará la legislación del país a los intereses de las empresas multinacionales y construirá zonas francas para que las empresas se asienten en el país. También será garantía de los grandes emprendimientos y asumirá los

negocios poco rentables que las empresas no quieran asumir y en más de una oportunidad, asumirá las pérdidas de los negocios poco fructíferos para el país.

Tal como lo señala Harvey,

“El Estado produce de manera característica legislación y marcos normativos que suponen una ventaja para las corporaciones y en ciertos casos para intereses específicos como la energía, las empresas farmacéuticas, la industria agropecuaria, etc. En muchos de los casos en que existen consorcios públicos-privados, ( ) el Estado asume gran parte de los riesgos mientras que el sector privado obtiene la mayor parte de los beneficios. Además, en caso de ser necesario, el Estado neoliberal recurrirá a la imposición coercitiva de la legislación y a tácticas de control ( ) para dispersar o para reprimir las formas colectivas de oposición al poder corporativo.” (2007: 67).

La hegemonía neoliberal destruirá la política de los compromisos y del consenso que posibilitó la emergencia de las políticas del bienestar y sentará las bases para que la economía de mercado avance sin ninguna restricción por el mundo dejando a su paso un rastro de precariedad, voracidad y destrucción.

El Neoliberalismo se instauro básicamente respondiendo a dos objetivos primordiales. Por un lado, superar la crisis de acumulación del sistema para volver a generar tasas de lucro crecientes. Mientras que, por otro, imperaba la necesidad restaurar el poder de clase. En relación a este objetivo, su importancia radica en recuperar la hegemonía absoluta y destruir los equilibrios y las alianzas que se generaron después de la Segunda Guerra Mundial.

En este sentido, las políticas neoliberales se manifestaron como la gran utopía de las clases dominantes para emerger del estancamiento económico de los años setenta. Su preocupación estaba orientada a intensificar sus ganancias al extremo y acumular enormes cifras en sus arcas. Esta codiciosa utopía, significó para el resto de la humanidad, sumirse como nunca antes, en agobiantes procesos de extrema pobreza y desprotección. Por el avance del mercado sobre el terreno que anteriormente ocupaba el Estado.

Las transformaciones procesadas en el ámbito de la producción, con la constitución de formas de acumulación flexible, la globalización de la economía, el avance vertiginoso de las tecnologías aplicadas a la producción, la sustitución del fordismo/taylorismo por el toyotismo en la gestión y organización de la producción, acabaron por suscitar la respuesta del capital a su crisis estructural. (Antunes; 2005).

La reestructuración del capital estuvo signada por una ofensiva brutal contra el trabajo, la precarización, la vulnerabilidad y la represión han sido el sello específico de este ataque. Estas transformaciones en las formas de producción, se realizaron con la intención explícita de intensificar la explotación sobre la fuerza de trabajo. Estas pautas, van delimitando que el neoliberalis-

mo no solo remite a una reorganización de la acción estatal en sus funciones económicas y políticas, en su sentido más amplio, representa una nueva fase del sistema capitalista de producción propiciada por la crisis de acumulación.

La economía del neoliberalismo, ignora los compromisos que se le habían adjudicado en los Estados de Bienestar y se presenta violenta y autoritaria. La reestructuración productiva promovida en el neoliberalismo, generó que

“Cuando más aumenta la competitividad y la competencia intercapitalista, más nefastas son sus consecuencias, entre las cuales dos son particularmente graves: la destrucción o precarización ( ) de la fuerza humana que trabaja, y la degradación creciente del medio ambiente ( ). El desempleo es una dimensión estructural, la precarización del trabajo de manera ampliada y la destrucción de la naturaleza a escala globalizada se convierten en los trazos constitutivos de esta fase de reestructuración productiva del capital” (Antunes; 2000: 20).

Por otro lado, recomponer el poder de clase fue un elemento fundacional de la arremetida neoliberal. Es trascendental comprender que las alianzas y los compromisos de clase generados en el marco del capitalismo de los monopolios, (como consecuencia de sus posibilidades objetivas), entre la clase trabajadora y la burguesía, posibilitaron el desarrollo de los Estados de Bienestar. En este sentido, los aportes de Harvey son consecuentes al manifestar que,

“( ) la neoliberalización puede ser interpretada bien como un proyecto utópico con la finalidad de realizar un diseño teórico para la reorganización del capitalismo internacional, o bien como un proyecto político para restablecer las condiciones para la acumulación de capital y restaurar el poder de las élites económicas.” (2007: 54).

En este contexto, la administración de las problemáticas de la cuestión social en la sociedad neoliberal será canalizada hacia la esfera del mercado. Esta transformación, implicará una reorganización del Estado en cuanto a su intervención sobre las problemáticas de la cuestión social.

Los sujetos sobre los cuales se prioriza la intervención son modificados, se realiza un viraje que va desde el trabajador (como objeto de la intervención de los Estados de Bienestar) hacia los pobres (como objeto de la intervención del Estado neoliberal). Pero la realidad ha demostrado que el trabajador y el pobre, teniendo en cuenta los profundos procesos de precarización que la hegemonía neoliberal ha desperdigado por el mundo, no son categorías excluyentes.

Por lo tanto, en el neoliberalismo la institución estatal no esconde, como lo hizo durante los Estados de Bienestar, su componente de clase. Su accionar tiende a beneficiar constantemente a la clase hegemónica, en detrimento de la clase trabajadora. En este sentido, en términos estrictamente analíticos, la “mano visible” del Estado se hace presente en tres sentidos.

Por una parte, en relación al primer sentido, el Estado procurará generar las condiciones para que los capitales y las empresas multinacionales se asienten en el territorio nacional y adquieran grandes ganancias, a expensas de una depredación voraz en términos humanos y ambientales. Esta pretensión, será efectuada desarrollando infraestructura, zonas francas, legislación que flexibilice las relaciones laborales, la defensa brutal de la propiedad privada y de la libertad de los empresarios y las corporaciones para exprimir a la fuerza de trabajo.

Así pues,

“( ) el Estado neoliberal debería favorecer unos fuertes derechos de propiedad privada individual, el imperio de la ley, y las instituciones del libre mercado y del libre comercio. ( ) El Estado, pues, utiliza su monopolio de los medios de ejercicio de la violencia para preservar estas libertades por encima de todo. Por ende, la libertad de los empresarios y de las corporaciones ( ) para operar dentro de este marco institucional de mercados libres y de libre comercio es considerada un bien fundamental” (Harvey; 2007: 73-74).

En relación al segundo sentido, se podría pensar en la dicotomía coerción-consentimiento en lo que respecta a la atención de las problemáticas planteadas por la clase trabajadora. Como se ha mencionado, en el capitalismo competitivo no existía la posibilidad de un Estado que procure el consenso. Por ende, los reclamos planteados desde las filas proletarias eran dirimidos mediante el uso de la violencia del aparato estatal. Con las transformaciones producidas por la emergencia y consolidación del capital monopolista, la posibilidad de la negociación colectiva y la construcción de consenso fueron ganando terreno sobre el ejercicio de la violencia.

La reorganización de la institución estatal, desencadenada por la reestructuración económica, generó que la balanza se incline hacia la coerción y el uso de la violencia para atenuar el conflicto entre el capital y el trabajo. Este hecho, es significativamente visible si se tiene en cuenta el aluvión de dictaduras que abatieron el continente americano; auspiciadas por el gobierno de Estados Unidos, con el beneplácito de las clases altas y parte del sistema político.

De este modo,

“( ) frente a los movimientos sociales que buscan intervenciones colectivas, el Estado neoliberal se ve obligado a intervenir, en ocasiones de manera represiva ( ). ( ) el Estado debe entonces recurrir a la persuasión, a la propaganda o, en caso necesario, a la fuerza bruta y al poder policial para suprimir la oposición al neoliberalismo.” (Harvey; 2007: 79).

El mero ejercicio de la violencia, para solventar un sistema de dominación no es suficiente, aunque parezca obvio mencionarlo. La propaganda y la persuasión son elementos significativos para solventar un sistema de

dominación. En el marco del neoliberalismo, se instala una cultura del individualismo y del consumo exacerbado como axiomas constitutivos de la realización personal y la felicidad humana. Inevitablemente, esto trae consigo que cualquier tipo de acción colectiva, tendiente a socializar problemas y soluciones, sea conceptualizada desde el Estado y las clases dominantes como una amenaza. A excepción, de las actividades colectivas como la caridad y la filantropía, las cuales tienen el visto bueno para ser desarrolladas y en muchas oportunidades, son propiciadas por el Estado al exonerar de impuestos a las empresas que contribuyan con alguna causa.

Pero el punto que se quiere remarcar, es el cambio suscitado de los Estados de Bienestar hacia el neoliberalismo en la dicotomía coerción-consentimiento. La tendencia general de la acción estatal, en el primero, fue generar consenso (aunque no invalidó el uso de la violencia) y en el segundo, la tendencia general es la coerción sobre la clase trabajadora. Por ende, la acción del Estado en la atención y administración de las problemáticas de la cuestión social va en un sentido represivo, violento y policíaco. Los llamados “operativos de saturación” desarrollados por el Ministerio del Interior en los barrios más humildes del Uruguay son una muestra clara en este sentido.

El tercer sentido, está dado por el cambio ocasionado en la población que es objeto de intervención de las políticas sociales del Estado, que va del obrero incluido en el mercado formal de empleo al pobre. La construcción y la consolidación del proyecto neoliberal, implicó desde un principio una crítica feroz a la intervención estatal.

“La oposición franca y decidida del neoliberalismo es contra cualquier intención de promover la igualdad en la sociedad. El neoliberalismo no se opone a cualquier intervención del Estado sobre lo social pues la intervención sobre la indigencia es tolerada, siempre y cuando no se intente promover la igualdad” (Bentura; 2011: 95).

Consecuentemente con esta crítica, se propició una mercantilización de los bienes y servicios estatales. La salud se privatizó y se transformó en un gran negocio, al igual que la educación, la seguridad social y otros servicios tales como la telefonía, el agua y la luz.

Las connotaciones de este movimiento, se traducen en la precarización de grandes conglomerados de personas que accedían a los servicios públicos y ahora tendrán que comprarlos en el mercado. Teniendo en consideración las transformaciones producidas en el mundo del trabajo, con una lógica tendiente a sustituir el trabajo vivo por el trabajo muerto y la exclusión de los trabajadores poco calificados; la ausencia del Estado como prestador de servicios, agrava las situaciones de precarización y vulnerabilidad de la clase trabajadora.

De este modo, la hegemonía neoliberal comprende que

“(…) la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo en un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas.” (Harvey; 2007: 6).

En este sentido, se vuelve a colocar en la historia del capitalismo al mercado como el mecanismo adecuado para lograr una sociedad más justa. La “mano invisible del mercado”, logró desatarse para transitar libremente por el mundo dejando consigo una huella de miseria. El mercado disfrutará de una libertad inconmensurable, rompiendo, como nunca antes, con las barreras geográficas.

Desperdigando cierta idea que equipara, de forma errónea, las libertades individuales con la libertad de mercado y de comercio.

Esta ideología afirma, que cada persona es responsable de la producción de su propio bienestar. Aquellos mejor preparados para la libre competencia, los más aptos para las tomas de decisiones correctas y racionales, triunfarán indefectiblemente en el transcurso de sus vidas. En el lado opuesto del espectro, los menos capacitados serán objeto de los subsidios estatales y cargarán consigo ese estigma.

Así se tiende a responsabilizar a las poblaciones más vulnerables de su situación. Se despoja a las problemáticas sociales de su dimensión histórica y colectiva. Lo que trae aparejado, irremediablemente un fracaso que opera en detrimento de la esencia social del ser humano, es decir, la negación de la humanidad como un todo.

Las repercusiones inmediatas de estas nociones implican que,

“La economía política del capital despolitiza la cuestión social y como consecuencia la naturaliza. Las causas de la “cuestión social” se individualizan: el responsable de la exclusión es el propio agonista que no supo manejarse en el mercado y su miseria es presentada como el resultado de su incapacidad.” (Bentura; 2011: 95).

Estos tres sentidos, en los cuales se expresa la intervención estatal, manifiestan el compromiso de clase del Estado con los capitales globales y su subordinación a los mismos. A su vez, son las características que adquiere la “mano visible” del Estado, que acuña en su seno las acciones tendientes a despejarle el camino a la “mano invisible del mercado” para cumplir con la utopía neoliberal, de restablecer el incremento de las tasas de lucro y el poder de clase.

“La conclusión clara que podemos deducir de este análisis es que el neoliberalismo no torna irrelevante al Estado ni a instituciones particulares del Estado ( ). Se ha producido, sin embargo, una reconfiguración radical de las instituciones

y de las prácticas estatales (en particular respecto al equilibrio entre la coerción y el consentimiento, entre el poder del capital y de los movimientos populares, y entre el poder ejecutivo y judicial, por un lado, y los poderes de la democracia representativa por otra).” (Harvey; 2007: 88).

Por otra parte, también expresan la perspectiva hegemónica de administrar la cuestión social en la era neoliberal. Caracterizada por la mercantilización de los bienes y servicios sociales, la represión y la coerción sobre el movimiento obrero, la asistencia a los pobres mediante programas focalizados con componentes tutelares y disciplinadores y la criminalización de la pobreza.

Ahora bien, ¿cómo han influido los fundamentos ideológicos de la recomposición productiva del capitalismo en las políticas sociales de nuestro país? En particular, como la construcción de un individuo sin sociedad, parafraseando a la dama de hierro, significo, el avance de una lógica privatista del conflicto de clase, devenido en problemas personales. El neoliberalismo fue la expresión ideológica que orientó toda una serie de reestructuras, en sintonía con la promoción del espíritu que irrumpe contra la socialización o la creación de bienes sociales. Las privatizaciones y las desregulaciones, como ataque a las regulaciones extra mercado, del mismo modo que la ampliación de programas asistenciales con características residuales, focalizaciones y tercerizaciones, son parte del ajuste que sobrevino como necesidad para sostener la tasa de ganancia en el nuevo orden mundial.

En algún sentido, los organismos internacionales fueron los divulgadores de esta interpretación a través del Consenso de Washington (Domínguez Uga; 2004). El mundo del trabajo se metamorfoseó (Antunes, 1998) y los sistemas de protección social tendieron a dualizarse (Aust et al, 2004:26), es decir, abandonaron el pleno empleo como política de integración y consolidaron la asistencia a sectores ahora devenidos como inempleables. Este revés ideológico neoliberal, recupera la interpretación individualizada del pauperismo entendido como fenómeno privado, familiar o individual, como “pobreza” (Domínguez Uga, 2004). Es en este sentido que queremos reconstruir este proceso como la expresión de un individualismo exacerbado por el marcado-centrismo de la retórica neoliberal.

El problema, nacido de las entrañas de la contradicción antagónica entre la producción cada vez más social y la apropiación de la riqueza cada vez más individual, “(...) *tiene nombre y dirección: la propiedad privada y el sistema del capital*” (Lessa, 2004: 110). Para Foldaroli y Melazzi, la escuela neoclásica es germen de una interpretación del excedente como concepción subjetiva, que construye la posibilidad de la evaluación individual de la utilidad. Su profundización y sofisticación en conceptos matemáticos que explican el desarrollo alejadas de la explicación marxiana de la plusvalía, permiten con econometría delinear trayectorias individuales de inversiones descono-

ciendo el trasfondo de explotación de clase que el capitalismo conlleva. Eso permite darle un ilimitado despliegue a la especulación privada y cada vez más separada de la voluntad colectiva, dejando en manos de un puñado de emprendedores privados el futuro de la humanidad (2009, 16).

Este primer desarrollo económico, fue motor del desarrollo del estado nación y con él el crecimiento del concepto de ciudadanía, que nace como expresión del individualismo burgués. A partir del siglo XVIII la sociedad aparece como resultado del pasaje de un estado natural a un estado social de individuos ontológicamente aislados. Los Jusnaturalistas, expresaban este supuesto “estado de naturaleza” como base para la formación del “estado en sociedad”. Reivindicaron derechos “naturales” arrastrados de aquel estadio anterior. Tanto Hobbes como Locke, caracterizan un individuo posesivo, con intereses singulares y egoístas. Para la corriente de pensamiento liberal, la libertad es la capacidad de satisfacer el propio interés, como una libertad negativa.

El liberalismo entonces, ya arrastra en su concepción humana una mirada recortada y empobrecida, desde impulsos y proyecciones personales, individuales. Sin embargo, en el siglo XX, por medio de la particular coyuntura de posguerra que permitió los estados de bienestar, fue posible la creación de mecanismos extra mercado que garantizarían la vida desde soportes colectivos. Lógicamente, esto alimenta una explicación humana desde lo universal. Recortarse desde un colectivo, significó el fortalecimiento de una mirada de los problemas como sociales y no como individuales. La llegada del neoliberalismo, de su concepción ideológica y del orden civilizatorio que pretende imponer, rompió con esto. La interpretación explicativa se aferra a una mirada individuo por individuo, como un fenómeno vinculado más a trayectorias individuales, privadas y personales que al propio movimiento del ser social en el orden burgués. “(...) *intenta presentarnos la producción capitalista como la forma absoluta de la producción y demostrar que sus contradicciones reales no son más que contradicciones aparentes (...) Es como querer probar la existencia de algo que no existe.*” (Marx apud Lukács, 1981:23).

A partir de esta nueva lógica asistimos, a un proceso de individualización “biográfica” frente a un determinismomundial casi “anónimo”. “*El individuo es llamado a ser el señor de su destino cuando todo parece estar fuera de su control.*” (Mitjavila, 2004:74)”.

Parece que lo colectivo se esfuma y en su lugar una libertad individual se ejerce limitando cualquier instancia supraindividual. Los derechos y las conquistas ciudadanas parecen ser una traba para el desarrollo y las regulaciones extra económicas junto a la politización alcanzada en la “edad de oro” es ahora cuestionada y atacada. El Estado debió entonces limitarse a garantizar la libertad de mercado construido ahora como entidad de justicia para individuos aislados. En este ámbito se sacian los apetitos y deseos de

“individuos posesivos” (Macpherson, apud Bentura: 2011:62). Garantizar la propiedad privada garantizaría la libertad individual. No hay “cuestión social”.

Esta interpretación individual lleva a una responsabilización individual, de individuos responsables de actuar en el mercado. O ¿acaso no es la construcción que se hace al ver a una persona tirada en suelo durmiendo a la intemperie en la ciudad en plena edad de la fibra óptica? Al verlo, la reacción inmediata es la culpabilización del otro que representa el fracaso y que debe ser atendido desde la compasión. Para Hayek (2006) el Estado debe garantizar un mínimo que permita la sobrevivencia de individuos que fracasan en el mercado, pero que esta garantía no interfiera en la libertad de mercado de trabajo.

La suposición de su fracaso está montada sobre una explicación individual de su trayectoria en el mercado como espacio de justicia. “La pobreza” como concepto, se caracterizaría por la ausencia de “capital humano” (Pino Freire et al, 2010:103) y no por la lucha de clases en el orden burgués con su tendencia decreciente de la tasa de lucro. El “capital humano” de esta empresa personal que se llama persona, aparece como expresión fetichizada y fantasmagórica, completando la apologética explicación individualista con adjetivos que refuerzan esta des socialización como por ejemplo hablar de “vulnerabilidad” del individuo y su exposición al “riesgo”. *“Consecuentemente, la pobreza acaba siendo vista como un fracaso individual de aquel que no consigue ser competitivo”*. (DomínguezUga, 2004:60).

El sistema residual de políticas sociales, como por ejemplo los programas de transferencia de renta para asistir a aquellos que demuestren su pobreza, en Uruguay, presentó características con esta lógica individualizante y la creciente utilización de bases de datos que se inmiscuyen en la intimidad personal y en la explicación individual de un problema que otrora pudo haber sido construido como responsabilidad de la sociedad.

“(…) la <individualización de la protección> es una forma específica de la privatización de la protección, pero no cualquier forma, sino la más primaria de esas formas, porque es la privatización del principio de la protección; o, dicho de otro modo, es la privatización de la clave en la cual la protección se convierte en tal. La individualización constituye al sujeto de la protección en tanto eso: en tanto individuo, en su forma más pobre y elemental” (Danani, Mimeo)

Estela Grassi refiriéndose a la tradición asistencialista norteamericana, explica como para ésta no existe la pobreza, sino, únicamente existen pobres, abordado como un capítulo más de la gestión social de las deficiencias individuales (Grassi, 2006:225). La explicación individualizante hace que *“(…) la pobreza, apenas definida como estado de carencias diversas a partir de las cuales podían ser descritos sujetos heterogéneos, aunque al final, homologados por su condición de víctimas (...)”* (Grassi, 2006:221)

La asistencia social para “pobres” como política focalizada, arrastra en su individualización un profundo contenido estigmatizante y responsabilizador desde una mirada que a su vez tiene un sesgo moralizante, porque lo coloca al otro, como individuo responsable de los actos que lo empobrecieron. *“Los problemas sociales pasan a ser percibidos en función de disposiciones psicológicas o familiares, como si fuesen independientes de las contradicciones sistémicas que los determinan”* (Mitjavila: 2004, 72).

El abordaje, en tanto supone la responsabilidad en el individuo, se presenta como una propuesta que primero desconfía del sujeto y luego le exige demostraciones de “objetividad” de la supuesta “pobreza”. Como indica Grassi, *“(…) en el adagio que insta a <dar el pez, pero enseñar a pescarlo> reactualiza, cada vez que se lo enuncia, el lugar donde radica la carencia: es decir, en el careciente”* (2006:223). Esta ubicación en el careciente expresa la orientación individualizante y responsabilizante, lógica privatista que despolitiza el conflicto de clase y lo presenta como un problema personal y privado.

En Uruguay, este despliegue de control innovó en su recorte individualizante en los nuevos “programas de combate a la pobreza” o como se llamó aquí de “emergencia”, aunque ya tengan unos doce años de vigencia. El dispositivo implementó un sofisticado despliegue tecnológico, controlando con contrapartidas el desempeño individual de los beneficiarios, hoy puesto en tela de juicio por las propias autoridades. En palabras de la actual Ministra, *“Estoy en contra de que se pidan contrapartidas por el dinero que reciben los pobres”* (El observador, 2016). Asistimos entonces a

*“(…) una sutil y constante individualización de los problemas sociales. La noción de individualización social refiere a la responsabilidad individual frente al manejo de la propia vida, y esta atribución se deriva de la percepción y el tratamiento de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales”* (De Martino, Vecinday, 2011:38)

Pero este recorte individual tiene antecedentes a finales de siglo XX. El Inau (en aquel entonces Iname) comenzaba a implementar mecanismos tecnológicos de seguimiento individualizante (De Martino, Vecinday, 2011:39). En estos años noventa, el gobierno del Partido Nacional, implementaba el Programa de Inversión Social (PRIS), desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con una lógica tecnocrática (Midaglia, 1998).

Al analizar las propuestas actuales, los tipos de focalización utilizados para los Programas de Transferencia de Renta Condicionada, vemos similitudes con estos antecedentes, donde pueden distinguirse cuatro mecanismos de focalización:

*“(…) por categorías o atributos individuales o del hogar, auto-selección, basados en la comunidad y basados en criterios de clasificación de los postulantes o sus hogares”*. (Amarante et al, 2008: p 2). *“Según establece la ley, la vulnerabilidad*

socioeconómica se mide conforme a criterios estadísticos (neopositivismo)<sup>47</sup> y tiene en cuenta factores como: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria” (Mides, 2013:143).

La acreditación como beneficiario depende de características familiares y personales, promoviendo un proceso individualizante en el reconocimiento de la situación, reforzando una construcción sobre el problema que responsabiliza al beneficiario.

Cuando reafirmamos las características individualizantes;

*“(...) acéptese que se denomine <individualización de la protección social> a una forma específica de orientar a las políticas sociales, una forma que se caracteriza por vincular las condiciones de vida de las personas con su situación y sus prácticas en calidad de individuo (...) puede considerarse la individualización como una forma de privatización de la protección, (...) la más primaria de sus formas y, en cierto sentido, la más perfecta, pues personaliza el principio de la protección, y sobre ese principio ella se organiza material y simbólicamente”.* (Danani,2008:45)

La individualización es el pilar que renueva y diferencia la vieja mirada de la “cuestión social”. Para ésta anterior concepción, el nudo de la “cuestión social” era expresión de desigualdades. En una renovada interpretación el nuevo nudo parece ser la equidad. La primera refiere a dimensiones y condiciones que trascienden las responsabilidades personales, en tanto la segunda, reafirma dicha responsabilidad individual, pues supone equidad para el despliegue de las diferencias ya existentes son naturales, entendidas como atributos personales y no como consecuencia estructural de la desigualdad combinada donde la riqueza de unos es la pobreza de los otros. (Ver Danani, 2008: 40). Una propuesta de este tipo, como la que ha sido desplegada por estos programas en Uruguay solo es posible si hay un control tecnocrático que lo viabilice.

*“La identificación de la población beneficiaria de los servicios de protección social mediante su incorporación en un registro documental permite: i) monitorear trayectorias individuales, al tiempo que posibilita la ii) construcción de flujos de población; iii) controlar la asignación de recursos evitando “abusos” por parte de los beneficiarios de las prestaciones; iv) reorientar las prestaciones en función de las características del problema o la población que se va a atender; v) economizar los dispositivos de administración y gestión de la pobreza aprovechando los rendimientos de la informática y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación”.* (De Martino, Vecinday, 2011:40); *“(...) las nuevas formas de gobierno poblacional allí materializadas, así como el papel asignado a los individuos, las familias y las comunidades. (...) Individuos, familias y comunidades*

---

47 Paréntesis nuestro.

*son los agentes de protección social privilegiados en las nuevas estrategias de gobierno poblacional (...)* (De Martino, Vecinday, 2011:35)

El gobierno de las poblaciones, tendrá, en la novela de Orwel 1984, un anuncio casi premonitorio de este despliegue, donde por medio de esta preocupación ideológica neoliberal, se explica la pobreza como fenómeno individual,

*“(...) se genera el instrumento que dará unidad a distintos sistemas de información, y facilitará la gestión y administración institucional (individualización de usuarios y sus trayectorias, seguimiento poblacional, control de recursos), tanto a nivel del Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU) como de otras instituciones prestadoras de servicios (Ministerio de Desarrollo Social, Banco de Previsión Social, Ministerio de Salud Pública). Sobre el conjunto de bases de información de las distintas instituciones prestadoras de servicios sociales se propone la construcción de un registro único de beneficiarios, lo que a su vez posibilita el control de los recursos asignados y un seguimiento de la población asistida. A tales efectos se está construyendo un Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS)”* (De Martino, Vecinday, 2011:39).

Es claro que es preferible esto antes que nada y es claro también que este despliegue es consecuencia de una preocupación por focalizar una propuesta que cuenta con escasos recursos, apenas el 0.4% del PIB. Pero, ¿porque esta propuesta tiene tan bajo presupuesto en diez años de crecimiento ininterrumpido de la economía nacional? En palabras de la Ministra *“La gente se pasa hablando de las cosas que da el Mides, la plata que da el Mides, y la verdad es que esto es un chiste. Las familias no van a salir de la pobreza con estas cifras, no alcanza”* (El País, 2017).

## **Conclusiones**

En suma, el avance de una lógica individual a la hora de entender el pauperismo, parece ir en contra de una explicación como contradicción propia del sistema capitalista. Diríamos así “en criollo”, para estos diseños individualizantes, la pobreza de esta gente nada tiene que ver con el ajuste de la dictadura, el desmantelamiento del aparato productivo en los años noventa y el aumento sostenido del desempleo hasta alcanzar el 17% en 2003. Los “beneficiarios” son atendidos atomizada, situacional y punitivamente. Su admisión depende de atributos individuales previamente definidos desde criterios técnicos. Construimos el supuesto de que en algunos barrios nacen más pobres que en otros, como un fenómeno territorial y biográfico, ajeno al desarrollo de la mundialización de la economía capitalista y la inserción regional por intereses mercantiles.

Se exigen contrapartidas lo cual sugiere pensar que en la interpretación de la pobreza hay un componente de responsabilidad individual. Atiende y

controla la conducta desviada, infantilizando al beneficiario y colocando el supuesto de una falla personal. Al mismo tiempo ofrece una respuesta inapelable al beneficiario desde la autoridad electrónica-tecnocrática y desde cuestionarios individualizantes. El pauperismo expresión de la relación capital – trabajo, es explicado como “pobreza”, abordada como problemática individual. La individualización es la forma de des socialización, pues no solo entiende “la pobreza” como fenómeno individual, sino que promueve en los beneficiarios una interpretación individual del problema.

## Bibliografía

- Amarante. V, De Melo. G, Vigorito. A, Machado. A: Metodologías para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de Asignaciones familiares. Montevideo. Convenio UdelaR MIDES. Informe final. (2008)
- Antunes, R. *Trabalho e precarização numa ordem neoliberal* En *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*, Buenos Aires, Ed. Clacso, 2000
- \_\_\_\_\_ (2005). *Los sentidos del trabajo. Ensayos sobre la afirmación y la negación del trabajo*, Buenos Aires, Ed. Herramientas,
- Antunes. R (2000) El trabajo y los sentidos. G.E.T. Montevideo Uruguay.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Sao Paulo Ed. Cortez Editora.
- Aust, A; Arriba, A: (2004) “Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s: Towards ‘activation’? Paper presented at the ESPAnet Annual Conference, September 9-11, 2004, Oxford (UK). Berlin. A preliminary version of that paper was presented at the WRAMSOC Conference, 23-25 April, (2004)
- Bentura, J.P. *La “Cuestión Social” como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del gobierno del Frente Amplio*. Tesis doctoral, FLACSO. Buenos Aires, 2011.
- Bentura. JP y Vecinday. L (2009). “El desarrollo de experimentos de inserción como respuesta ante los problemas de integración social” pp 127-146. Revista Trabajo Social Antioquia Nº10. Medellín Colombia.
- Danani. C. “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”. *Ciências Sociais Unisinos* 44(1):39-48, janeiro/abril (2008)
- Danani, C. (Mimeo) file:///C:/Users/Cliente/Downloads/Individualizaci\_n\_comunitarizaci\_n\_Claudia\_Danani.pdf
- De Martino. M; Vecinday, M L: “Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individuación, informatización y responsabilidad familiar de los

- problemas sociales”. Colombia. Revista Tendencia & retos. N°16. ISSN 0122-9729 (2011)
- Domínguez Uga, V.: A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. Revista Sociologia Política. Curitiba. 23, p. 55-62. (2004)
- Foladori, G, Melazzi, G. “La Economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes”. Universidad de la República. Montevideo, (2009)
- Grassi, E.: Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. Espacio Editorial. Buenos Aires (2006)
- Harvey, D. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Ed. Akal, 2007.
- Hayek, F. Camino de servidumbre. Alianza Editorial, Madrid, (2006).
- Lessa, S. Uma praga de fantasias. in *Questão Social e Serviço Social. Fundamentos e Práticas. Estudos de Política e Teoria Social, Pós Graduação em Serviço Social*, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Praia Vermelha N° 10 Primeiro Semestre (2004)
- Lukács, G (1981) Marx y el problema de la decadencia ideológica. Siglo XXI. México.
- Midaglia, C. El rendimiento de los ‘By-pass’ como instrumento de reforma social: el caso PRIS. Revista uruguaya de Ciencia Política, ICP Montevideo (1998)
- Mitjavila, M. “Globalización, Modernidad e individualización social.” Revista *Katalysis*. Volumen 7, N° 1. Florianópolis. (2004)
- Pino Freire, R. Pedrero Gonzalez, E. “Carlos Marx y el capital... ¿humano?” en *Revista Internacional Marx Ahora*. La Habana. (2010) pp 103 – 121.
- Wacquant, L: Castigar a los Pobres. Editorial Gedisa. Barcelona. (2010)

## Fuentes

- Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012. DINEM-MIDES. Montevideo, noviembre del 2013. © Ministerio de Desarrollo Social. ISBN: 978-9974-8433-5-6. ISSN: 2301-122X. (2013)
- El observador (2016): <http://www.elobservador.com.uy/arismendi-estoy-contra-que-se-pidan-contrapartidas-el-dinero-que-reciben-los-pobres-n967813>
- El País (2017): Entrevista a Ministra de Desarrollo Social, <http://www.elpais.com.uy/que-pasa/inempleables-presos-pobreza-indigencia-uruguay.html>

# Os conselhos de direitos no exercício da participação e do controle social sobre o fundos dos direitos da criança e do adolescente

Valdir Anhucci<sup>48</sup>  
Vera Lucia Tieko Suguihiro<sup>49</sup>

## Introdução

Os Conselhos de Direitos vêm se caracterizando como espaços públicos revestidos de dimensão política, na medida em que se constituem enquanto arenas permeadas pela disputa política entre os diferentes interesses, possibilitando a participação social no âmbito da gestão das políticas públicas.

É na perspectiva da disputa em torno dos recursos públicos que os Conselhos de Direitos podem tencionar o poder público no processo de construção das prioridades do orçamento público. Isso implica em ampliar o espaço de luta política com vistas a defender os recursos financeiros necessários à implementação das políticas sociais públicas.

No Brasil, espaços como o dos Conselhos de Direitos têm encontrado dificuldades em influenciar o processo de discussão e construção das prioridades a serem colocadas no orçamento público, o que compromete sua ação na luta pela ampliação dos investimentos em políticas sociais públicas.

As dificuldades em ampliar e consolidar o processo participativo no âmbito das políticas públicas está vinculado, em parte, ao passado autoritário e antidemocrático vivenciado pela sociedade brasileira. A organização social e política do Brasil foi marcada por posturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, de forma que isso dificultou a co-responsabilização da sociedade no trato da coisa pública, mantendo-a distante do processo de gestão das políticas sociais públicas.

A gestão pública no Brasil foi marcada pela ausência de uma cultura política que motivasse o cidadão a se aproximar dos diferentes espaços de

---

48 Graduado em Serviço Social. Doutorado em Serviço Social e Política Social. Docente no Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, campus Apucarana. (Brasil) anhucci@yahoo.com.br

49 Graduada em Serviço Social. Doutorado em Serviço Social. Docente no Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL. (Brasil) suguihiro@uel.br

decisões de interesse público. Com isso, pode-se afirmar que, a cultura política antidemocrática, construída no Brasil, tem forte ligação com o modelo de gestão centralizado e autoritário implementado ao longo dos anos, de forma que a participação da população fosse dificultada ou desqualificada.

A possibilidade de influenciar nas decisões acerca da gestão das políticas públicas no Brasil, o que inclui as decisões sobre o orçamento público, está vinculada à criação e consolidação de diferentes espaços públicos previstos pela atual Constituição Federal. Entre esses espaços destacam-se os Conselhos de Direitos, importantes canais de participação voltados para o exercício do controle social sobre a coisa pública.

Nesse sentido, os Conselhos de Direitos se apresentam como um importante avanço político diante do quadro histórico de centralismo e autoritarismo presentes na gestão pública brasileira, reforçando a necessidade de diferentes segmentos sociais interferirem no processo de decisão acerca das políticas sociais públicas, seja no seu processo de formulação, seja na definição e no controle de prioridades do orçamento público.

### **Os conselhos de direitos e o controle social sobre os recursos públicos**

A possibilidade de influenciar nas decisões acerca da gestão das políticas públicas no Brasil está vinculada à criação e consolidação de diferentes espaços públicos previstos pela atual Constituição Federal Brasileira de 1988. Entre esses espaços destacam-se os Conselhos de Direitos, importantes canais de participação voltados para o exercício do controle social sobre a coisa pública.

Os Conselhos de Direitos se apresentam como um importante avanço político diante do quadro histórico de centralismo e autoritarismo presentes na gestão pública brasileira, reforçando a necessidade de diferentes segmentos sociais interferirem no processo de decisão acerca das políticas sociais públicas, seja no seu processo de formulação, seja na definição e no controle de prioridades, o que inclui as decisões sobre o orçamento e o fundo público.

A previsão legal dos Conselhos de Direitos no Brasil, a partir de 1988, abre um campo de possibilidades para que a sociedade brasileira passe a contar com instrumentos de gestão, até então inexistentes, cuja principal função é garantir “[...] os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas” (GOMES, 2000, p. 166).

Ao se configurarem como espaços públicos, os Conselhos de Direitos tem por finalidade central, a defesa das demandas dos interesses dos diferentes setores populares, historicamente alijados do processo decisório. Isso significa dar acesso à população ao direito de participar do processo

de debate e de decisões no âmbito da gestão pública sobre a aplicação do orçamento e do fundo público em prol dos interesses e prioridades elencadas pela sociedade.

A ampliação da participação política no Brasil está necessariamente vinculada ao interesse da sociedade civil em aderir ao movimento político, no sentido de tensionar o poder público em adotar uma relação mais horizontal entre Estado e sociedade civil. Ou seja,

[...] A expectativa com a criação desses novos espaços de participação e de deliberação era da efetivação de diálogos mais permanentes entre os diferentes atores e a produção de acordos legítimos, visando à solução de problemas e ao atendimento de necessidades e demandas da população, combinando a democratização das relações de poder e o efetivo atendimento às demandas sociais (CUNHA, 2007, p. 25-26).

Este processo foi denominado de redemocratização do Estado, que instituiu os mecanismos de participação por meio da criação dos Conselhos gestores de políticas públicas e das Conferências, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), com objetivo de aproximar a população do processo de gestão pública,

[...] na perspectiva do controle social exercido pelos setores organizados na sociedade desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, o acompanhamento de sua execução, até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade. Foi institucionalizada pelas Conferências, que têm como objetivo avaliar e propor diretrizes para a política específica nas três esferas de governo, e pelos Conselhos gestores, que são instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo com composição paritária, entre os representantes dos segmentos dos usuários e demais segmentos (CORREIA, 2005, p. 63).

No processo de gestão das políticas sociais públicas, Correia (2005) considera que os Conselhos enquanto mecanismos de democracia semidireta que, respaldados por leis orgânicas, viceja para um caminho da democratização e a descentralização, como expressão de algo novo no campo da gestão pública. Isso implica em dizer que os Conselhos

[...] constituem-se novidade no campo de gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente para a construção de uma política democrática. (MARTINS, 2004, p. 190).

Este caráter inovador dos Conselhos de Direitos está na possibilidade de se estabelecer condições objetivas que apontem para a consolidação de uma gestão mais democrática das políticas públicas acerca do orçamento e do

fundo público, haja vista que “[...] os conselhos foram criados com objetivos institucionais para assegurar aos cidadãos organizados melhores recursos e meios para influenciar na definição da agenda pública em setores específicos de políticas sociais” (CAMPOS, 2006, p. 111), com “[...] o fortalecimento dos diversos sujeitos presentes em cena.

De um lado, o Estado com suas instituições governamentais, recursos financeiros e humanos, e de outro, a sociedade civil, com sua diversidade e heterogeneidade” (PAZ, 2006, p. 118).

Nesta perspectiva, os Conselhos passam a representar o campo de luta política, com vistas a romper com a cultura de decisão “de cima para baixo”, ainda prevalente na gestão pública brasileira.

Neste novo desenho, compete à sociedade civil o controle social sobre os atos abusivos do Estado contra o interesse da coletividade. Isto significa que a sociedade deverá incorporar no cotidiano de suas práticas novos paradigmas, tais como: universalização de direitos, autonomia, publicização, informação, participação social, controle social, negociação, diálogo, transparência, emancipação, dentre muitos outros. São conceitos que deverão estabelecer novas competências de cunho político, ético e técnico, entre as diferentes instâncias de poder: Estado e sociedade civil organizada. Isto implica na adoção de estratégias por parte da sociedade em ocupar os espaços públicos que promovam as discussões críticas e coletivas, com deliberações transparentes, com visibilidade política, ética e social, mediada pelo acesso e socialização de informações, de modo a subsidiar a capacidade da sociedade em interferir na gestão pública em prol do interesse público.

Torna-se condição a politização dos assuntos vinculados ao destino dos recursos públicos, com uso de canais de diálogo contínuos capazes de tensionar politicamente as decisões vinculadas aos recursos que financiarão as políticas públicas. A resistência do poder público em criar um espaço de debate e decisões sobre o orçamento e fundo público, por exemplo, está na aceitação histórica de que esta prerrogativa é do poder constituído.

Cabe a todo cidadão, de acordo com Teixeira (2002, p.41), “[...] melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, e exigir a accountability e a responsabilização dos gestores”. Isto significa tornar transparentes as decisões da administração pública, na medida em que o poder público é obrigado a prestar contas sobre os gastos públicos orçamentários e do fundo de sua responsabilidade.

No entanto, cumpre alertar que sempre haverá o controle da população pelo poder público, geralmente mascarado. Muitas vezes a população é convencida de que está participando das decisões políticas, mas ao contrário disso, está submetida às decisões daqueles que estão no poder. É na superação das velhas práticas, revestidas de práticas modernas que se garante uma sociedade civil organizada, apreendida do verdadeiro sentido

da participação social, de modo a assegurar a transparência nas propostas governamentais. Romper com essa ideia passa pela organização política da população em espaços públicos autônomos, em que todo o cidadão, de maneira livre, possa participar e controlar a coisa pública.

Assim, cabe ao Estado prestar contas daquilo que está fazendo, e à população cabe a apropriação dos instrumentos de controle social da coisa pública, no sentido de efetivar os princípios da administração pública, fundamentado na legalidade, na impessoalidade, na moralidade, na publicidade e na eficiência, com transparência da gestão pública.

Nessa perspectiva, o debate reiterado do processo orçamentário, ganha repercussões no cotidiano da população, no sentido de dar capilaridade e reconhecimento, primeiro, por aqueles que ainda não tem seus direitos garantidos e, num mesmo movimento, por aqueles que são responsáveis pela materialização de políticas sociais, ou seja, o Estado.

Isto significa que a decisão de investimentos dos recursos públicos não pode ficar restrita à vontade de um governo, mas deve passar pelo crivo da população no sentido de avaliar se os recursos para as políticas sociais vêm atender os direitos de caráter universal, superando o atendimento pontual e focalizado de alguns programas governamentais. A mudança dessa realidade passa pelo exercício político do controle social sobre o orçamento e sobre o fundo público, tendo por base a apropriação e compreensão, por parte dos diferentes atores sociais e políticos sobre o funcionamento do processo orçamentário, embora tal processo ainda esteja distante de parcela significativa da sociedade. A discussão e a definição dos recursos públicos só ganhará visibilidade quando traduzidos, decodificados e apropriados por aqueles que têm interesse direto em sua aplicação: a sociedade organizada. Ao negligenciar a inserção na discussão do processo orçamentário, esta mesma sociedade delega ao poder constituído o direcionamento dos gastos públicos para os seus interesses particulares, em detrimento do interesse da coletividade. Só o pleno conhecimento das formas de agir da administração pública que instigara a participação popular e, em decorrência, garantir o controle social (MILESKI, 2006). Ainda a cultura do controle social por parte da população é muito incipiente.

Nesta perspectiva, é preciso superar as práticas cuja solução dos problemas sociais corre pela via da ação individual, o que amplia a despolitização de assuntos de interesse coletivo, comprometendo a construção do diálogo e do enfrentamento coletivo.

Telles (1999) denuncia o “encolhimento da cena política”, que busca neutralizar qualquer capacidade de luta, tornando invisível a possibilidade de alternativas, ou seja,

[...] um estreitamento do horizonte do possível e do pensável. A rigor, o que está em jogo é a demolição desse horizonte – horizonte de possíveis

– por via de um aprisionamento da ação e do pensamento em um presente tramado pela lógica, percebida como inescapável, do mercado. Esse encolhimento da cena política produz algo como um curto-circuito entre a dinâmica societária e o universo público da política (TELLES, 1999, p. 187).

Isso pressupõe manter a sociedade distante das decisões de cunho público, dificultando o controle sobre a coisa pública por parte da população. Dessa forma, Estado e sociedade passam a ser vistos como entidades polares priorizando a lógica concentradora e discricionária do poder estatal, em detrimento dos canais de participação legítimos que a população conquistou. A relação entre Estado e sociedade civil se dá de forma autoritária, prevalecendo práticas que inibem qualquer movimento das massas populares na direção da partilha do poder. Estabelece-se uma relação em que prevalece a “[...] capacidade decisória nas elites técnicas enclausuradas na cúpula burocrática que deliberam e formulam políticas de grande amplitude, protegidas pelo sigilo e pela neutralização das instâncias de controle” (DINIZ, 1999, p. 101), com a presença de

[...] um Estado onipotentemente concentrado em seus poderes executivos, vazio de política, racionalmente gerencial, quando muito concebido como defensor de uma democracia minimalista e de uma sociedade civil capacitada para firmar “parcerias” ou para atuar em processos de descentralização participativa meramente protocolares (NOGUEIRA, 2004, p. 108).

A proposta é negar o dissenso, a contradição, excluindo a população de todo e qualquer processo decisório que possa influir nos rumos da gestão pública, gerando na sociedade uma letargia política historicamente imposta às massas populares, na medida em que

[...] nos habituamos ao pequeno papel de súditos, condicionados a obedecer e resignados a sermos testemunhas passivas do desenvolvimento da história. Esta exasperante “lentidão de ações” da sociedade civil é um sintoma grave que denuncia as sequelas de um longo período de autoritarismo, e um obstáculo para a democratização, que precisa ser combatido energeticamente (BORON, 2001, p. 242).

Estão cristalizadas no imaginário da sociedade as dificuldades impostas à qualquer aproximação da população aos espaços de poder e de decisão, colocando em curso “[...] processos ampliados de deliberação, de modo que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno do como viver, do como governar e do como conviver” (NOGUEIRA, 2004, p. 90-91),

No que se refere ao destino dos recursos públicos ou às decisões em torno do orçamento e do fundo público, trata-se de temas pautados e discutidos de forma incipiente pelos segmentos da sociedade civil. É frágil a compreensão da população sobre a importância de monitorar, controlar e avaliar a efetividade dos gastos públicos. O orçamento e o fundo público não são apropriados pela sociedade enquanto um campo de luta para garantir

os investimentos públicos para as políticas sociais. Frente à forte resistência do poder público em aceitar a participação da sociedade na decisão sobre o destino dos recursos públicos, os diferentes atores sociais se fragilizam no debate e no controle social, descaracterizando o caráter público e político do processo decisório, sem levar em consideração os efeitos perversos que ele possa engendrar.

Considerando que a sociedade civil organizada tem o papel de interferir na gestão das políticas públicas, assim como nas prioridades a serem definidas no orçamento e no fundo público, é preciso compreender as condições postas e impostas para esta sociedade, no processo de destinação dos recursos públicos. Nesse sentido, é necessário desmistificar a compreensão do orçamento e do fundopúblico como mera peças técnicas e contábeis, mas entendê-los como um campo da disputa política na relação entre Estado e sociedade civil. O acesso ao debate e às decisões em torno do orçamento e do fundo público tem que ganhar visibilidade, de tal maneira que faça parte do cotidiano da população brasileira. Esta mesma sociedade precisa entender que toda e qualquer receita ou despesa, no âmbito da gestão pública, deve estar prevista no orçamento e no fundo público, e que a efetivação de políticas públicas depende da previsão orçamentária e do montante de recursos a ser alocados para a sua implementação. No entanto, ainda há muita indiferença e desconhecimento da população sobre a questão que envolve o orçamento e o fundo público, principalmente quanto a,

[...] atitude que os cidadãos adotam em relação à elaboração e ao processo de negociação da peça orçamentária entre os poderes Executivo e Legislativo. Envolto em números aparentemente frios e contendo tecnicidades muitas vezes indecifráveis para o cidadão comum, o Orçamento Público, onde estão dispostas as receitas e os gastos administrados pelo Estado, parece uma figura de ficção que somente interessa e é inteligível para os que são responsáveis pela sua elaboração/aprovação/execução. É nessa arena, entretanto, que são tomadas as decisões sobre os objetivos de gastos do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento, que afetarão para melhor ou pior, a vida dos cidadãos (OLIVEIRA, 2009, p. 83).

Pode-se dimensionar a importância do orçamento público quando se prioriza ações de interesse coletivo, colocando-o como determinante no campo da gestão pública, uma vez que a implementação, a execução e a manutenção de qualquer política pública está vinculada à destinação privilegiada de recursos financeiros.

Entende-se, daí, que a efetivação dos direitos previstos na legislação brasileira depende, em grande medida, das escolhas e das prioridades dadas no âmbito do orçamento público, determinada pela capacidade de organização e de mobilização dos diversos segmentos da sociedade na disputa pelos recursos públicos. As diferentes decisões tomadas, assim como, as priori-

dades elencadas para compor o orçamento público, refletem uma constante disputa por recursos públicos, na medida em que “[...] se funda na vontade política e, embora se revista de aspectos técnicos multivariados transforma-se numa trincheira social” (VIANA, 2014, p. 47).

O seu financiamento depende da capacidade de organização dos segmentos populares em defender recursos suficientes para implementação de políticas públicas, considerando

[...] critérios não somente econômicos, mas predominantemente políticos, espelhando a direção tomada, sua definição e a correlação das forças sociais e políticas atuantes na sociedade. É aqui que reside a feição política da peça orçamentária, no seio do qual se travam os embates entre os representantes das classes e de suas frações para definir a direção e a forma de ação do Estado, ao mesmo tempo que se transforma ela em importante instrumento de controle que a sociedade possui sobre o executivo, por meio de seus representantes políticos (OLIVEIRA, 2009, p. 84).

Embora os estudos sobre orçamento e do fundo público, tradicionalmente, estão vinculados aos aspectos técnicos e disciplinadores no que se refere às tomadas de decisão e às escolhas sobre o destino dos recursos públicos, a verdade é que o orçamento público não se resume em “[...] meros e frios cálculos matemáticos. Não se esgota em critérios objetivos, pois deve revelar os valores e princípios constitucionais em que se pauta, implicando, em última análise, uma série de escolhas pautadas por políticas públicas [...]” (POLI; HAZAN, 2014, p. 156).

A visão de que o orçamento e o fundo público são assuntos meramente técnicos e que devem ser tratados apenas por indivíduos investidos de atribuições mecanicistas no processo de elaboração dos orçamentos públicos ainda “[...] é uma realidade distante aos olhos dos seus próprios destinatários, que se mantêm apáticos” (POLI; HAZAN, 2014, p. 157). Por sua vez, os agentes governamentais se colocam em uma “zona de conforto” e, ao mesmo tempo, apreciam o distanciamento da sociedade, por acreditar que “[...] o orçamento é matéria exclusiva e reservada para os especialistas e porque consideram que a dissipação desse conhecimento redundaria em perda de poder” (POLI; HAZAN, 2014, p. 157).

O orçamento público se coloca como uma peça de cunho político, pois serve para “[...] orientar as negociações sobre cotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e de direcionamento dos gastos” (OLIVEIRA *apud* SALVADOR, 2012, p. 128). Portanto, a decisão sobre o gastos públicos é uma decisão política para além do econômico, na medida que a materialização das reivindicações depende da luta empreitada na correlação de forças políticas e sociais entre os interesses da sociedade e os reais interesses da

sociedade. Dependendo da correlação de forças, o orçamento e o fundo público podem efetivar ou não os direitos, constituindo-se

[...] é um instrumento de realização desses direitos. Existem outros instrumentos, mas o orçamento é um instrumento privilegiado, que deve assegurar e expressar os requisitos de cumprimento dos direitos, refletindo as prioridades definidas pelo governo na execução e na escolha das políticas públicas. (SALVADOR, 2010b, p. 180).

O que se revela é o caráter político que reveste o orçamento e o fundo público. Isso implica em compreender, em que medida tem se dado a disputa entre as classes sociais e as suas frações, no que se refere ao destino do dinheiro público. Embora o processo orçamentário venha se pautando em aspectos técnicos em detrimento de um debate político, o que tem prevalecido é a postura burocrática e autoritária para a manutenção do controle sobre o destino dos recursos, principalmente do fundo público, por parte dos setores dominantes. A população deve resistir em face da apropriação cada vez mais privada daquilo que é produzido socialmente. A resistência passa pela construção de estratégias capazes de questionar a forma como o recurso público é distribuído e aplicado, de modo a ampliar e fortalecer a capacidade de influir no destino do dinheiro público, mediada pela politização das decisões.

Refletir sobre as condições em que se encontra o exercício da participação e do controle social em torno das decisões sobre o destino dos recursos públicos, instiga a desvendar o grau de publicização das informações, na medida em que “o acesso à informação do orçamento público é um dos transtornos ao exercício do controle democrático” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 25), o que implica na necessidade de estudar os diferentes transtornos causados pelo não acesso à informação, rompendo com a ideia de “aqueles que não pertencem ao mundo dos letrados em finanças públicas ficam automaticamente alijados das discussões” (VIANA, 2014, p. 54).

## **Considerações finais**

A partir do estudo, verificou-se que o espaço dos Conselhos de Direitos tem sido desconsiderado, principalmente quando se trata de influir nas decisões em torno do orçamento e do fundo público, ficando as decisões estritas aos setores vinculados ao poder público. Com frequência os Conselhos de Direitos são utilizados apenas para avaliar aquilo que já foi decidido pelos gestores.

A decisão sobre os gastos públicos é uma decisão política para além do econômico, na medida que a materialização das reivindicações depende da luta empreitada na correlação de forças políticas e sociais entre os interesses da sociedade e os reais interesses da sociedade. Dependendo da correlação de forças, o orçamento e o fundo público podem efetivar ou não os direitos.

Em tempo de escassez de recursos públicos, em que diversos setores da administração pública vêm sofrendo contingenciamento de recursos para implementação de programas sociais, os Conselhos de Direitos ao não priorizarem as inúmeras necessidades e demandas da área que representada, colocando em risco a defesa dos interesses coletivos.

Quando se trata de orçamento e do fundo público o tema não tem sido politizado suficientemente pelos Conselhos de Direitos, não se constituindo como assunto prioritário de sua agenda. As dificuldades estão relacionadas à aplicação dos recursos que estão subutilizados; ausência de conhecimento sobre recursos públicos existentes no fundo; desconhecimento sobre os processos de tramitação administrativos; falta de monitoramento e controle dos recursos vinculados ao Fundo; falta de competência técnica para planejamento da aplicação de recursos, o que vem fragilizando o papel dos Conselhos nos espaços de luta política dentro da administração pública.

A título de ilustração desta situação, no ano de 2015, o governo do Estado do Paraná/Brasil, contingenciou 360 milhões do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente, com alegação de que os recursos estavam sem seu devido uso. O mais grave desta situação é saber que o segmento da sociedade civil, representado por diferentes instituições, tomou conhecimento do “desfalque”, quando foi publicado no Jornal Gazeta do Povo, “Governo “confisca” verba destinada à Infância no Paraná”. O que se percebe é que algumas entidades da sociedade civil que dispõem de mais capacidade técnica em acessar as informações sobre os recursos do fundo têm sido contempladas com recursos, criando desigualdade no processo de distribuição dos recursos do Fundo. Esta situação expressa a importância do acesso à informação e do domínio técnico sobre os recursos públicos, mas, ao mesmo tempo, compromete o acesso democrático universal da informação, na medida em que não há uma política de comunicação no Estado do Paraná, com intuito da administração pública disponibilizar informações necessárias sobre os recursos do Fundo, tampouco os Conselhos de Direitos tem apresentado condições técnicas para garantir acesso às informações e monitorar e controlar os recursos alocados no Fundo.

Outro problema detectado se refere à proposta do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, relativos as 399 municípios do Estado do Paraná e do Plano Decenal Estadual, os quais darão direção política à execução de ações prioritizadas para o período de 2014/2023. O que se constatou é que não existe em nenhum dos planos (municipal e estadual) a descrição com a previsão orçamentária para implementação das ações elencadas nos referidos Planos. O que esta situação denuncia é que o orçamento e o fundo público não têm visibilidade nos espaços dos Conselhos, na medida em que não são levados em consideração os recursos necessários que financiarão as políticas públicas constantes no Plano Decenal tanto em nível municipal

como no Estadual. Os Conselhos ainda não se atentaram para a importância do orçamento e do fundo público, como condição fundante para viabilização de políticas públicas para a área da criança e do adolescente.

O que se percebe ainda é uma forte influência do poder público do Estado do Paraná, em direcionar os investimentos dos recursos do Fundo para garantir investimentos que são de exclusiva responsabilidade do governo, desvirtuando as finalidades orçamentárias, à exemplo da existência de uma “conta” que o poder público dispõe para, inclusive, aplicar em ações do seu interesse, valendo-se dos recursos utilizando-se do Fundo. O predomínio do poder público em gerir os recursos do Fundo é aceito pelos Conselhos dos Direitos, o que é mais grave ainda, é a baixa capacidade em formular políticas públicas para implementar os recursos públicos alocados no Fundo. A omissão dos Conselhos dos Direitos, neste aspecto, tem legitimado a ação do poder público em direcionar os recursos para seus interesses. Com isso, o que tem prevalecido é o monopólio dos setores governamentais nas decisões sobre a aplicação dos recursos do fundo público.

Nessa perspectiva, o compartilhamento das decisões entre o Estado e a sociedade civil sobre o orçamento e o Fundo público vai exigir ações concretas dos Conselhos dos Direitos, na perspectiva de ampliar o seu domínio sobre o processo de gestão pública, mediado pela informação, de modo a estabelecer uma correlação de força em que prevaleça a igualdade de poder de decisão entre o poder público e a sociedade civil. No entanto, a pesquisa revelou ainda uma condição de subalternidade dos Conselhos dos Direitos às ingerências do Poder Executivo, prevalecendo o caráter centralizador e impositivo da gestão pública, seja em nível municipal ou estadual. O que se constata é que os Conselhos dos Direitos anda na contramão do modelo de gestão democrática previsto na Constituição Federal de 1988. É marcante a presença autoritária e verticalizada do Estado em relação à sociedade civil, em prejuízo às práticas mais transparentes, sob o controle social da população. O que se destaca é a baixa capacidade dos Conselhos em romper com o processo burocratizado e centralizado que ainda permeia a gestão de recursos públicos no Brasil.

Embora os Conselhos dos Direitos se constituam em espaços com possibilidades de apontar denúncias, fazer propostas e questionar a gestão das políticas sociais públicas na luta pela ampliação de recursos e gestão pública transparente, torna-se condição que a sociedade se desvencilhe da apatia política em que se encontra, construindo estratégias de enfrentamento coletivo, dando visibilidade ao orçamento público, revestida de uma politização técnica que, somada à politização do orçamento, possa garantir o domínio e controle social necessário da gestão pública. Isso requer um grande esforço coletivo na organização social e política da sociedade, com vistas a ampliar o controle sobre as ações do Estado, exigindo dele o cumprimento de suas

obrigações em socializar as informações, democratizando as decisões da gestão pública e, conseqüentemente, do orçamento e do fundo público.

Segundo Avritzer e Costa (2004) são necessárias uma “alfabetização política” dos atores das esferas deliberativas, o que significa maior investimento na formação de públicos capazes de atuar sobre e na esfera pública. É por meio de criação e consolidação de canais plurais de transparência que se garantirá o diálogo entre o Estado e a sociedade civil organizada, tendo na informação pública a força mediadora e articuladora das diferentes instâncias decisórias sobre a coisa pública, na perspectiva do direito de compartilhar e democratizar o poder.

A participação social mediada pelo exercício do controle social precisa ser objeto de reflexão crítica no âmbito dos Conselhos dos Direitos, com vistas a redimensionar suas práticas, em especial, no que se referem às suas atribuições e funções sobre a gestão do orçamento e do fundo público.

## Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. (2004) **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina**, Dados, vol. 47, número 004, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, pp. 703-728.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BORON, Atílio A. **A coruja de minerva: mercado contra a democracia no capitalismo contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.88, p.101-121, nov. 2006.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil e controle social: desafios para o serviço social. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza Bravo; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (Org.). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 293-306.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.
- DINIZ, 1999, p. 101), DINIZ, Eli. **Globalização, democracia e reforma do estado: paradoxos e alternativas analíticas**. *In*: RICO, Elizabeth de

- Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: Educ, 1999. p. 91-103.
- MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-206.
- MILESKI, Hélio Saul. **Controle social: um aliado do controle oficial. Interesse Público**. Revista Bimestral de Direito Público, Belo Horizonte, v. 8, n. 36, p.85-98, Mar./abr. 2006.
- NEVES, Ângela Vieira. **Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil**. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 395-420.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para uma sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- PAZ, Rosangela Dias O. Código de ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.85, p.117-122, mar. 2006.
- POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. **Possíveis contribuições de Charles Taylor para o orçamento público: desafios para as políticas públicas**. Revista de políticas públicas, São Luiz, v. 18, n. 1, p. 155-168, jan./jun. 2014.
- RAICHELIS, R. **Democratizar a gestão de políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Org.). *Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Opas/OMS/Ministério da Saúde, 2008. p. 73-87.
- SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. 18, p. 15-32, 2014.
- TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- VIANA, Nelson Corrêa. Orçamento público: modelos, desafios e crítica. Revista de políticas públicas, São Luiz, v. 18, n. 1, p. 45-58, jan./jun. 2014.

# **Adolescencia y Derechos, una relación en conflicto con la ley. Explorando las creencias y percepciones de adolescentes varones privados de libertad respecto al, trabajo y la educación.<sup>50</sup>**

Marcelo Rodríguez<sup>51</sup>

“Hace miles de años, cuando había escasa provisión de pergamino la gente escribía una y otra vez sobre viejos pergaminos, produciendo lo que se llama un palimpsesto. Había escritos debajo de cada cosa escrita. Esta señal de Vega es, por supuesto, muy potente. Como usted sabe, están los números primos, y “debajo” de ellos, (...) este insólito asunto de Hitler.

Sin embargo, debajo de la secuencia de números primos y debajo de la transmisión de los Juegos Olímpicos, acabamos de descubrir un mensaje increíblemente rico, (...)

Pensamos que ha estado allí todo el tiempo, pero recién lo detectamos. Si bien es más débil que la señal del anuncio, me da vergüenza admitir que no lo habíamos descubierto antes.” (“Contacto”, Carl Sagan)

## **Introducción**

El texto que se presenta procurará describir, de manera comprensiva, las creencias y percepciones respecto al trabajo y la educación; de los adolescentes varones entre 15 y 18 años que se encuentran cursando por primera vez, una medida cautelar de privación de libertad.

Estas opiniones emitidas discursivamente por los adolescentes respecto a la educación y el trabajo, es una forma de interpelar suspicacias, prejuicios, desconfianzas, confusiones, que el “mundo adulto” ha desarrollado respecto a los adolescentes. La selección de los tópicos trabajados se debe principal-

---

50 El presente texto es un extracto de la tesis de grado titulada: “Adolescencia y Derechos, una relación en conflicto con la ley. Explorando las creencias y percepciones de adolescentes varones privados de libertad respecto al, trabajo, la educación y la infracción.” (2015, DTS-FCS-UdelaR)

51 Licenciado en Trabajo Social, cursa el Diploma en “Jóvenes, juventudes y políticas públicas” (FCS-DS-UdelaR). (Uruguay). marcer98@gmail.com

mente a dos aspectos; el primero refiere a la importancia que tanto el trabajo como la educación tienen en los procesos de integración social, especialmente para los más jóvenes; y en segundo lugar debido a que los mismos reproducen prácticas de violencia institucional hacia adolescentes y jóvenes, apartándolas de sus metas organizativas, siendo el sistema penal el ejemplo más flagrante de ello. (Paternain, 2013:125).

A los adolescentes se les reconoce una serie de derechos generados a partir de un conjunto de leyes. El derecho a la educación, a la no discriminación, a la identidad, son algunos de ellos; pero, a la hora de materializar los mismos, surgen una serie de conflictos con la ley.

Ello revela la necesidad de comprender el desarrollo de procesos signados por la vulneración de derechos y la exclusión de los adolescentes de espacios de calidad tanto en el ámbito educativo, como laboral lo cual hace fundamental poder comprender las experiencias de los adolescentes respecto al trabajo y la educación.

El texto expondrá algunas particularidades que el trabajo presenta para los adolescentes entrevistados, así como algunas pautas de la inserción de los entrevistados en ámbitos educativos;

## **Estrategia metodológica**

La investigación desarrollada es de tipo cualitativo, con un “diseño emergente” (Valles, M.; 1999:72); debido principalmente a su carácter flexible, el cual nos posibilitará adecuarnos a las contingencias que surjan durante el desarrollo de la investigación. Se desarrollaron entrevistas en profundidad de tipo “estandarizadas no programadas”. (Denzin en: Valles; 1999:187)

Los adolescentes entrevistados, viven tanto en Montevideo como en el interior del país, no han sido objeto de medidas cautelares anteriormente, y las mismas fueron dictadas a raíz de la presunta responsabilidad penal de infracciones de rapiña y hurto. Los adolescentes entrevistados fueron aquellos que aceptaron la realización de las entrevistas una vez presentada la posibilidad de participar de las mismas. Se entrevistaron a siete adolescentes entre 15 y 18 años de edad, el estudio se desarrolló entre los meses de junio y noviembre del 2014.

## **El trabajo en el mundo adolescente: “Cuando trabajás a veces te cortan (...) y ta no haces nada.”**

Podemos acordar que instituciones como el trabajo y la educación, ésta última a partir de la modernidad, históricamente fueron las encargadas de promover los procesos de integración social. Paternain establece que esas instituciones están afectadas por problemas de legitimidad no solo en sus

prácticas sino también en sus motivos; pues tanto el trabajo como la educación reproducen prácticas de violencia institucional hacia adolescentes y jóvenes, apartándolas de sus metas organizativas, siendo el sistema penal el ejemplo más flagrante de ello. (Paternain, 2013:125).

Esta falta de legitimidad esta signada por la exclusión de los adolescentes de espacios educativos y laborales, lo cual ha conformado las opiniones de los entrevistados reflejando profundos procesos de vulneración de derechos.

Las expresiones de uno de los entrevistados resultan profundamente reveladoras de como la vulneración del derecho a la educación de calidad refuerza la vulneración del derecho al acceso a un trabajo de calidad. "(...) a veces salgo a buscar otro trabajo que..., la gente me dice tengo un buen laburo para vos me han llevado y me he sentido mal porque me dicen tenés que firmar acá, y..... yo firmo, pero no sé lo que firmo, no sé leer, yo se escribir mi nombre, C." (entrevistado C).

Ésta expresión resume una serie de dificultades, que por momentos se transforman en determinaciones, sobre el acceso a la educación y el trabajo de calidad. Las dificultades de acceso al trabajo hacen que se los destine a desarrollar los empleos más precarizados de la oferta laboral existente, y de forma más precoz. (Margulis, M; Urresti, M; 1996)

Y es precisamente ese ingreso precoz al mundo adulto el que obliga a los adolescentes a desarrollar actividades reservadas para los adultos en el contexto sociohistórico actual. Un ejemplo de ello es el papel de "proveedor", que en un tiempo se reservó a los hombres adultos sumiendo a los niños y la mujer al "hogar"; y responsabilizando a "la madre abnegada" (Jiménez, 2001), por el cuidado de los hijos, el hogar y el obrero (Donzelot, 2008).

Pero la edad parece ser un elemento problemático por ejemplo la perspectiva estructural-funcionalista, interpretará como útiles las categorizaciones por edades en relación a las funciones sociales (Allen en: Krmptotic, C. 2010); Cecilia Braslavsky identifico los tres mitos más comunes para caracterizar la juventud (Novaes R.; 2009). Estas visiones plantean como problema los efectos que producen dichas clasificaciones al legitimar un acceso desigual a los recursos y a las tareas productivas.

## **Trabajo y adolescencia, una relación problemática**

El trabajo es analizado hoy en día desde múltiples perspectivas de las cuales seleccionaremos los planteos de krmptotic, quien establece la necesidad de abordar el trabajo como fuente de ingresos, pero también como:

"(...) puesta en acto de las potencialidades humanas en la perspectiva de la autorrealización y la autonomía (sentido ontológico del trabajo)." (Krmptotic; 2005:26).

Comprender la forma en que se materializan estas potencialidades en la vida y los relatos de los jóvenes, así como los condicionamientos en los cuales dichos procesos se desarrollan, es fundamental. Es así que las expresiones de los entrevistados respecto al trabajo no solo estuvieron centradas en la posibilidad de satisfacer necesidades materiales, sino también en una serie de expresiones a nivel subjetivo que reflejan la “autonomía” mencionada por Krmpotic.

Pero el trabajo históricamente ha sufrido una serie de procesos que han ido transformando sus características, a su vez la emergencia de una sociedad fragmentada; ha generado un debilitamiento de los vínculos interpersonales, lo cual precarizó la relación que las personas desarrollan con el mercado de trabajo; expresándose en altos niveles de desempleo, precariedad laboral y bajos salarios. (Kaztman y Retamoso; 2005:132).

Éstos fueron algunos de los procesos que coadyuvaron al surgimiento de un grupo de jóvenes excluidos de las redes de protección e integración social. (Morás en: Viscardi, 2006:46). Las consecuencias de tal proceso fue el surgimiento de modos de vida marcados por la pobreza, la exclusión, el alejamiento del mundo del trabajo, del sistema escolar y los vínculos que tradicionalmente mantuvieron integrado al cuerpo social. (Lucchini en: Viscardi; 2006:46).

Esta exclusión ha producido profundas transformaciones en la sociedad, teniendo como resultado el desarrollo de procesos como los que Krmpotic describe a continuación:

“El intento de construir globalmente el contexto de vida a partir de la esfera del trabajo como una unidad subjetiva dotada de sentido, resultará cada vez más vano a causa de las transformaciones en el trabajo que acentúan la discontinuidad de la biografía laboral junto a una reducción de lo que el tiempo de trabajo supone respecto al tiempo vital. Esto no significa que el trabajo deje de ser relevante como estructurador de la vida en sociedad, sino que debiéramos relativizar su función como punto de orientación para la construcción de identidades personales y sociales, pues nos enfrentamos a la pluralización de los caminos vitales. Es como si dejara de existir coincidencia plena entre el espacio de vida y el del trabajo.” (Krmpotic, C.; 2005:164).

Por otro lado, Robert Castel establece que se ha perdido la posibilidad de conformar las identidades basadas en el trabajo, debido a las transformaciones que el mismo ha sufrido; más aún en aquellas poblaciones: “(...) llevadas a situaciones de inactividad forzada (...)” (Castel, R. 1997:417).

Los procesos reseñados tienen un correlato en las expresiones discursivas de los adolescentes entrevistados: “*(trabajar) me gusta, me da independencia salía y si no conseguía changuita de algo y si no conseguía salía con la asada, me recorría todo.*” (entrevistado C).

Las experiencias de trabajo no solo reflejan condiciones de trabajo “precarias”, sino también cimentan procesos de infracción no como correlato de la falta de retribución económica sino debido a las condiciones en las cuales se desarrolló la actividad laboral. La precariedad del trabajo no solo es un elemento que dificulta la vida de los trabajadores, sino también de aquellos quienes la promueven; las condiciones de trabajo parecerían afectar subjetivamente las relaciones entre trabajadores y empleadores. El relato del entrevistado N es particularmente significativo al respecto.

*“Na, yo salía de un baile, y estaba un botija que paraba ahí. Eran como las cuatro o cinco de la mañana y me dijo para salir a robar y le dije que sí. Me preguntó a quién podíamos robar y como yo conocía a esa mujer (pues fue su empleadora), yo manejaba la moto, y la esperamos y cuando salió él se bajó de la moto y la mujer le dijo “no tengo nada”, me baje de la moto abrí la valija de la camioneta y saque todo lo que había. Le dije a mi compañero ta vámonos, y nos fuimos. Ta como yo estaba asustado, porque nunca había salido a robar a nada, me dejó en la puerta del campo, y le dije llevate todo y eso y después de noche de tardecita repartimos; y ta se fue y no lo vi más. Como no lo conocía ta...” (entrevistado N)*

Las expresiones de los adolescentes sobre algunas de sus experiencias en el trabajo dan cuenta de la precariedad tanto en la forma de inserción como en las actividades. De los siete adolescentes entrevistados, solo uno de ellos estuvo inscripto en BPS producto de su inclusión en un proyecto en convenio con instituciones del Estado. Ello genera múltiples consecuencias en la vida de los entrevistados; más aún cuando, sus expresiones reflejan profundas dificultades de acceso a un trabajo del cual *“(...) no sabías si salías vivo (...) (entrevistado R1)”*.

Podríamos sostener que la inestabilidad en el trabajo surge como uno de los denominadores comunes en los relatos, aspecto que dificulta el generar proyectos asociados a éste ámbito. Uno de los adolescentes entrevistados manifiesta:

*“(...) cuando trabajas a veces te cortaban, y tenías que esperar que viniera algo para trabajar (...). Cuando te acostumbras a trabajar a tener plata (...), no podés dejar de trabajar. Ayudar a mi madre, y todo; todo eso podía hacer cuando trabajaba, pero te cortan y ta no haces nada.” (entrevistado N).*

La precariedad en el trabajo, especialmente la inestabilidad del mismo, podría ser interpretada: *“(...) como una herramienta disciplinaria, imprescindible para que, en una época de exaltación del consumo y el hedonismo, se pueda garantizar el orden en los Centros de trabajo, no solamente en ellos, sino en la vida en general.” (Alonso y Fernández; 2009:231)*

Estos aspectos y sus consecuencias resultan particularmente importantes a la hora de comprender las situaciones de los adolescentes entrevistados. Más allá de la discusión sobre las consecuencias o funciones de la

precariedad del trabajo, parece claro que tal característica condiciona, y en ocasiones determina, el desarrollo de “proyectos” cuyo denominador común es la precaria inscripción en el trabajo, especialmente cuando “te cortan y ta no haces nada”. (entrevistado N).

No obstante, para algunos de los adolescentes entrevistados los trabajos que han desarrollado les ha reportado una serie de experiencias gratificantes. Éstas no refieren solo al tipo de actividad, sino también a las relaciones interpersonales que los adolescentes generan en el desarrollo del trabajo.

“La gente me decía si quería tomar algo, que pasara. Que sabían que no robaba. (¿Cómo te hace sentir?) Bien por lo menos te decían si quería algo. Mucha gente ni te preguntaba”. (entrevistado B)

“No ahí no, me daban de comer y todo, era buena la gente, encontré buena gente. Encontré un par de gente que yo estaba mal vestido y me decían tengo algo para vos, fui y tenía un vaquerito una campera. Si voy hoy o mañana para casa tengo las puertas abiertas.” (entrevistado C)

Todos los adolescentes entrevistados accedieron al trabajo a través de sus relaciones interpersonales, sea con vecinos, amigos o familiares. Este aspecto hace que nos cuestionemos sobre las consecuencias que el desarrollo de procesos infraccionales pueda tener en las posibilidades de acceso a un empleo.

Kessler en su texto “ Sociología del delito amateur” realiza una serie de entrevistas a jóvenes que han cometido delitos contra la propiedad, planteando la existencia de dos lógicas, una “lógica del trabajador” que refiere al desarrollo de actividades laborales como aspecto central en la vida de las personas, y por otro lado una “lógica del proveedor” la cual centra la vida de las personas en la obtención de recursos para satisfacer las necesidades, sin importar el origen o las estrategias empleadas para obtener los recursos.

Es decir, la “lógica del trabajador” se legitima, en tanto el trabajo honesto en una ocupación reconocida socialmente da origen al dinero obtenido; mientras que la “lógica de la provisión” genera su legitimidad no a partir del origen del dinero, sino a partir de su utilización para satisfacer necesidades. (Kessler, 2010). Esas “lógicas”, son cuestionadas por investigaciones a nivel nacional. Fraiman y Rossal sostienen que existen una serie de “presiones estructurales”, que empujan a los varones a procurar trabajo lo cual implica una “moralidad de la provisión”.

Al respecto dirán: “(...) está claro que existe tal moralidad de la provisión. Si no puede lograrse el éxito ni en la provisión ni en el consumo, se producirá el malestar de vastos sectores, principalmente masculinos y jóvenes, y por cierto no sólo de los que están por debajo del umbral de la pobreza. Pues es en la incapacidad —producto de la desigualdad social— de aliviar estas dos presiones —la que proviene de la moralidad de la provisión y la presión de la sociedad de consumo—, donde los sujetos se verán motivados para

combinar diferentes formas de actividad informal, algunas de las cuales son directamente delictivas.” (Fraiman y Rosal, 2009: 27)

Es en éste marco que la “moralidad de la provisión” es uno de los elementos que “presiona” a los varones a obtener recursos para sí, para sus parejas, hijos, madres, hermanos, padres. El resultado de dichas presiones respecto al consumo hace que sean los adolescentes quienes se ocupen de actividades, que en el contexto socio histórico actual, debieran ser desarrolladas por adultos.

Los adolescentes entrevistados concuerdan en tener que obtener recursos no solo para satisfacer sus necesidades sino también las de su familia. La satisfacción de las necesidades y la colaboración con el ingreso monetario del hogar son dos referencias recurrentes en las expresiones de los adolescentes.

“(…) si mi madre necesitaba para los boletos o algo la ayudaba o (…) si me faltaba algo para mí o algo para comer me compraba. (…) Si precisaba ropa me compraba (…)” (entrevistado B).

“(…) tener lo mío.” (entrevistado R2).

### **La educación, derecho fundamental: “No soportaba tener problemas cada vez que iba al liceo.”**

El abandono escolar para procurar un empleo, al cual no acceden o lo hacen por corto tiempo, hace que los jóvenes regresen a las instituciones educativas que habían abandonado y, en las cuales, no pueden permanecer, debido a no poder cumplir con las expectativas que la institución deposita en ellos. (Kessler, G. 2010).

En éste sentido la CEPAL establece la diversificación de las experiencias vividas por los adolescentes: “(…) Para muchas de las personas jóvenes que viven en situación de pobreza y marginación, (…) se producen transiciones irregulares de una condición a otra; por falta de estudios, no pueden acceder a empleos de calidad y, por tanto, se les exige volver en algún momento a completar su educación (aunque muchos nunca lo logran).” (CEPAL, 2014:136)

Ello genera profundos procesos de vulneración de derechos, no solo del derecho a la educación, sino también del derecho a acceder a un empleo y mejorar así su calidad de vida. Según UNESCO y la CEPAL, existe una estrecha relación entre el nivel de ingresos del hogar, logros educacionales de los hijos y tipos de trabajo a los que acceden. Esto determina, en gran medida, que los niveles de ingresos de las futuras generaciones estén fuertemente condicionados por el nivel educativo de la familia; haciendo que las desigualdades, en lo que respecta a los ingresos de los hogares, se reproduzcan intergeneracionalmente si no existe un incremento en los niveles educativos (UNESCO; 2007), (CEPAL, 2014), (Filardo, V.; 2010).

Pero la deserción del ámbito educativo no solo puede ser pensada como una de las consecuencias del ingreso al mercado laboral (UNICEF, 2003), (Filardo, V. 2010), en las entrevistas surgen otros elementos más asociados a las relaciones interpersonales desarrolladas por los adolescentes. Parecería que el desarrollo de relaciones interpersonales conflictivas con otros adolescentes, genera consecuencias dentro de las instituciones educativas haciendo que los adolescentes tengan que afrontar ese tipo de situaciones constantemente. El hecho de que la inscripción a los Centros educativos esté fuertemente condicionada por el lugar de residencia, hace que los problemas de relacionamiento que allí se manifiestan con otros jóvenes, por ejemplo, la violencia, se reproduzcan dentro del espacio educativo.

Al respecto uno de los adolescentes entrevistados menciona:

“Cuando me peleé, porque el liceo quedaba cerca de un barrio y me había peleado con uno del barrio y se me dieron vuelta todos, y estaban en el liceo.” (entrevistado R3);

“con gurises del barrio de mi novia. Estudiar me gustaba, pero tuve problemas y no soportaba tener problemas cada vez que iba al liceo.” (entrevistado B);

“Intenté tres veces hacer primero, y tenía problemas con otro gurises y tuve que dejar.” (entrevistado B)

Al ser consultado sobre la posibilidad de trasladarse a otro liceo responde:

“sí, pero no me daban el pase. (...) yo quería cambiar para el liceo (...) y no pude. (...) cuando terminamos la escuela muchos fueron al (García) y otros al (Fernandez), y a mí me parecía cualquiera que (nos separaran) cuando quise ir para el liceo (García) no había lugar.” (entrevistado B)

Parecería que los procesos administrativos o burocráticos, generan múltiples vulneraciones a los derechos de las personas. Es decir, la inscripción en diferentes Centros educativos de los adolescentes que comparten el mismo grupo de pares, hace que los espacios compartidos por los adolescentes, no refiera a un Centro educativo, sino a otros espacios más informales, lo cual podría coadyuvar al abandono de los espacios educativos formales.

Pero también las relaciones interpersonales es un aspecto que los adolescentes mencionan a la hora de recordar sus experiencias más gratificantes a nivel educativo, y no solo con otros adolescentes sino también con maestros y docentes.

Al respecto expresan: “Primero de liceo, lo hice como dos veces; y luego lo hice en las aulas comunitarias<sup>52</sup>. Hice un par de meses. Y ta, después, no quise hacer más nada agarre para la joda. (...) Estaba bien (refiriéndose al Programa Aulas Comunitarias), eran corte gurises que le costaba estudiar, y aparte era más fácil hacer el liceo. Te apoyaban más.” (entrevistado R1)

Al consultarle sobre las diferencias entre el liceo y las aulas, el adolescente menciona:

“(...) en las aulas comunitarias los que trabajan, los docentes, son más compañeros con los gurises. Aparte te llevas bien con los gurises y todo.... no sé, pero son distintos a los otros gurises que estaban en el otro liceo. (...) y había algo que en los otros gurises no había, eran gurises más sanos (...) más buenos, más tranquilos ahí. Aparte me llevaba bien con todos. (...) te ayudaban, si precisabas algo te ayudaban (...) si precisabas algo en el entorno (...) había profesores que conocía de otro lado que trabajaban ahí. En toda la mañana te daban postre te daban galletas con dulce, estaba bueno, siempre los fines de año te sacaban de paseo.” (entrevistado R1)

Otro de los adolescentes entrevistados recuerda a uno de sus maestros debido a una serie de acciones no necesariamente referidas al dictado de los cursos. A la hora de recordar las situaciones vividas en su pasaje por el sistema educativo formal los adolescentes refieren a sus experiencias interpersonales con sus maestros y compañeros, más que a los conocimientos impartidos.

Para uno de los adolescentes entrevistados la escuela posibilitaba “no pensar” en la situación de pobreza, ni en los problemas a nivel familiar.

“(...) Pasé bien la escuela, estaba contento. A los 15 o 16 años la extrañaba. (...) Porque te divertías, no pensabas si en tu casa (...) como estaban las cosas, si comías o no comías, si tu madre tenía plata, no pensabas esas cosas. Era divertido ir a la escuela, era despertar tomar leche irte a la escuela.” (entrevistado R2)

La inserción temprana en el mundo adulto complejiza la vida de los adolescentes. Tener que cumplir con una serie de “prácticas sociales” referidas al género, como la “moralidad de la provisión”, impone la inserción temprana en ámbitos laborales, aunque en muchas situaciones ello implique la imposibilidad de ejercer otros derechos, o produzca la inserción en actividades laborales signadas por la precariedad en las condiciones de trabajo. (UNICEF, 2003), (CEPAL, 2014).

---

52 El Programa Aulas Comunitarias (PAC) es un espacio donde los adolescentes pueden retomar o iniciar sus estudios secundarios, cursando materias del primer año del Ciclo Básico en dos módulos semestrales.

Las Aulas Comunitarias cuentan con distintas modalidades de intervención, todas tendientes a la reinserción de los jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo formal. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/897/3/innova.front/programa\\_aulas\\_comunitarias\\_](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/897/3/innova.front/programa_aulas_comunitarias_)

Aparenta existir una relación conflictiva entre el trabajo y la educación (Filardo V.; 2010); pues ámbitos que resultan ser complementarios; cuando se trata de acceder a la formación en oficios para mejorar las posibilidades de acceder a un trabajo de calidad; se transforman en mutuamente excluyentes cuando se trata de conciliar el trabajo con la educación media, como requisito de acceso a nivel terciario. Al respecto dos de los entrevistados sostienen que: “Si llego hasta sexto mejor, pero quiero trabajar también no. (...) O me gustaría trabajar y pagarme un curso de algo, viste.” (entrevistado R1);

“Ya tenés tu oficio, te pagan siete mil pesos por mes, y ta estoy con mis viejos con mis hermanos. Yo que sé, mi padre sabe todo de eso viste, después que dejamos de trabajar con él a mi hermano lo mandaron a estudiar electricidad, viste y yo soldadura, están pagando bien.” (entrevistado R2)

### **Comentarios finales**

Al recabar las expresiones discursivas de los adolescentes entrevistados respecto a la educación y el trabajo, podemos concluir que las mismas dan cuenta de una serie de vulneraciones de derechos.

Las precarias condiciones de trabajo dificultan el cumplimiento de “prácticas sociales” referidas al género como ser “moralidad de la provisión”. Ello hace que el género y la masculinidad establezcan parámetros, que en el contexto sociohistórico actual impliquen la vulneración de derechos fundamentales para su cumplimiento. Pero no podemos dejar de remarcar que también las condiciones materiales de existencia afectan profundamente la situación de los adolescentes entrevistados, pues no solo se trata de aspectos simbólicos los que cimentan la vulneración de derechos, sino también las condiciones materiales de existencia.

Pero esas dificultades también se expresan en la difícil articulación entre el trabajo y la educación; pues impresiona que la temprana inclusión en el ámbito laboral catalice la salida del ámbito educativo. Los reiterados esfuerzos realizados por los adolescentes para no abandonar definitivamente el ámbito educativo se centran en la adquisición de conocimientos en oficios, como forma de incrementar las posibilidades de acceder a trabajos de mejor calidad; desestimando la posibilidad de continuar los estudios a nivel secundario con el objetivo de acceder a la educación terciaria. Parece claro que la precariedad de los empleos a los que acceden los adolescentes dificulta la articulación con otros espacios y actividades, como ser el educativo, o el ocio.

De las entrevistas surge el desarrollo de una serie de relaciones interpersonales como un aspecto a resaltar. La mayoría de los adolescentes entrevistados han accedido a los diferentes trabajos debido a referencias familiares y de amigos. Cabe preguntarnos entonces ¿cómo afecta la privación de libertad a dichas relaciones interpersonales?

Los adolescentes refieren a sus relaciones interpersonales con otros adolescentes y con los docentes, a la hora de resaltar un aspecto importante de su proceso educativo. Parecería que el programa “Aulas Comunitarias” logra generar una serie de relaciones entre los adolescentes y entre éstos y los docentes, que resultan importantes para algunos de los entrevistados. En este sentido los entrevistados diferencian claramente sus experiencias en el Programa respecto a las experiencias vividas en Secundaria; manifestando que las “Aulas Comunitarias” son más inclusivas, al abordar aspectos no solo del proceso educativo en lo que refiere a la transmisión de conocimientos sino también de las condiciones de vida de los adolescentes.

Los problemas referidos por los entrevistados refieren a la calidad, tanto de los trabajos como de la educación. Respecto al trabajo impresiona que el “mercado de trabajo” para los adolescentes no permite la articulación con espacios educativos, sean éstos formales o informales. Parecería que la vida de algunos adolescentes estuviese cimentada en procesos de exclusión educativa, para ser incluidos en empleos de baja calidad, los cuales distan de andamiar el desarrollo de potencialidades, tal como propone Krmpotic. Por ello creemos necesario repensar políticas que posibiliten la articulación entre el trabajo y la educación, pues si tal articulación se libra al mercado o a las situaciones individuales, los resultados expresan profundas desigualdades según las condiciones de vida de los involucrados.

A la luz del trabajo desarrollado podríamos establecer que lo más preocupante no solo son las características de los procesos antes mencionados, sino también las consecuencias que los mismos tienen en la vida de los humanos más jóvenes. Las implicancias de estos procesos son inimaginables para la humanidad, y tal vez sea más pertinente ocuparnos de conjurar su desarrollo, además de discutir sus características; éste trabajo ha intentado sumarse a ese esfuerzo cuasi mágico; esfuerzo que me da vergüenza admitir, no lo habíamos descubierto antes.

## **Bibliografía**

- Alonso, L. y Fernandez, C.; (2009): “Usos del trabajo y formas de la gobernabilidad: la precariedad como herramienta disciplinaria” En: “Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación.”, España, Ed. Editorial Complutense.
- Castel, R.; (1997): “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado”. Prólogo. Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Donzelot, J.; (2008):” La policía de las familias.”, Buenos Aires, Ed. Nueva visión.
- Filardo, V.;(2010): “Transiciones a la adultez y educación.” en: Cuadernos del UNFPA, año 4 n°5, Montevideo, Ed. Trilce.

- Fraiman, R. y Rossal, M. (2009): "Si tocás pito te dan cumbia. Esbozo antropológico de la violencia en Montevideo.", Montevideo, Ed. Ministerio del Interior. disponible en: <http://www.pim.edu.uy/files/2013/07/Si-tocas-pito-te-dan-cumbia-Fraiman-Rossal-web.pdf>
- Jiménez, A; (2001): "El mito de la madre sacrificada, un modelo de género.", Universidad de Murcia, España; Ed. Revista de antropología experimental.
- Kaztman, R. y Retamoso, A. (2005): "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo" En: Revista CEPAL n° 85, pag 131-148. disponible en: [www.ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/.../segregacion\\_espacial.pdf](http://www.ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/.../segregacion_espacial.pdf)
- Kessler, G. (2010): "Sociología del delito amateur", Bs As, Ed. Paidós.
- Krmpotic, C. (2005): "Trabajo duro; trabajo sucio. La inserción laboral de jóvenes residentes en barrios críticos.", Bs As, Ed. Espacio editorial.
- Margulis, M; Urresti, M.; (1996): "La juventud es más que una palabra." Bs As. Ed. Biblos.
- Novaes, R. (2009): "Notas sobre a invenção social de um singular sujeito de direitosjuventude, juventudes." en: revista de Ciencias Sociales, Departamento de sociología n°25, pág 10-20, Montevideo, Ed. UdelaR-FCS-DS.
- Paternain, R.; (2013): "Los laberintos de la responsabilidad", En: González C., Leopold S., López L., Martinis P. (Coord) (2013): "Los sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente.", Montevideo, Ed. UdelaR-CSIC, Trilce. Pag 121-140.
- Valles, M. (1999): "Técnicas cualitativas de investigación social", España, Ed. Síntesis.
- Viscardi, N. (2006): "Delitos, trayectorias de vida y procesos socializadores de jóvenes vinculados a programas de rehabilitación. Puertas cerradas, vidas hacia adentro." En: Revista de Ciencias Sociales, Montevideo, Ed. DS-FCS-UdelaR. Pag. 45-62.

### ***Fuentes documentales***

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). "Panorama Social de América Latina, 2014", Santiago de Chile, Ed. Naciones Unidas. Disponible en: <http://socinfo.eclac.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-de-america-latina-2014>
- UNESCO, (2007): "Educación de calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos.", Santiago de Chile, UNESCO.
- UNICEF, (2003): "El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y el presente.", Montevideo, Ed. UNICEF. Disponible en: [www.infamilia.gub.uy/pageredirect.aspx?0,296](http://www.infamilia.gub.uy/pageredirect.aspx?0,296) consultado: 09/02/2015.

# Miradas interdisciplinarias: aportes desde la bioética para la comprensión de las problemáticas actuales del campo de la salud mental

Lucía de Pena<sup>53</sup>

Claudia Morosi<sup>54</sup>

Cecilia Silva<sup>55</sup>

“Trabajar en la perspectiva comunitaria en salud mental no puede ser solamente un compromiso o una militancia social, requiere a la vez una exigencia racional, científica en algún grado, de comprender y explicar las condiciones que toma en la actualidad la vida en común, esta existencia inevitable con los otros de trato y sociedad. Es en ella donde buscamos comprender los avatares del sufrimiento mental y donde queremos construir colectivamente, los profesionales junto a la comunidad, los procedimientos para cuidar y reparar la vulnerabilidad y los daños de la vida psíquica.”  
(Ardila y Galende, 2011: 50)

## Introducción

Recientemente nuestro país ha aprobado su primera ley en Salud Mental (Ley N° 19529), actualizando de esta forma la normativa que hasta ahora regía, con origen en los años 1936 y 1948. Esto es un acontecimiento signi-

---

53 Licenciada en Psicomotricidad (UdelaR). Licenciada en Psicología (UdelaR). Maestranda en Bioética (Flacso Argentina). Profesora Adjunta de la Licenciatura en Psicomotricidad de la Escuela de Tecnología Médica (EUTM-UdelaR). (Uruguay) ludepena@gmail.com

54 Licenciada en Sociología (UdelaR). Maestranda en Bioética (ULIA). Profesora Adjunta de la Facultad de Enfermería, de la Escuela de Parteras y de la Unidad Académica de Bioética (UdelaR). (Uruguay) claudiamorosi@gmail.com

55 Licenciada en Trabajo Social (UdelaR). Diploma Superior en Bioética (Flacso Argentina). Diploma Superior en Necesidades Educativas Especiales (Flacso Argentina). Magíster en Salud Mental Comunitaria (UNLA). Candidata al título de Doctora en Ciencias Sociales (Flacso Argentina). Docente Asistente e investigadora en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Investigadora en Nivel Iniciación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). (Uruguay) cecilia.silva@cienciassociales.edu.uy

ficativo en la medida que retoma una necesidad de actualización legislativa y jurídica en un campo que claramente ya no tiene las características de las décadas de primera mitad del siglo XX.

En términos de transformaciones sociales contemporáneas, venimos registrando manifestaciones de la cuestión social expresadas en tránsitos subjetivos que rápidamente tienen respuestas desde el ámbito sanitario en prácticas de control y vigilancia del síntoma, con fuerte impronta en la lógica de medicalización social (Mitjavila, 1992) que caracterizó a nuestro país desde su surgimiento como Estado moderno (Barrán, 2014).

Entre los criterios a tomar para aggiornar la normativa vigente y revisar el sistema de atención de las problemáticas vinculadas a la salud mental, se ha debatido en algunas líneas centrales como:

- el lugar de las personas en el proceso de atención (intra y extra hospitalaria);
- la vigencia de la responsabilidad médica como única disciplina a cargo de dirigir y dar cuenta sobre el tratamiento;
- la obsolescencia del modelo hospitalocéntrico para la atención y promoción en materia de salud mental;
- lo imperativo de construir un modelo de atención ubicado en el primer nivel de atención y con visión comunitaria y;
- la necesidad de revisar los órganos de contralor de la ejecución de la política de atención en general poniendo en el tapete el conflicto de interés que mantiene actualmente el Estado siendo juez y parte en los actuales dispositivos establecidos con esa finalidad.

Estos aspectos en debate no se han subsanado con la aprobación de la Ley de Salud Mental, en la medida que de fondo están colocando la disputa por paradigmas radicalmente diferentes en la forma de entender la realidad, comprenderla y actuar sobre/con ella.

En este trabajo en particular, hacemos énfasis en una de estos tópicos en cuestión y, es el que refiere a la práctica interdisciplinaria como respuesta a la descentralización de la responsabilidad profesional y por tanto civil, de la disciplina médica en la atención de las demandas vinculadas al campo de la salud mental. La interdisciplina es un eje de gran densidad en cuanto a los aspectos que involucra este campo, por lo cual tomaremos en el análisis uno en particular: la construcción interdisciplinaria a través de la Bioética como mediación y sus aportes al campo de la salud mental.

## **1. Interdisciplina: tensiones en el campo de la salud mental**

¿Por qué considerar a la interdisciplina como mecanismo de “anclaje” en la reforma actual para el campo de la salud mental? Entendida la salud men-

tal como un núcleo complejo de expresión multidimensional de la existencia, el saber respecto a esa complejidad requiere de esfuerzo continuo por volver al encuentro del conocimiento como un todo diverso. Ello provoca desandar la fragmentariedad que la razón analítica y el positivismo han forjado en la adquisición de conocimientos. El conocer la realidad por compartimentos ha colaborado en la fijación de las diversas disciplinas científicas en algunas características de esa realidad, forzando a lecturas que la aíslan del contexto del cual es producto y productora.

Ello se traduce en el campo de la salud mental en prácticas disciplinarias fijadas hegemónicamente en uno de los diversos aspectos que lo componen: producción del sufrimiento mental como objeto de intervención en la lógica de enfermedad mental. El modelo asilar ha sido el reflejo de empeñados esfuerzos por revertir -en el mejor de los casos-, controlar y vigilar -en la generalidad de las intervenciones-, la alteración a cierto estado de “salud”. La “enfermedad mental” parece ser producto de una serie de vectores existentes en la persona y es a partir de ella y sobre ella que se ejerce el conocimiento. Desde este sentido, la convivencia de disciplinas hace al encuentro de una multiplicidad de saberes profundamente especializados y focalizados en alguno de los componentes de esa realidad. No obstante, la preocupación por el objeto que ocupa a cada disciplina remite inevitablemente a prácticas analíticas e interventivas aisladas del contexto de producción de ese “trozo” de realidad.

El positivismo básicamente matriz el proceso de conocimiento, el cómo y el qué se conoce, desde el surgimiento de la sociabilidad moderna hasta la actualidad, si bien convive y disputa su lugar con el punto de partida epistemológico del pensamiento histórico crítico a partir de la razón dialéctica. Por tanto, aún en las sociedades contemporáneas no nos queda más que buscar mediaciones disciplinares que nos permitan el pasaje de una especificidad a otra, alentando en ese pasaje -en el sentido hegeliano de mediación- un proceso de descubrimiento de la complejidad implícita en todo recorte de la realidad concreta.

Recientemente, la bioética, se constituye en una de estas mediaciones en el ejercicio de análisis que aquí estamos desarrollando, en la medida que hace de enlace de aproximaciones disciplinares posibilitando el pasaje a la producción de algo nuevo, enriquecido, tendencialmente cercano al complejo en estudio. Mediación insuficiente e inacabada ciertamente, no obstante, éstas son las características de un punto de partida epistemológico que no pretende la verdad, la certeza, sino la aproximación sucesiva al conocimiento de la complejidad y especificidad del campo de la salud mental.

Bajo estas características, la lectura bioética de la reforma de la salud mental en el Uruguay actual apela a la interdisciplinariedad como recurso y mecanismo teórico-metodológico. Se nutre de las ciencias sociales, las cien-

cias humanas y las ciencias de la salud, para construir la lectura comprensiva de la expresión compleja de algunos de los tantos recortes posibles de la realidad. El punto en común para el encuentro interdisciplinario en la mediación de la bioética para el campo de la salud es el lugar de los sujetos en los fenómenos a analizar, las variables de producción de esos sujetos y, su participación en la producción del contexto en el que viven.

Ahora bien, señalamos entonces la necesidad de la bioética de distinguir el lugar de los sujetos en la expresión de la realidad. Ello implica tanto al sujeto individual como al sujeto colectivo. Sujeto y subjetividad puestos en movimiento y juego en el proceso de conocimiento e intervención. Componentes estos centrales en la lógica interdisciplinaria (Samaja, 2014).

En torno a la salud mental, las aproximaciones disciplinarias condujeron a menudo a un conocimiento muchas veces monótono y especializado en un campo limitado a la construcción diagnóstica del padecimiento humano. No obstante, tal como expresa Galende (2015), desconocer la dimensión cultural y social de la vivencia humana no es más que profundizar el proceso de reificación de los sujetos.

“Debemos aceptar que, respecto del cuerpo biológico y sus mecanismos, como respecto de la información genética, rige la semejanza y no la diferencia. En esto es verdadero lo universal del género humano. Pero en la vida psíquica y en la existencia humana rige la desigualdad y la diferencia, en la existencia y los sufrimientos mentales del vivir, no rige lo universal, y la verdad solo puede buscarse y entenderse en las condiciones de la cultura y la sociedad en que habitamos. Pretender una explicación universal y una verdad del sufrimiento mental en los mecanismos biológicos del cerebro es negar justamente lo que constituye la esencia de la existencia del hombre: su relación con la cultura que habita, los rasgos del lugar que ocupa en su sociedad, las diferencias de su capacidad creativa, de la autonomía de su imaginación, del ejercicio de su libertad para orientar las decisiones sobre su vida. No es posible ninguna verdad universal sobre el sufrimiento mental, estamos obligados a un conocimiento que debe respetar la singularidad de cada sujeto, su territorio de vida, su historia y las condiciones reales de su existencia.” (Galende, 2015:16)

El diálogo interdisciplinario construido por las múltiples relaciones disciplinares determinan el objeto de conocimiento y permite, al ser una práctica colectiva, llevar a cabo distintas funciones sociales como: elaborar fundamentos teóricos, poner en funcionamiento políticas sociales coordinadas con el desarrollo social y económico, entre otras. Desde este punto de vista la interdisciplinaria actúa de puente también para volver a ubicar a la producción de conocimiento y al desarrollo de prácticas académicas en el lugar político y social que las contiene, produce y da sentido. La identificación multi dimensional del objeto de conocimiento y lo imperioso de su abordaje complejo, acentúa a su vez su reconocimiento como parte de una realidad con-

creta e histórica, atravesada por lo político, lo social, lo cultural, lo económico y lo ideológico.

Es en esta multidimensionalidad del objeto donde las tensiones entre una y otra disciplina se concentran, en la medida que desde el positivismo científico la apropiación de territorios del conocimiento deriva en la disputa por hegemonías del saber. Que el abordaje de la salud mental como objeto de conocimiento y como sustrato de intervención requiere preguntar no a este campo en particular sino a otros que lo atraviesan y determinan: ¿cómo qué términos los niveles de desigualdad e inequidad social se ponen en juego en el sufrimiento mental? ¿qué recursos en términos de políticas distributivas hacen eco en la generación de condiciones existenciales que ponen en jaque la dignidad humana? ¿cómo el mercado de la salud-enfermedad imprime el camino a recorrer en la resolución-mantenimiento de las condiciones de salud-enfermedad mental? ¿cuál es el rol de la ciencia en el sostenimiento de hegemonías del saber? ¿qué lugar queda para el análisis del conflicto de interés?

## **2- Una mirada bioética al campo de la salud mental**

### *2.1- Aspectos generales*

La Bioética es una disciplina muy reciente que encuentra los orígenes para su impulso en los problemas morales que se suscitaban principalmente en dos ámbitos: el clínico y el de investigación. Surge en sistemas políticos de Estados democráticos que buscan el reconocimiento de todos los individuos.

El fuerte desarrollo que la Bioética ha tenido, desde su origen en Estados Unidos, ha pautado gran parte de su agenda, hegemonizando campos de interés, muy ligados al liberalismo económico, la mercantilización de la salud y la autonomía individual.

Es por esto que algunas perspectivas como la salud colectiva, la determinación social de la salud y la epidemiología crítica no produjeron en esos primeros tiempos articulaciones con la Bioética que permitieran visibilizar otros terrenos de preocupación y de urgente debate moral. Es la Bioética Latinoamericana, es quien tras recoger serias preocupaciones en torno a la salud propone un marco teórico-referencial que permite ubicar que el problema ético central refiere a la salud como un derecho humano.

De este modo se dimensiona fuertemente la responsabilidad de los Estados en la generación de condiciones que posibiliten el ejercicio del derecho a la salud, enfatizando que este derecho excede ampliamente el acceso a la atención de la salud. Entre otros aspectos, esta perspectiva del ejercicio del derecho a la salud deja a la vista que reducir los procesos de morbi-mortalidad a la perspectiva sanitarista coarta severamente la comprensión de la

dimensión socio-histórica de esos procesos e invisibiliza a la inequidad como marco explicativo de las profundas desigualdades en el proceso salud-enfermedad.

El campo de la salud mental no sólo no escapa a las mencionadas consideraciones generales acerca de la salud, sino que profundiza algunas de ellas. El objeto de “lo mental” es de extrema complejidad conceptual y las prácticas en salud mental se derivan directamente de esa conceptualización. Baremblytt (1998:14-15), a partir de la noción de campo, entiende a la salud mental como un “lugar de entrecruzamiento de múltiples determinaciones que configuran líneas de fuerza, materialidades diferentes y articuladas o mezcladas, o completamente interrecurrentes entre sí. Siempre pensamos que existe una determinación sociopolítica, económica, ideológica, es decir histórica en lo que llamamos campo de lo mental”.

La dimensión de lo jurídico cobra aquí una fuerza particular porque traduce la escala de valores sociales, definiendo y regulando acciones concretas. Por tanto, nos interesa introducir una distinción entre ética y ley, ya que ello nos permitirá ubicar cómo opera la dimensión jurídica en este campo mencionado. La ética habilita la reflexión moral a través de la deliberación y la argumentación filosófica, mientras que la ley cristaliza un determinado *statu quo* y define un marco de legalidad desde el cual accionar. Esto significa que la ética posibilita la deliberación y la argumentación permitiendo la condensación de algunos sentidos en una norma de relativo consenso, que obliga a su cumplimiento y de cuyo incumplimiento se derivan sanciones.

De este modo, la ética proporciona visibilidad a principios y valores que orientarán la norma o eventualmente permitirán su revisión. No obstante, este movimiento que se produce de la ética a la ley -y viceversa- no es obvio ni lineal, ya que en él inciden vectores de fuerzas múltiples que pueden tanto impulsarlo, torcerlo como obturarlo. Este punto adquiere gran relevancia en el actual contexto nacional de debate sobre la reforma del modelo de atención de la salud mental.

La ética es un proceso colectivo que nos implica a todos. Dicen Eco y Martini (1996: 76) que “la ética empieza cuando el otro entra en escena”; el otro me interpela en un espacio-tiempo común, donde la fuerza de lo colectivo requiere de la valoración de un bien común. Por su parte la ley –por lo pronto en nuestro sistema político- es estrictamente la expresión de la voluntad política, donde la sociedad civil tiene diversos márgenes de incidencia.

Outomuro (2004: 8) recurre a las nociones de legalidad y legitimidad para profundizar en la distinción entre ley y ética: “No todas las leyes son éticas, es decir, no todas las leyes responden a una fundamentación ética que las legitime. A su vez no todo lo que puede ser ético es legal. Lo ideal es que existiera una coincidencia plena entre lo ético y la ley, pero no siempre es así.

Por ello es conveniente distinguir entre legalidad y legitimidad. Aquello que es conforme a la ley es legal. Aquello que es conforme a la ética es legítimo”.

Ahora bien, la Bioética Latinoamericana ofrece marcos teórico-referenciales que otorgan a la dignidad humana y a los derechos humanos una centralidad que no puede soslayarse a la hora de argumentar para elaborar una normativa que porte legalidad y legitimidad de forma integral. La dimensión colectiva inherente a la política pública requiere de otros referenciales teóricos. Tal como expresa Garrafa (2008: 162)

“Los especialistas de los países periféricos no deben aceptar más –y en particular los de América Latina– el creciente proceso de despolitización de los conflictos morales. Muchas veces, lo que está sucediendo, es la utilización de la justificativa bioética como herramienta, como instrumento metodológico, que sirve de modo neutral para exclusiva lectura e interpretación horizontal y aséptica de estos conflictos, por más dramáticos que sean.”

La despolitización de los conflictos morales a los que refiere el autor se anuda con el retorno sistemático de la insistencia en la neutralidad del discurso científico, lo cual ha tenido gran impacto en el ámbito de la salud mental, erigiendo al concepto de “trastorno mental” a una realidad presuntamente incontestable e incuestionable que legitima al orden psiquiátrico y a las prácticas que se derivan de él como las únicas portadoras de valor científico.

La ética desde mediados del siglo pasado a la fecha ha producido un giro desde una dimensión estrictamente intelectual hacia una dimensión práctica, consolidándose la bioética como ética aplicada. La exigencia actual entonces, gira entorno a la posibilidad que tiene la bioética de formular argumentos que orienten las acciones en materia de salud, dialogando con las ciencias de la salud con las que había estado históricamente distanciada (con excepción de algunos antecedentes estrictamente del ámbito clínico). La Bioética, desde esta perspectiva pretende propiciar fecundos debates, reconociendo una multiplicidad de saberes y voces legítimas en ellos.

La mirada hacia el Estado adquiere una relevancia sustancial en tanto es el agente que habilita prácticas legitimadas. En este sentido se considera que el Estado tiene una triple responsabilidad respecto a los derechos humanos: la de respetarlos, protegerlos y garantizarlos. La protección se expresa en la sanción de legislación en materia de salud mental armonizada con los documentos internacionales de derechos humanos ratificados por nuestro país. Por otra parte, desde esta perspectiva es que, en el campo de la salud mental, el goce efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales constituyen la condición fáctica para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Es decir, las condiciones materiales de la existencia posibilitan la expresión de ciertos marcos de libertad.

Traducir estos valores, principios y enfoques teóricos y éticos, a prácticas concretas en materia de salud mental, es accionar directamente en la transformación más profunda del lugar de los sujetos en ese campo en general y de los espacios sociales e institucionales hasta hoy ocupados por las disciplinas en particular. Abrir el abordaje al campo de la salud mental, sin las restricciones que impone su cooptación por la racionalidad sanitarista, genera las condiciones para alcanzar el punto medular: las causas estructurales –políticas, económicas y sociales- que derivan en intensas manifestaciones del sufrimiento mental.

Tal como refiere Basaglia (2008: 49): “... una de las principales prevenções de la locura y de la enfermedad mental es la lucha contra la miseria”. Las condiciones materiales de existencia apuntalan el bienestar subjetivo, la vida digna. El goce efectivo de la salud mental se sostiene en la posibilidad de acceso al ejercicio de otros derechos en iguales condiciones que el resto de los sujetos, en comunidad y con el grado de libertad que la democracia resguarda a cada uno.

## **2.2- Interdisciplina como nudo crítico desde la perspectiva bioética**

Son múltiples los estudiosos del tema que remiten a las dimensiones antes referidas para argumentar, sostener y validar la reivindicación por el descompartimentar el conocimiento y la intervención en la realidad. Galende (2015) por su parte, afirma que son inevitables las respuestas a ciertas preguntas siempre presentes en las intervenciones en salud mental: ¿dónde se sitúa la mirada? ¿en qué esferas de la vida se padece? ¿en qué esferas de la vida el bienestar asoma? Cómo respondamos a estas preguntas dependerá no sólo el carácter interdisciplinario de la intervención, sino además de qué disciplinas serán convocadas al diálogo, y qué corrimientos de poder se producirán.

Enfatizando en procesos existenciales medicalizados, el mismo autor (2017: 102) plantea que:

“Curarse es volver a organizar una vida. Los aspectos que entran en esa vida suelen ser muy complejos: hay que tener trabajo, ingreso económico, familia, amigos, inserción dentro de alguna relación social, de algún dispositivo social. Hay que atender toda esa complejidad. Las personas no se curan porque se les alivie la ansiedad o se les calme el delirio; se les cura si la vida se les vuelve a organizar. Y esa es la explicación de porqué es necesaria la interdisciplina.”

La Bioética viene a colaborar en la integralidad no sólo sobre cómo mirar e identificar los problemas de la sociedad, sino en cómo actuar para transformarlos. El intervenir en el campo de la salud mental exige esta mirada que integra en los planos singular y colectivo dimensiones subjetivas y materiales

de la vida. Exige, aún sin ser un propósito explícito, andar y desandar directamente en lo que respecta al proyecto vital.

Este proyecto vital se produce en la interacción con otros, cobra un lugar único y singular a la vez que es producto y productor de acontecimientos colectivos. Este proceso se constituye no sólo en lo que podemos decir y proyectar sobre nosotros mismos sino también sobre los demás. Las intervenciones disciplinares tienen un rol fundamental en la construcción de ese “relato” más o menos técnico, más o menos científico, que también hará eco en la producción de identidad individual y colectiva. Por esto es tan imperioso el esfuerzo por complejizar, replantear el lugar epistemológico a partir del cual pretendemos conocer y comprender. Los relatos anquilosados y recortados de la especialidad disciplinar no hacen más que engrosar el velo y dirigir prácticas autoritarias, alejadas de la realidad concreta.

Reconstruir las características del relato en relación a la salud mental nos permite a las personas y grupos integrar nuestra identidad, esto hace que a pesar de los cambios nos reconozcamos como parte de un colectivo. El relato hace posible la integración de las identidades colectivas, conocer el pasado sobre el campo de la salud mental, nos permite asumir una posición crítica frente a él y entender cómo afecta al presente.

Los múltiples relatos construidos tanto de los grupos de poder como de los grupos subordinados han permitido recuperar el pasado en las distintas sociedades. En el campo de la salud mental la versión médica ha naturalizado el orden social sin cuestionarlo, sino legitimándolo en la consolidación de un objeto de conocimiento único y propio. Las personas con padecimiento psíquico son “personas sin historia” dentro de la historia oficial. Históricamente se han ignorado sus aportes en los distintos ámbitos de la cultura.

El imaginario social sobre las personas ubicadas en las categorías “enfermas mentales”, “personas con trastornos”, “pacientes psiquiatras” ha cambiado muy poco, desde la normativa del año 1936 y la recientemente aprobada en el 2017. A lo largo de este tiempo estas clasificaciones acerca de las personas bajo prácticas psiquiatrizadas apenas han sido suavizadas en la forma de expresarlas, manteniéndose un fuerte arraigo en su lugar como personas pasibles de tutela, con tránsitos paralelos y pre fijados en los diversos aspectos de la vida cotidiana.

En términos de estas líneas de lectura del tema que nos convoca, parece ser que les ocupa a las disciplinas no ahondar en disputas por el poder sobre la especificidad que las identifica y justifica, sino en profundizar en volver a recorrer un conocimiento enriquecido y no desmembrado por el utilitarismo positivista.

## Consideraciones finales

Es ineludible reconocer al campo de la salud mental como producto socio-histórico para desde ahí comprender la especificidad que lo distingue. A lo largo del documento nos hemos esforzado por poner el acento en las determinaciones macro estructurales que en él se ponen en juego.

Esto indica que los abordajes tanto desde lógicas de intervención como desde lógicas de investigación se validan en la medida que logran situar la especificidad del campo de la salud mental en el contexto macro que le otorga significación.

Por su parte, la bioética latinoamericana propone cuestionar profundamente las bases sociales y económicas de la desigualdad en la sociedad y contribuye a una convivencia plural y multicultural con pleno respeto de la diferencia y equidad de derechos.

Reconocer los derechos estrictamente a la atención a la salud limita seriamente la reforma y no supera la perspectiva sanitarista, desconociendo el lugar de la intersectorialidad de la política pública como mediada para accionar en otras dimensiones que atraviesan a la salud mental (acceso a un empleo, a una vivienda, a ingresos, a la educación).

Al mismo tiempo, la confluencia de conocimientos de una misma realidad, su intercambio y conexión, permiten superar el punto de vista único y aislado que fuerza explicaciones causa-efecto.

Plantear la interdisciplina como estrategia básica de trabajo en salud mental, pre supone un corrimiento radical de los compartimentos unidisciplinarios, que esto sea reconocido en el marco normativo y que se traduzca en la distribución equitativa de la responsabilidad jurídica para los profesionales actuantes.

Por otra parte, es claro que la reforma en el campo de la salud mental no debe quedar acotada a la “reparación moral” de las personas históricamente vulneradas en la psiquiatrización de su vida como totalidad. La práctica paternalista basada únicamente en el principio de beneficencia no se justifica ni es necesario en la medida que cada persona es considerada en su definición como sujeto pleno de derechos.

## Bibliografía de referencia

- Amarante, P. (2009) Superar el manicomio. Salud mental y atención psicosocial. Buenos Aires: Topía.
- Apostel, L. (1982) Interdisciplinarietà y ciencias humanas. Madrid: Tecnos.
- Ardila, S., Galende, E. (2011) El concepto de comunidad en la salud mental comunitaria. Salud mental y comunidad. Universidad de Lanús. Año 1, N° 1-diciembre de 2011.39-50

- Badiou, A. (1995) La ética. Ensayo sobre la conciencia del Mal. En Batallas éticas. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Baremlitt, G. (1988) Saber, poder, quehacer y deseo. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Basaglia, F. (2008) La condena de ser loco y pobre. Buenos Aires: Topía.
- Castoriadis C: (2009). El taparrabos de la ética. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/47701/2/eltaparrabos.pdf>.
- Cecchetto, S; Pfeiffer, M. L.; Estévez, A. (2009) Peligros y riesgos en las investigaciones. Buenos Aires: Antropofagia.
- Eco, U.; Martini, C. (1996) ¿En que creen los que no creen? Un diálogo sobre la Ética en el fin del mundo. Buenos Aires: Arte gráfico. Editorial Argentino.
- Fantin, F.; Fridman, P. (2009) Bioética, salud mental y psicoanálisis. Buenos Aires: Polemos.
- Galende, E. (2015) Conocimiento y prácticas de Salud Mental. Buenos Aires: Lugar.
- Galende, E. (s/f) Transformaciones políticas en intelectuales en los abordajes en salud mental. Video, Entrevistador: Librandi, J. Disponible en: <http://www.unla.edu.ar/index.php/galeria-cedops/historia-oral/video/60-emiliano-galende-transformaciones-politicas-e-intelectuales-en-los-abordajes-en-salud-mental>
- Garrafa, V.; Porto, D. (2008) Bioética de la intervención. En: Tealdi, J. C. (Director) Diccionario latinoamericano de bioética. Bogotá, UNESCO, Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética, Universidad Nacional, 2008.
- Kottow, M. (2005) Introducción a la bioética. Santiago de Chile: Mediterráneo.
- Mitjavila, M. (1992) Espacio político y espacio técnico: las funciones sociales de la medicalización. Cuadernos del CLAEH. Vol. 17, N° 62, 37-46.
- Outomuro, D. (2004) Manual de fundamentos de la Bioética. Buenos Aires: Magister Eos.
- Pignarre, P. (2005) El gran secreto de la industria farmacéutica. Barcelona: Gedisa.
- Rawls, J. (2002) La justicia como equidad: una reformulación. Barcelona: Paidós.
- Rivera, S. (comp.) (2008) Ética y gestión de la investigación biomédica. Buenos Aires: Paidós.

# Sociedad Civil y nuevos movimientos sociales: una mirada hacia las transformaciones en el campo de la salud mental en Uruguay

Cecilia Silva Cabrera<sup>56</sup>

## Introducción

Este documento es una aproximación posible a la comprensión del movimiento social que en el campo de la salud mental viene ocupando agenda actualmente en Uruguay, a partir de años de movilización social en esta materia.

Esta aproximación se enmarca en la línea de investigación doctoral que desarrollo actualmente en el documento de tesis, vinculada a las tomas de posición y estrategias de disputa de los agentes sociales y políticos actuantes en la reforma de la asistencia de la salud mental en el país. A los efectos de profundizar en la comprensión del entramado de relaciones puestas en juego, por fuera de los límites que me impongo en mi investigación concreta, el análisis de los NMSs incorporado por de Sousa Santos (2001) y el análisis respecto al concepto de sociedad civil de Nogueira (2003), parecen iluminadores de otros componentes del campo de la salud mental en Uruguay en particular.

El riesgo está en someter a esta realidad a análisis basados en lecturas de otros campos sociales (ecologistas, feminista, pacifistas, entre otros), no obstante, vale la intención en tanto se trata de acercar elementos conceptuales que aborden aristas del tema que no son considerados por la generalidad de los estudios en materia de salud mental.

En este sentido, podría formular dos preguntas orientadoras del análisis: ¿qué identificar como sociedad civil en la actual conformación del campo de la salud mental en el Uruguay? ¿la movilización actual y agenda social de la

---

56 Licenciada en Trabajo Social (UdelaR). Diploma Superior en Bioética (Flacso Argentina). Diploma Superior en Necesidades Educativas Especiales (Flacso Argentina). Magíster en Salud Mental Comunitaria (UNLA). Candidata al título de Doctora en Ciencias Sociales (Flacso Argentina). Docente Asistente e investigadora en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Investigadora en Nivel Iniciación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). (Uruguay) [cecilia.silva@cienciassociales.edu.uy](mailto:cecilia.silva@cienciassociales.edu.uy)

organización en pos de una ley de salud mental podría responder de fondo a un nuevo movimiento social?

Este desarrollo analítico entonces, incorpora primero la discusión sobre el concepto de sociedad civil, lo cual es imprescindible entanto el mismo se caracteriza por cierta polisemia y por momentos con una utilización genérica aún en la academia. Nogueira (2003) realiza un esfuerzo de conceptualización en el cual distingue con claridad las diversas dimensiones que entran en juego cuando de “sociedad civil” se habla. En su análisis, Nogueira sitúa a la sociedad civil de comienzos de este siglo en tres grandes categorizaciones que estarían explicando no solo su conceptualización sino además sus propósitos, su conformación y su lógica de disputa (de lucha por la hegemonía e instalación de consensos).

La siguiente discusión que se presenta es la referida a los NMS y las líneas de referencia que en esta discusión podría tomarse para profundizar la comprensión del campo de la salud mental en el país, tomando en cuenta su conformación y prácticas actuales. Es significativo cómo de Sousa Santos (2001) identifica la emergencia de otros tipos de movimientos sociales ya a fines del siglo XX, en un cambio de relación de los agentes sociales con la hegemonía del mercado. Lo que se llamará *nuevos movimientos sociales* parece ir de lleno al plano de la política como ampliación de ésta en el marco de relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

El tratamiento de las problemáticas vinculadas a la salud mental, en Uruguay no había tenido un acento notorio en la agenda política hasta el pasado año 2015. Históricamente la política asistencial ha tenido un enfoque médico sanitario en la instalación de un modelo asilar con clínicas psiquiátricas privadas y a nivel público un único hospital psiquiátrico y dos colonias de crónicos para todo el país, además de algún escueto número de camas en hospitales generales en todo el país.

Con un alto grado de invisibilidad pública durante años, organizaciones sociales de usuarios y familiares, algunas de ellas datan del año 1984, dan cuenta de un trabajo sostenido en la generación de alternativas a la modalidad asilar y psiquiátrica totalizante.

En el año 2012 estas organizaciones de débil constitución en términos de presión política se consolidan en lo que dan a llamar Asamblea Instituyente, sumando la participación de gremios académicos, sindicatos, entre otros. Un espacio de confluencia de colectivos con un objetivo en común: la transformación de la asistencia de las problemáticas vinculadas a la salud mental a partir de la redefinición normativa en esta materia.

Este nuevo agrupamiento potencia el trabajo de cada organización y comienza a ocupar espacio en la arena social y en la arena política. El punto que sumó notoriamente a la correlación de fuerzas fue la discusión en torno a la generación de una ley de salud mental, aprobada en este año (Ley n°

19.529/017). Al mismo tiempo, otro actor histórico en la militancia antiasilar, radio comunitaria Vilardevoz ocupa agenda junto a la Asamblea Instituyente.

Uruguay transitó en estos últimos dos años por la discusión de su normativa vigente –aunque desactualizada<sup>57</sup>– para la regulación del sistema de atención de los problemas del campo de la salud mental. Esta discusión cobró un lugar público en la agenda social, política y académica en el año 2015 a partir de un suceso extremo como lo fue la muerte por una jauría de perros de una persona internada en una de las colonias para enfermos mentales crónicos del país.

Semejante hecho fue motor de movilización de los sectores organizados, quienes retomaron esfuerzos por concretar el cambio de modelo asistencial y por producir una normativa actualizada y acorde con los avances a nivel internacional. Entre otros temas, comienza a ponerse en discusión el lugar de la persona en la toma de decisiones en el proceso de asistencia.

Se suman a esta movilización actores del campo académico y asociaciones profesionales que rápidamente entran en disputa por el posicionamiento respecto a las vertientes de tratamiento del tema. Se distingue al ámbito de la psiquiatría nucleando a profesionales provenientes de las diversas inserciones de esta disciplina en el país (académico, profesional y gremial). Rápidamente este nucleamiento encuentra correlación de fuerzas con sus pares con responsabilidad de gestión en la esfera de gobierno (Ministerio de Salud, Programa Nacional de Salud Mental, Administración de los Servicios de Salud del Estado).

Aquí es cuando en términos de identificación de actores y análisis de sus posicionamientos y potencial de incidencia, se complejiza discernir qué lugar social y político ocupan los colectivos en cuestión. Una bandera indiscutible en cualquiera de ellos es la de los derechos humanos y la condición inalterable de sujeto de derechos a pesar de la eventual situación de “pacientepsiquiátrico”. No obstante, bajo este manto existen vertientes de pensamiento con componentes contrapuestos e intereses en apariencia irreconciliables (Silva, 2015).

Lo que se ubica a simple vista como “sociedad civil” es un entramado en el que se encuentra disparidad de posicionamientos y de fuerzas de poder teniendo en cuenta el predominio aún del poder médico en el campo de la salud. Además de ser el Ministerio de Salud donde radica el proceso de generación de los contenidos centrales de lo que será la ley de salud mental, ministerio con marcado corporativismo del sector médico.

Al mismo tiempo, la Asamblea Instituyente lideró un anteproyecto de ley como alternativa al elaborado por el Ministerio de Salud. Ambos proyectos

---

57 Hasta julio de 2017 la normativa em vigencia remitía a los años 1936 (Ley del Psicópata, N°9.581) y 1949 (Ley de Creación del Patronato del Psicópata, N°11.139).

fueron tratados en las cámaras parlamentarias en una clara señal del grado de afianzamiento de las organizaciones mancomunadas en el colectivo de la Asamblea en la arena social y política para la disputa y conquista de sus fines.

### **Sociedad civil, según lo que se mire**

Resulta relevante precisar el contenido al que refiere el termino en tiempos en que la “sociedad civil” parece ser protagonista en diversas funciones. Unas en sintonía con el programa de gobierno amortiguando básicamente la ejecución de políticas sociales. Otras desde el lado opuesto colocando en evidencia la contradicción inherente en las relaciones entre el colectivo social y el oficialismo.

El término sociedad civil se caracteriza por ser polisémico a la vez que también se le da una utilización genérica aun en la academia. Nogueira (2003) realiza un esfuerzo de conceptualización en el cual distingue con claridad las diversas dimensiones que entran en juego cuando de “sociedad civil” se habla.

En su análisis, sitúa a la sociedad civil de comienzos de este siglo en tres grandes categorizaciones que estarían explicando no solo su conceptualización sino además sus propósitos, su conformación y su lógica de disputa (de lucha por la hegemonía e instalación de consensos).

Distingue una sociedad civil político-estatal a partir de la noción gramsciana de sociedad civil. “... lucha social y lucha institucional se articulan a partir de una estrategia de poder y hegemonía” (Nogueira, 2003: 7).

Con parámetros de acción vinculados a la lógica de mercado identifica otro tipo de sociedad civil: la sociedad civil liberal. Aquí la lucha por la hegemonía se desvanece y emerge “... Un espacio a partir del cual se puede herir y hostilizar a los gobiernos, pero de donde no se estructuran gobiernos alternativos o movimientos de recomposición social. En este espacio puede existir oposición mas no contestación.” (2003: 7)

Una tercera identificación de la sociedad civil es la que denomina sociedad civil social. “En esta sociedad civil hay lugar para la cuestión de la hegemonía, pero está imperfectamente definida. (...) La sociedad civil aparece como un espacio situado más allá de la sociedad política del Estado y del mercado. (...) En él se actúa para contestar al poder y al sistema, mas no para articular capacidades de dirección ético-política o fundar nuevos Estados” (Nogueira, 2003: 8)

Esta organización de orden conceptual parece ir dando sentido a la identificación de las lógicas de acción de los diversos actores que aparecen en escena en el campo que ocupa a este documento. La configuración del espacio público para el establecimiento de la agenda social y política de las organizaciones sociales parece estar dada por la disputa de una hegemonía

vinculada a la resignificación del lugar social que ocupan hoy las problemáticas vinculadas a la salud mental y las personas identificadas bajo el rotulo de “paciente psiquiátrico”. Este punto no es menor en la medida que concentra el argumento a partir del cual se desarrollan las propuestas alternativas para la actualización normativa y la transformación del modelo asistencial vigente.

En los diversos espacios de debate por momentos aparece un argumento compacto que engloba a todos los presentados como participantes de la sociedad civil no obstante en otros momentos los discursos son irreconciliables y se da rápidamente el reclamo sobre la necesaria identificación de estar de un lado o del otro.

El modelo de sociedad civil social parece ser una caracterización cercana al sector que involucra a las organizaciones sociales mancomunadas en la Asamblea Instituyente. En su acción hay una fuerte reivindicación de su planteo contestatario al poder y la acción del Estado. Al mismo tiempo que enlaza una acción contestataria y de disputa en términos de poder al sector de la psiquiatría.

En cambio, el sector colectivizado en torno al ámbito de la psiquiatría, parece estar en una posición de mayor ambigüedad. Si bien no es parte directa de la clase gobernante, se vincula fuertemente a ésta por efecto de su propia hegemonía en el campo de asistencia de la enfermedad mental y el peso que la medicina ha tenido en la vida social y su gestión política desde la base de generación del Uruguay moderno. Parecería ponerse en movimiento una lógica corporativista que hace de barrera para la conexión con otros colectivos.

La evidencia demuestra que estas organizaciones han logrado instalarse en la arena social y política colocando en agenda una problemática profunda en el país. Sin embargo, también demuestra que la compleja heterogeneidad de estas organizaciones tiene como efecto la pérdida de unidad política —en términos de Nogueira (2003)— sustrato importante para mantenerse en el espacio público y político conquistado.

Esta característica no es particular de la confirmación actual del campo de la salud mental. Garretón (2001) observa que es característico del tipo de acción colectiva a partir de las transformaciones de fines de siglo XX en la constitución de los actores sociales, la relación con el Estado y el declive de la concepción clásica de movimiento popular.

La razón de movilización colectiva y la disputa a dar, ya no se plantea en la causa original (contradicciones del sistema con afectación en la desigualdad de clase, como lo sería en un movimiento social tradicional), ni con la pretensión de un cambio radical de sistema que necesariamente involucre movimientos en todas las esferas del Estado. Sino que su alcance es de menor grado, afectando directamente a una parte muy precisa de la población (grupos afectados directamente por el modelo de atención psiquiátrica actual,

para dar un ejemplo del campo en análisis aquí). Y afectando a su vez a un sector particular de la gestión estatal (sistema de atención en salud mental y dispositivos de atención psiquiátrica, para continuar con el mismo orden de ejemplos).

Ello podría incorporar elementos de comprensión de los temas más críticos para lograr consenso en esta heterogénea sociedad civil, desvaneciéndose la discusión del rol y la responsabilidad del Estado en la generación de una política asistencial efectivamente integral. Un ejemplo es la consigna de legislar con “perspectiva de derechos humanos”. Los distintos grupos de interés acuerdan en esto, parecen todos ir por un mismo fin y un mismo camino cuando argumentan que hay que incorporar esta perspectiva en los temas vinculados al campo de la salud mental. No obstante, es absolutamente diverso y por momentos contradictorio el contenido que se le coloca a esa expresión “perspectiva de derechos humanos” por parte de uno y otro grupo de interés. Mientras algunos entienden que se trata de dar alguna cualidad distintiva a las personas que denominan “con trastorno mental”<sup>58</sup>, otros aluden al contenido de la normativa internacional ratificada por nuestro país y que legisla en materia de derechos humanos, discapacidad y salud mental<sup>59</sup>.

### **La constitución actual del campo de la salud mental en Uruguay como “nuevo movimiento social”**

Es significativo cómo de Sousa Santos (2001) identifica la emergencia de otros tipos de movimientos sociales ya a fines del siglo XX, en un cambio de relación de los agentes sociales con la hegemonía del mercado. Lo que se llamará nuevos movimientos sociales parece ir de lleno al plano de la política como ampliación de ésta en el marco de relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

La contradicción radica en que la instalación de estas relaciones parece estar dada por la naturalización social de la hegemonía del mercado en la regulación de la vida cotidiana y el emprendimiento de la movilización social a partir de problemáticas con características de globalización-localización (de Sousa Santos, 2003). A la vez. “... la emancipación por la que se lucha, tiene

---

58 Esto se identifica con claridad en los aportes de los grupos provenientes de la psiquiatría cuando en el armado de uno de las versiones del proyecto de ley de salud mental se declaraban explícitamente “derechos de las personas con trastorno mental” como si estas por el solo hecho de ser personas no estuvieran contempladas en la Constitución de la República. Esta versión llegó a obtener media sanción de la Cámara de Senadores, siendo modificada en la Cámara de Representantes.

59 Uno de los más claros y actualizados es la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, ratificada en nuestro país en el año 2008.

como objetivo transformar lo cotidiano de las víctimas de la opresión aquí y ahora y no en un futuro lejano.” (de Sousa Santos, 2003: 179)

Este punto es claro en la práctica de movilización de los colectivos mencionados. Se argumenta la necesidad de transformar la política asistencial en materia de salud mental, lo cual conlleva a la generación de una alternativa asistencial que además trasciende la instalación de la enfermedad como punto de inicio para la asistencia. Esto plantearía un escenario de discusión en relación a la construcción del nuevo modelo asistencial y su marco normativo a partir de la ley de salud mental.

Sin embargo, tanto desde los colectivos del ámbito psiquiátrico como de los nucleados en la modalidad de Asamblea, las tensiones puestas en juego se vinculan a la disputa por la incidencia en el marco del modelo vigente. No se explicita en contenidos concretos el modelo sustitutivo, sino que la referencia sigue estando en pensar –de otra manera– al hospital psiquiátrico como tal.

Parecería que la fuerza de lo cotidiano y lo imperioso de transformarlo impregna a la movilización y hace de freno a un proceso de transformación con mayor profundidad y perspectiva. A la luz del planteo de de Sousa Santos (2003: 180) “...los momentos son ‘locales’ de tiempo y de espacio, la fijación momentánea de la globalidad de la lucha también es una fase menor o un hábito descartable para pasar a ser el campo privilegiado de la lucha por un mundo y una vida mejores”.

No obstante, la realidad actual termina de dar cuerpo a lo que hace más de 20 años viene generándose en la movilización de orden social y al margen de la visibilidad pública. Esta perspectiva de conceptualización de los NMSs parece encontrar correlato en la identificación de una sociedad civil que ya no es compacta, que se caracteriza por una heterogeneidad compleja a la hora de analizar las relaciones de alianza y disputa que se establecen entre sí. La identificación de un modelo de sociedad civil en particular como el que Nogueira denomina sociedad civil social parecería dialogar con una forma de movilización planteada en la caracterización de los NMSs.

## **Consideraciones finales**

Como lo anticipé al comienzo del documento, el presente es un ejercicio analítico a partir del cual profundizar en aspectos de un campo sumamente complejo. En términos de globalización-localización, remite a antecedentes pre modernos de tratamiento ideológico, político y social de la rareza, lo diferente y la locura. Deviene contemporáneamente en la instalación de formas intersubjetivas de interpretar a la enfermedad y la salud mental y de la conquista de campos con firmeza hegemónica en el ideal de cura por un extremo e invalidez en el otro.

El campo de la salud mental es un campo social en el que se materializa el ideal de democracia y de justicia a través de la política pública establecida en un sistema político en particular. En este sentido, la preguntas que guiaron la discusión como problematización de los conceptos de sociedad civil y nuevos movimientos sociales, son una primera aproximación a esta arista del campo temático que me involucra.

¿Qué identificar como sociedad civil en la actual conformación del campo de la salud mental en el Uruguay? En lo difuso de la disposición de los actores sociales en la disputa por un proyecto de ley de salud mental con unos u otros contenidos, lo que podría visualizarse con mayor claridad es que hay diferentes formas de constituirse y funcionar como sociedad civil.

La distinción de las organizaciones del ámbito psiquiátrico es evidente en tanto el peso de lo corporativo plantea de inicio una posibilidad de lobby y vinculación con la clase gobernante que pone en desventaja al resto de las organizaciones sociales.

A su vez, esto da pie para identificar algunos componentes de movilización que no necesariamente conectan con que este sector es parte de un nuevo movimiento social.

La identificación de la sociedad civil social parece ser ilustrativa de las características de colectivización y funcionamiento de las demás organizaciones sociales. Lo cual a su vez adquiere formas de acción que dan indicios de la instalación de un nuevo movimiento social. Ello podría ser una síntesis de los esfuerzos históricos de acción colectiva que logran cristalizar en correlación de fuerzas a través del espacio de Asamblea Instituyente.

La cuestión está en si este movimiento adquiere la fuerza de imposición en el campo de disputa que le permita su sostenimiento una vez que la ley de salud mental ha sido aprobada y se emprende el proceso para su reglamentación.

## **Bibliografía de referencia**

Cunill, N. (2010). *Control social en América Latina*. Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público.

De Leon, N y Kakuk, J. (2015). *Ley de Salud Mental y Derechos Humanos: fundamentos para la creación de un Órgano de Revisión en Salud Mental*. Revista + Psicólogos. Coordinadora de Psicólogos del Uruguay.

de Sousa Santos, B. (2001). *Los nuevos movimientos sociales*. Revista OSAL. CLACSO

Garretón, M. (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. CEPAL

Nogueira, M. (2003). *La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético*. Revista del CLAD, N°25.

Silva, C. Entre la apariencia de discursos coincidentes y la esencia de contenidos irreconciliables. Revista + Psicólog@s, N° 274. Montevideo: Coordinadora de Psicólogos del Uruguay. 2015. Págs. 27-33.

### **Fuentes documentales**

Ministerio de Salud. Anteproyecto de Ley de Salud Mental. 2015. Uruguay  
Asamblea Constituyente. Anteproyecto de Ley de Salud Mental 2015. Uruguay  
Ley de Salud Mental N° 19.529. Uruguay



Fotografía tomada por Unidad de Comunicación y Publicación de la FCS



**Protección social y su diálogo  
con las transformaciones  
sociales contemporáneas**



# Entre la horca y la piedad. El retorno de Tocqueville y la focalización punitiva

Leticia Pérez de Sierra<sup>60</sup>

## Introducción

Me gustaría en esta presentación plantear algunas reflexiones, que forman parte de una investigación en curso<sup>61</sup>, sobre cómo están siendo gobernadas<sup>62</sup> hoy, en nuestro país, las secuelas actuales de la reconfiguración productiva.

En este sentido planteamos la hipótesis que la normalización y gobierno de los pobres, hoy, en nuestro país, parece ser alcanzada a partir de la triple combinación de: hostigamiento policial territorializado, sobrecontrol moral desde la arena socio-asistencial y los equipos de cercanías, y subprotección real en las condiciones de vida y seguridad mínimas.

El desempleo y la precarización laboral se han transformado en fenómenos a gobernar y ese gobierno está siendo construido a partir de un hostigamiento policial focalizado combinado con la regulación de los afectos desde la proximidad en términos de una “ética del autogobierno” y la frugalidad de la asistencia material. Estas nuevas tendencias tienen profundos efectos de subjetivación: buscan reforzar, encauzar y alentar la transformación de los sujetos en “empresarios de sí mismos” (Foucault, 2008).

Veamos entonces en primer lugar, algunos aspectos de los programas prioritarios en este sentido y en segundo lugar su combinación con el hostigamiento policial territorializado y la focalización punitiva.

---

60 Doctoranda en Ciencias Sociales mención TS. Docente del DTS, becaria CAP y responsable del Proyecto de Iniciación a la investigación 2015: “Focopolítica, territorialización y punitividad: transformaciones de la acción pública uruguaya en el campo socio- asistencial (2005-2014)”, financiado por CSIC e integrante del Programa de I+D “Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?”, con financiación a cargo de CSIC. (Uruguay) letiperezdesierra@gmail.com

61 Como parte del Proyecto de Iniciación a la Investigación “Focopolítica, territorialización y punitividad: transformaciones de la acción pública uruguaya en el campo socio- asistencial (2005-2014)” financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la UdelaR y del Programa de Doctorado en curso.

62 Gobierno como conjunto de “deliberaciones, estrategias, tácticas y dispositivos utilizados por las autoridades para crear y actuar sobre una población y sus componentes” (Rose, 2007:113).

## El patio trasero del bienestar: los programas prioritarios y la búsqueda de la activación

Los llamados “programas prioritarios” surgieron en el año 2012, durante el segundo gobierno progresista, de una doble preocupación: la existencia de un núcleo “duro” de pobreza<sup>63</sup> - al que las políticas universales y algunas focalizadas parecían “no llegarle”- y unos niveles de desigualdad persistentes (Lasa, 2015). Hoy estos programas son tres: Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo<sup>64</sup>. Debido a que su génesis fue simultánea y respondió a la necesidad de construir respuesta pública a los problemas sociales tematizados en ese momento, estos programas presentan similitudes metodológicas importantes en lo que refiere a sus modelos de atención (énfasis en la activación, la proximidad o cercanía desde un diseño territorial y el acompañamiento individualizado), de gestión, así como a sus mecanismos de selección y monitoreo de la población objetivo.

En este trabajo, elegimos para acercarnos a algunas de las novedades societales en la fabricación del sujeto contemporáneo (Franssen, 2003), “*el patio trasero*” del bienestar social, es decir, algunas políticas socio-asistenciales actuales que, en el tratamiento y gestión de los márgenes y los riesgos sociales, así como en la concepción de la relación individuo/sociedad, están planteando nuevas nociones y tendencias.

En especial, nos proponemos analizar el paradigma de la activación como parte de la racionalidad que subyace a este prototipo de atención, modelo que ha sido denominado también como “*un traje a medida*” (“*dispositivos particulares para cada situación*”, “*trabajo en torno a las necesidades de la persona*”, con “*propuestas flexibles*”, etc.). Esta racionalidad implícita parece inspirarse en lo que algunos autores conciben como una tendencia ideológica a hacer de la dependencia una patología moral donde los problemas sociales son transformados en problemas personales (Crespo et al, 2009).

---

63 En el año 2011, el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MIDES) elaboró un diagnóstico sobre la “situación del 15% más pobre y en particular del 5% de pobreza estructural” (Mides en Chavez et al, 2016).

64 El programa Cercanías posee como población objetivo los hogares extremadamente pobres, que poseen Tarjeta Uruguay Social, aspirando a alcanzar un universo aproximado de 30.000 hogares. El programa Uruguay Crece Contigo (UCC), agrega a este mismo universo de hogares, la condición de tener al menos un menor de 4 años y riesgo social y sanitario para ser elegible. Por último, el programa Jóvenes en Red va dirigido a jóvenes pobres de 14 a 24 años de edad desvinculados del mercado formal del empleo e instituciones educativas. Los tres programas se crean como programas de intervención con financiamiento internacional a partir de la Estrategia para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA).

## Algunas raíces históricas y nuevos usos de la activación

Decía Tocqueville allá por 1835:

“Al disponer el pobre de un derecho absoluto al auxilio de la sociedad, y al encontrar en cualquier lugar una administración pública organizada para proporcionárselo, pronto se vio renacer y generalizarse (...) los abusos (...). Como todos los seres organizados, el hombre tiene una pasión natural por la ociosidad. Sin embargo, hay dos motivos que le llevan al trabajo: la necesidad de subsistir y el deseo de mejorar las condiciones de existencia. La experiencia ha demostrado que, en su mayoría, los hombres no pueden ser suficientemente impulsados al trabajo más que por el primero de estos motivos...una institución de caridad, abierta indistintamente a todos aquellos que estén necesitados, o una ley que otorga a todos los pobres, cualquiera que sea el origen de la pobreza, un derecho al auxilio público, debilita o destruye el primer estímulo y deja intacto el segundo” (Tocqueville, Memoria sobre el pauperismo, p.23-4).

Parece como si desde el siglo XIX Tocqueville con su concepción conservadora y aristocrática se erigiera nuevamente para volver a clamar que no se debe asistir a “ciegas”, que se hay que separar la “*desgracia inmerecida a la producida por el vicio*”, que, si los pobres son sostenidos por ley, no es posible “*obligar a trabajar a la parte más inactiva y viciosa de la población*”. Nuevas voces traen hoy el eco que desde 1835, afirma que la caridad no debería ser legal y universal, sino “*particularizada*”, individual, para no generar “*ociosidad*” y tener que “*sostener su tiempo libre a costa de aquellos que trabajan*”. Por tanto, junto a Tocqueville, hoy se vuelve a defender que la ayuda del Estado debe ser “*instantánea, imprevista y tan pasajera como el mismo mal*” (Tocqueville, 1835, p.40). Justamente para apelar a la activación y al autogobierno, las respuestas deben ser imprevistas y fugaces y esta parece ser la inspiración de estos nuevos programas.

Se trata del ascenso de la hegemonía conservadora<sup>65</sup>, de un retorno a la transformación de los problemas sociales en déficits y conflictos personales, transformación producto de un trabajo que es político y discursivo al mismo tiempo ya que el discurso es una práctica política (nombrar es imponer visiones y divisiones acerca del mundo<sup>66</sup>).

---

65 En la última Encuesta Mundial de Valores realizada en 2015, el 45% de los uruguayos sostenía la creencia que los pobres lo son “*por flojos y carentes de voluntad*”. En 1996 esa misma respuesta era del 12% (Pardo, 2017).

66 En este sentido señalaba Bourdieu en una entrevista: “...*el trabajo político es en lo esencial un trabajo sobre las palabras, es que las palabras contribuyen a formar el mundo social. En política nada es más realista que las disputas de palabras. Colocar una palabra por otra es cambiar la visión del mundo social y, por lo tanto, contribuir a transformarlo...*” (Bourdieu, 1982). Es palpable un corrimiento político semántico en nuestro país en las últimas décadas. Como ejemplo podemos ver como a fines de los años 60´ encontramos programas que procuraban “*la erradicación de los cantegriles*”, hoy los programas buscan “*la regularización de los asen-*

Nos interesa analizar como está siendo usado el concepto de *activación* y las prácticas que este legitima en diversas áreas, también por parte de instituciones responsables de las políticas sociales en diversos países. Algunos autores identifican en este discurso un soporte básico en la producción de subjetividades propias del neocapitalismo y neoconservadurismo (Crespo et al., 2009). Se trata de tres movimientos simultáneos: el receptor debe demostrar su disponibilidad en relación a las demandas del mercado, haciendo del trabajo un deber civil, debe apelar a recursos morales y demostrar ser un sujeto auto-gobernado, y por último mercantilizar y activar ámbitos más personales como las emociones, las actitudes, la implicación personal, la entrega y la fidelidad (áreas que se empiezan a medir y exigir también desde las políticas asistenciales). Se procura producir cambios psicológicos y refuerzos morales, induciendo nuevas prácticas para alcanzar un ideal de sujeto autónomo, autoconstruido. Paradojalmente la población objetivo de estos programas, es construida como familias y sujetos “*débiles*”, “*en riesgo*” a los que hay que “*reforzar*”, “*acompañar*”, “*sostener*” para lograr esa misma autonomía y autogobierno.

“Esta creciente apelación a la responsabilidad individual otorga legitimidad al carácter coactivo que adquieren la mayor parte de las veces los programas de activación. Su base justificativa se apoya en el principio moral que se deriva de los deberes que cada individuo (ciudadano) contrae con el Estado” (Crespo et al., 2009:94).

Así, la activación consistiría en un proyecto individualizado concretizado en un contrato o acuerdo de trabajo, dirigido a la autonomización de los sujetos (Franssen, 2003). Se trata de una profunda transformación en la forma de intervenir del Estado, de “*providencia*” a “*bienestar activo*”, o de un Estado que buscaba compensar desigualdades a uno que busca promover la competencia. En acuerdo con lo expresado también por Donzelot se trata no de pensar estas transformaciones en términos de “*regresión*” donde sólo se hace foco en lo que se perdió o se encuentra amenazado sino más bien en focalizar el “*reciclaje*” productivo de estos cambios: ¿qué están produciendo hoy estos discursos y estas prácticas?, ¿qué sujeto están construyendo?, ¿y desde qué nuevas legitimidades?

Un producto tangible parece estar en este nuevo arte de gobierno que está consolidándose, un nuevo gobierno de las poblaciones más económico y frugal al lograr poner en movimiento el autogobierno de los propios sujetos. Un gobierno que parece cada vez más un intento de “*gobernar sin gobernar a la sociedad, gobernar a través de las elecciones reguladas hechas por actores singulares y autónomos, en el contexto de sus compromisos particulares con sus familias y comunidades*” (Rose; 2007:113).

---

*tamientos y el mejoramiento de barrios*”. Historizar las categorías con las que trabajamos se hace imprescindible, aunque desborda los límites de este trabajo.

## Algunos efectos en el campo socio-asistencial

Estos cambios afectan fuertemente el campo de las políticas socio-asistenciales, que viven toda una reconfiguración (Vecinday, 2013). Al unísono se modifican las prácticas de los operadores sociales<sup>67</sup> y las tareas a las que son convocados: se trata ahora de tejer proximidad y desde lo artesanal-afectivo promover iniciativas, proyectos, actividades, orientación, en síntesis, “activar a los sujetos”. Se trataría de una colonización de los afectos, deseos y pasiones, en la búsqueda de su regulación y estandarización en clave de autogobierno (Presta, 2017). Este autogobierno sería una pieza fundamental en la construcción de un nuevo sujeto “empresario de sí mismo” (Foucault, 2008). Se promueve entonces, en los operadores las actitudes que permiten acercarse, vincularse y construir relaciones con el sujeto, vínculos que finalmente permitan operar en las condiciones, modos de vida y, especialmente, cambiar conductas y comportamientos.

Emergen asimismo una multiplicación de dispositivos sociales con el fin de favorecer la “reinserción” y la “autonomía”. Más allá de diferencias, estos dispositivos tienen en común una misma lógica, un proyecto individualizado, la búsqueda de objetivos de capacitación del usuario y formas de contractualización (“*acuerdos de trabajo*”, “*plan de corresponsabilidad*”), centrándose en su entorno y su vida cotidiana. Organizativamente, por lo general implican nuevos criterios de evaluación, la lógica de proyectos y la evaluación de resultados (Franssen, 2003, 1).

Las políticas de activación frente a la exclusión se orientan así a la motivación, con un carácter incitativo sin renunciar a la coacción (limitando y endureciendo las condiciones de acceso y la duración de las transferencias y asistencias, pues se desea evitar a toda costa la dependencia). El Estado ya no busca desmercantilizar áreas sino más bien dinamizar al mercado. Mas que proteger al individuo, se trata de activarlo para la gestión individual del riesgo, el que pasa a ser “su” riesgo. No es un desmantelamiento del Estado Social, si no toda una reorientación, nuevos dispositivos de gobierno que operan cambiando la naturaleza de las intervenciones: se trata de reafirmar responsabilidades individuales, construir incentivos para nuevas prácticas y elecciones individuales y doblar voluntades (Crespo et al., 2009, p.96).

Según Franssen, estas nuevas prácticas de la política pública están cambiando profundamente las funciones profesionales de los operadores (trabajadores sociales, psicólogos, educadores, etc.) quienes están siendo llamados a ser garantes y guardianes de la norma con respecto a los que están en los márgenes, intentando la remodelación de conductas e identidades. Todo ello sería

---

67 La palabra operador posee múltiples referencias en diversos ámbitos: inmobiliario, económico, turístico, asumiendo un rol que aporta “dinamismo” sobre el dominio en el que actúa. El operador de cercanía sería una nueva versión de esta figura en el ámbito de las políticas sociales de proximidad (Chavez, et al., 2016).

parte del telón de fondo de los cambios estructurales y culturales que afectan a nuestras sociedades. En este “nuevo espíritu del capitalismo” o “sociedad del rendimiento” quien fracasa se hace autoresponsable y se avergüenza erigiendo la agresión hacia sí mismo, pues se ha logrado introyectar la autoexplotación dentro del propio trabajador transformado, ahora, en emprendedor y empresario<sup>68</sup>(Byung-Chul Han, 2014). Se trata de modos de intervención y regulación social que ya no buscan alcanzar la integración si no tan sólo la inserción, ya no desde las instituciones si no sólo desde los dispositivos, ya no la socialización si no tan sólo la subjetividad (Franssen, 2003).

En este sentido, a partir del toyotismo, los cambios en la reestructuración productiva y en la organización del trabajo presionan hacia la emergencia de un modelo de gestión empresarial donde las tareas de control de calidad son incorporadas por el propio trabajador. Susana Presta plantea como se coacciona en la construcción activa de una “ética del autogobierno”. Los trabajadores pasan así, a ser incitados a proponer y aportar creatividad al propio proceso de trabajo. El control ya no viene de afuera, desde la gerencia, sino que es incorporado, internalizado por el sujeto. Los trabajadores son condicionados para exigirse al máximo asímismos y a los compañeros pues el éxito o fracaso de la empresa está en sus propias manos. La ideología empresarial engendra ficciones, que son reapropiadas y resignificadas por los propios trabajadores. Se trata de toda una nueva subjetivación a partir de una ética del autodisciplinamiento (Presta, 2011).

Esta búsqueda del autodisciplinamiento trasciende la arena productiva e impregna toda la vida social, y por supuesto el rol del Estado. Según la autora a partir de diversos dispositivos el Estado buscaría contener -dentro de ciertos límites- posibles conflictos sociales producto de la reestructuración capitalista y en segundo lugar, canalizar- a través de prácticas y discursos- la extensión del modelo de gestión empresarial hacia la sociedad en general y transformar entonces a los sujetos en “empresarios de sí mismos” al decir de Foucault (Presta, 2017).

Para Franssen, emergen entonces un sinnúmero de contratos y dispositivos de individualización de la asistencia y de apoyo (Franssen, 2003, 2). Se trata de incidir sobre la motivación - actuando sobre los “factores situacionales y personales” que prolongan la situación de “dependencia”. La hipótesis del autor es que a través de los cambios experimentados por las instituciones-asistenciales, sus agentes y su público, se pueden ver los contornos

---

68 Para el filósofo Byung-Chul Han, hoy se extiende la ilusión de que cada uno, en cuanto proyecto libre de sí mismo, es capaz de una autoproducción ilimitada. Mientras que en la sociedad capitalista del poder disciplinario los sujetos eran coaccionados y convertidos en cuerpos dóciles y aptos para la producción, en la sociedad neoliberal el sujeto se vuelve un proyecto que tiene la potencialidad de hacer todo lo que desee e imagine. Más aún, está compelido a hacer, coaccionado y coercionado para hacer “libremente” (Byung-Chul Han, 2014).

de un nuevo modo de producción de subjetividades, una “nueva fábrica de individuos” o más precisamente de una nueva fábrica del sujeto (Franssen, 2003, 3). Se trata de la creación de un “nuevo sistema de gestión de la precariedad”, donde se le pide al sujeto una adaptación subjetivante.

## La activación de la pobreza y sus riesgos

Los tres programas prioritarios en tanto dispositivos<sup>69</sup>, comparten una cierta conceptualización de la pobreza, de la población objetivo y de las acciones deseables. A partir del análisis crítico de las concepciones hoy hegemónicas en este campo, nos gustaría alertar sobre algunos importantes riesgos.

a). Por una parte parecen desaparecer las causas estructurales explicativas de la pobreza (nada se dice de cómo y por qué hay niñas, niños, jóvenes o familias extremadamente pobres o en situación de riesgo), pasando de concebirse a estas familias de víctimas a familias inadaptadas, de acreedoras de respuestas colectivas a responsables parciales de su situación, demandando la activación de sus capacidades y favoreciendo así la culpabilización de las familias más vulneradas. Es más, al plantear la estrategia del acompañamiento familiar de cercanía sólo para las familias del “*núcleo duro de pobreza*” se puede inferir que se parte del entendido que son variables comportamentales e internas de las propias familias las que, de modificarse, harían trascender su situación de riesgo (sanitario y/o social). Estas familias deben entonces reconocer sus fortalezas y potencialidades y desarrollar las capacidades necesarias para tomar cursos de acción y superar su situación de pobreza extrema. La hipótesis es que esto es posible gracias a la presencia de un facilitador externo, el operador social, que entrega información, motiva y acompaña a las familias para que puedan desenvolverse más efectivamente en el sistema institucional donde se encuentran los beneficios y servicios que permiten mejorar el bienestar familiar y de sus integrantes. El rol de los equipos del Programa Cercanías es justamente “*identificar las situaciones críticas de las familias mediante un vínculo de trabajo que permite un diagnóstico más integral, incluidos no solo factores de riesgo sino las dificultades y las oportunidades para cambiar significativamente esa condición*”. Para esto, los operadores acuerdan un “*plan de*

---

69 En términos de Foucault un dispositivo es el conjunto heterogéneo que constituye una formación con una función estratégica dominante en un juego de poder, que incluye discursos, instituciones, instalaciones, reglamentaciones, leyes, medidas administrativas, proposiciones, lo dicho y lo no-dicho. Es la red que se establece entre estos elementos. Agamben lo define como un conjunto de praxis, de saberes, de medidas, de instituciones, cuyo objetivo es administrar, gobernar, controlar y orientar, en un sentido que se supone útil, los comportamientos, los gestos y los pensamientos de los hombres o más ampliamente “cualquier cosa que tenga de algún modo la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivientes” (Agamben, 2006: 4).

*acción con la familia*”, donde la tarea principal que el equipo profesional asume es promover en los integrantes del grupo familiar “*los cambios vinculares, de organización y funcionamiento*” (Jara y Sorio, 2013).

Así también en el caso de Uruguay Crece Contigo, si bien existen líneas universales y focalizadas buscando la protección integral, el grueso del presupuesto está focalizado en el componente de proximidad a situaciones de “*riesgos sanitarios y sociales*” a partir de acciones socioeducativas de cercanía. Por tanto se puede inferir que se considera la vulnerabilidad al menos en parte, como un problema comportamental (carencia de información sobre “*buenas prácticas de cuidado y crianza*”) de los adultos responsables que, a través de intervenciones en cercanía pueden transformarse. Parecen ser en consecuencia comportamientos, actitudes y prácticas de estas familias las que, en definitiva generan la desprotección y que no se acceda a las prestaciones que garantizan los derechos sociales universales que estarían disponibles. Son

“(…) familias que requieren una atención particular y sostenida para que efectivamente puedan avanzar en su integración social. Su condición de vulnerabilidad es de tal magnitud que *no pueden por sí mismas acceder y/o sostener procesos de vinculación a los servicios sociales disponibles*. Para estas familias se requieren acciones diferentes a las que se venían ensayando hasta el momento...” (Campanella, s/f, subrayado nuestro)

En conclusión, el diagnóstico es que las familias no pueden acceder o sostener. El problema no estaría en la oferta de bienes y servicios públicos sino en la no demanda de los ya existentes, por parte de dichas familias.

b) En segundo lugar, cabe señalar la escasez de recursos y tiempos destinados a la protección de estas familias, que son justamente, las más vulneradas<sup>70</sup>. En estos dispositivos la activación parece plantearse desde la inmaterialidad y la fugacidad, generando de hecho un efecto punitivo en la frustración de las expectativas inalcanzadas. Podría señalarse que ya existen otros programas que contemplan el déficit de ingresos (como asignaciones familiares ampliadas (AFAM-PE) y tarjeta de alimentación (TUS)) y qué por tanto, los programas prioritarios están diseñados como complemento a dichas acciones centrales y a distancia. De todas maneras, parece problemático lo escaso de los recursos económicos, humanos, organizacionales y políticos invertidos y los plazos contemplados (apenas algunos meses en la mayoría de los casos) para trabajar con las niñas y niños más vulnerables del país.

De hecho, los recursos son tan mínimos, que de antemano desde uno de los programas se plantea que

---

<sup>70</sup> La duración del trabajo de proximidad es de 10 meses no excediendo en general los 24 meses.

“(…) en el caso de las situaciones de riesgo social, el acompañamiento apoyará a la familia en la tramitación de prestaciones, *pero en ninguno de los casos se podrá garantizar la superación definitiva de esa situación de riesgo*” (OPP, 2014, subrayado nuestro).

Es decir que, como programa, ya preveé desde el inicio el incumplimiento de sus objetivos (protección integral a la primera infancia) y por tanto de las expectativas familiares que alienta.

c) Por otra parte, dos de los tres programas prioritarios interviene principalmente a partir de las “*madres*” corriendo el riesgo de instrumentalizar a las mujeres. Se trata de un llamado a la “*activación de las mujeres*” que refuerza la situación de desigualdad. La mujer es considerada únicamente y en tanto madre, como medio para la concreción de determinados cambios, no siendo un fin para la política. Según Balsa (2015), el diseño de Uruguay Crece Contigo no incorpora la perspectiva de género, más allá de que a nivel de los técnicos se encuentren casos de sensibilidad frente al tema. Se toma a las niñas y niños como si pudiera separarse quien necesita cuidados de quién cuida, reforzando un lugar de desigualdad de género al tomar a las mujeres sólo en tanto madres e instrumentalizando el trabajo de cuidado no remunerado que realizan. Es bueno recordar que las políticas públicas pueden ser un factor de refuerzo de las inequidades en lugar de aportar a su reducción (Couto y Weisz, 2015), naturalizando justamente la doble jornada y la asignación de roles de cuidado en las mujeres.

d) En último lugar, preocupa que la legitimación política de estos programas parece darse casi únicamente en términos de rentabilidad económica. La activación aparece fuertemente enlazada a términos como “*oportunidad*”, “*tasa de retorno*”, “*inversión*”, “*capital humano*”. Los programas prioritarios se alejan así de la ética y la lógica de derechos, y se acercan a una visión economicista e instrumental que afirma que “*es más barato invertir ahora que luego*”:

“Por estos motivos, invertir en primera infancia es el camino más seguro para cortar la reproducción de la pobreza y revertir la inequidad social creando iguales condiciones para todos desde el inicio de la vida” (UCC. La infancia primero: 1)

Se plantea la conveniencia de *focalizar recursos para universalizar derechos sociales*. Esta opinión altamente extendida ha llevado a que ante la incapacidad de construir transformaciones e inversiones básicas universales de alta calidad, nos conformemos con la *coordinación de mínimos* en territorios y familias devastados, dejando invisibilizada la discusión sobre el conflicto distributivo.

En base a una supuesta “*nueva pobreza*”<sup>71</sup> los programas prioritarios delimitan la población objetivo tautológicamente en base a unas características

---

71 Supuestamente, los rasgos más distintivos de esta *nueva pobreza* son la multidimensionalidad de situaciones de vulnerabilidad social, la heterogeneidad y la fragmentación de categorías sociales, así como la dislocación e incertidumbre en la vida social cotidiana que

definidas a priori. No negamos la complejidad y heterogeneidad de la pobreza sino el hecho que alguna vez no lo haya sido o que esto implique de por sí la aceptación acrítica de formatos hiperfocalizados y con alta segmentación.

## **Focalización punitiva y hostigamiento policial territorializado**

La focopolítica<sup>72</sup> parece haber llegado para quedarse: en los últimos años se han creado programas bajo nuevas y diferentes técnicas de selección, monitoreo y control de sujetos considerados en riesgo que se combinan con nuevos criterios de focalización territorial. Pero notamos también un crecimiento en lo que se ha dado en llamar la *criminalización de la política social* (Wacquant, 2000).

Es importante aquí, recordar el documento del año 2012, “Estrategias por la vida y la convivencia” presentado por el Gabinete de Seguridad<sup>73</sup> (en el que participa el Ministerio de Desarrollo Social). Este documento marca un punto de inflexión dentro del ciclo de gobierno progresista, donde el gobierno se desmarcaba por primera vez explícitamente, de la tradición de izquierda en la interpretación de las causas sociales del delito. Aparecía desde el discurso gubernamental la indignación por la persistencia del delito, la marginalidad, la “anomia” y la “transgresión” en el marco de un país en crecimiento. El gobierno proponía entonces, nuevas formas de actuar ante estas diversas formas de “anomia social y transgresión que persisten” (Estrategia por la Vida y la Convivencia, 2012: 4).

“La seguridad y la convivencia democrática avanzan con más y mejores escuelas o empleos, pero ello no es suficiente. *Tampoco avanzan únicamente con el incremento de penas, policías en las calles y personas encarceladas*” (Estrategia por la Vida y la Convivencia, 2012: 4, subrayado nuestro).

“En ese sentido, proponemos la implementación de intervenciones urbanas integrales para la convivencia vecinal en territorios vulnerables que *combinen políticas sociales urbanas y de seguridad*. Apuntamos a profundizar las iniciativas de

---

implica no solamente al mundo del trabajo, sino también la segmentación urbana, educativa, generacional, étnico-racial, de género y generaciones, que retroalimentan la estigmatización y la discriminación y refuerzan la ruptura y polarización del tejido social (Serna, 2010; Couto y Weisz, 2015).

72 Siguiendo a Foucault, Sonia Álvarez Leguizamón, denomina “focopolítica” a un nuevo arte de gobierno surgido a fines del s.XX, cuyo objetivo prioritario sería territorializar y producir formas de autocontrol comunitario sobre las poblaciones pobres (Álvarez, 2002). La focopolítica se ocuparía sólo de la vida a niveles de “mínimos biológicos” de ciertas poblaciones consideradas de riesgo (los más pobres de entre los pobres y algunas minorías). Se trata de una forma de gobierno de las actuales clases peligrosas.

73 En el año 2009, tras un decreto presidencial, entre los Ministerios miembros del Gabinete Social se incluye al Ministerio del Interior. Y desde el año 2012 el Ministerio de Desarrollo Social participa del Gabinete de Seguridad.

intervención, focalizada e integral, priorizando aquellos *territorios que concentren los mayores niveles de vulnerabilidad social urbana y que muestren altas tasas de delitos*. Estas acciones se orientarán a construir ciudad y ciudadanía, a través de la profundización de los programas sociales en territorios vulnerables, planes de impacto de infraestructura para la convivencia, y un modelo de cercanía para garantizar la seguridad” (Ministro del Interior, Comisión Especial de Seguridad y Convivencia Cámara de Representantes, 3/09/2015)

Así surgían diferentes situaciones e iniciativas de tono conservador que dan cuenta de una creciente punitividad en la gubernamentalidad social actual. Veamos algunas de ellas: explosivo crecimiento de la población carcelaria, acciones policiales reactivas semejables a las de la tolerancia cero, propuesta de internación compulsiva, Estrategia por la Vida y la Convivencia (2012), operativos de saturación o megaoperativos (2011), Ley de Faltas (2013), propuesta de mantener los antecedentes a los menores, denuncias de torturas sistemáticas a adolescentes privados de libertad, denuncias de abuso policial, tortura y gatillo fácil, nuevas tecnologías del Ministerio del Interior (más y mejores equipamientos de control e identificación de los delinquentes, definición de criterios de selectividad territorial, más intervenciones policiales en los barrios con peores indicadores socioeconómicos, cámaras de seguridad, drones, sistemas de información, escuchas telefónicas), Ley de Procedimientos Policiales (2008), creación de la Guardia Republicana (2010), Ley Orgánica de Seguridad (2015), persecución de clasificadores de residuos sólidos urbanos y zonas de exclusión (2013), procesamientos por pernoctar en espacios públicos aplicando la Ley de Faltas (2013 en adelante), patrullaje intensivo en las zonas “calientes”, y acciones co-ejecutadas en conjunto entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social (entre ellos, el llamado Plan Siete Zonas 2013-2015), reestructura organizativa de la Jefatura de Policía de Montevideo (2012-2013), etc.

Si bien el Plan Siete Zonas fue la iniciativa entre los Ministerios Social y del Interior más amplia en cobertura (32.000 personas) no fue la única. Otras dos iniciativas también se realizaron: el Programa de Inserción Social y Comunitaria (PISC, 2013-2015), un piloto dirigido a 150 adolescentes egresados de centros de reclusión del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA)<sup>74</sup> que desde 2015 pasó a depender directamente del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), y el Proyecto de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (GISC, 2013), en el que operadores sociales convocan a adolescentes (entre 13 y 17 años de edad), que han sido “indagados” por la policía en algunas comisarías de Montevideo (se trata de casos no judicializados, con datos proporcionados por el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGT)

---

74 Programa con financiación del BID, ejecutado en convenio con INAU y SIRPA, y administrado por el MIDES (Pintos, 2016:12).

del Ministerio del Interior) (Pintos, 2016:12). Actualmente este Programa continúa bajo la coordinación del INJU, donde se procura brindar “herramientas necesarias para su desarrollo como sujetos plenos de derechos, minimizando los factores de riesgo que lo vinculan a conductas *socio-delictuales*” (INJU, 2015, subrayado nuestro, notécese el adjetivo “delictual” sobre conductas de adolescentes no hallados culpables de ningún delito).

En línea con una perspectiva conservadora, la creación de nuevos delitos, el aumento de penas y la presunción de culpabilidad parecen haber sido las respuestas predominantes para enfrentar las nuevas realidades en el campo penal (Mosteriro et al, 2016).

Ya se han entrelazado criterios socio-económicos (indicadores de vulnerabilidad y riesgo social) junto a indicadores de “delitos” (siempre reducidos a ciertos delitos violentos y urbanos contra la propiedad) y de residencia de quienes los cometen (georreferenciando lugar de residencia de los ex-presos liberados luego de su condena), para seleccionar barrios donde se desplegaron acciones conjuntas entre el Ministerio de Interior y el Ministerio de Desarrollo Social. Los riesgos de *criminalización de la pobreza* parecen a la vista.

Asimismo se constata un aumento del presupuesto destinado a las políticas de seguridad, tanto en el primer gobierno del Frente Amplio como en el segundo. Asimismo, durante la segunda gestión el presupuesto del Ministerio del Interior creció más fuertemente y se produjo una desaceleración del presupuesto destinado a las políticas sociales (Vernazza, 2016). El aparato del Ministerio del Interior se amplió en la segunda gestión del Frente Amplio y el ingreso de funcionarios fue el doble en la segunda administración que en la primera. Al mismo tiempo se produjo un endurecimiento del discurso de la seguridad, tanto en los argumentos que sustentan las reformas legales como en los discursos, que pasa de la protección de derechos de todos los ciudadanos a la identificación de un “enemigo común”: los delincuentes enquistados en barrios pobres, la favelización de algunos barrios, los adolescentes pobres de la periferia urbana (Vernazza, 2016:74). Por último también se constata un avance de la justificación de intervenciones sociales para prevenir el delito por sobre una respuesta a los derechos de los ciudadanos. (Vernazza, 2016: 78).

Más que en garantizar derechos económicos, sociales y culturales en zonas de alta vulnerabilidad social se trata de restablecer la “seguridad perdida” a partir de modalidades que incluyen el hostigamiento policial, especialmente dirigido hacia los jóvenes varones en espacios públicos, el maltrato, agresiones, demoras, detenciones, operativos de saturación y selectividad penal.

## Conclusiones

Una orientación punitiva en el tratamiento social de la pobreza parece haber emergido con su correlato de dispositivos tutelares, represivos y mora-

lizantes (Vecinday, 2013), cuyo foco son las obligaciones más que los derechos y donde la amenaza del castigo juega un rol fundamental en el disciplinamiento alcanzado.

En este sentido, Wacquant afirma que la lucha contra el crimen no es sino “un pretexto conveniente y una plataforma propicia para una redefinición más amplia del perímetro de las responsabilidades del Estado que opera simultáneamente en el plano económico, en el asistencial y en el penal.” (2010, p.60).

Decíamos al inicio que la normalización de los pobres, hoy, en nuestro país, parece intentar ser alcanzada a partir de la triple combinación de: hostigamiento policial territorializado, sobrecontrol moral desde la arena socio-asistencial y los equipos de cercanías, y subprotección real en las condiciones de vida y seguridad mínimas. Ante la amenaza de la no supervivencia, es decir de la necesidad de subsistir de la que hablara Tocqueville, el Estado parece reciclar dos viejas formas complementarias de gubernamentalidad: la piedad y la horca.

El uso de la activación parece formar parte de una creciente extensión de la racionalidad punitiva en el campo socio asistencial que tendría, entre otros objetivos, el disuadir a las clases trabajadoras de cualquier resistencia o “escape” y volverlas más *dóciles a las condiciones de explotación laboral*. Asimismo, parecen afianzarse procesos de aceptación sumisa de la precarización (Pérez; 2016). Se trata de un Estado que es propulsor activo del mercado y la *subjetividad (auto) empresarial*.

## Bibliografía

- Agambem, Giorgio (2015): *¿Qué es un dispositivo?* Ed. Anagrama Colección Argumentos. España.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2002): “La Transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol 8, N° 1 (enero-abril), Venezuela.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (compiladora) (2005): *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2009): “La invención del desarrollo social en la Argentina. Historia de opciones preferenciales por los pobres” en Luciano Andrenacci (compilador), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo-UNGS (Universidad de General Sarmiento), Argentina.
- Balsa Ruella, Silvana (2015): “La infancia primero: una prioridad del gobierno de Mujica. ¿Y la igualdad de género? Análisis del caso de Uruguay crece contigo” en *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales* N°

1. 1ª edición, 2015 Fcs-Mides. Montevideo. Disponible en <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/62545/1/cuaderno-de-ciencias-sociales-y-politicas-sociales-n-1.-politicas-sociales-en-cercania-infancia-y-juventud-en-contexto-de-pobreza-y-vulnerabilidad-social.-2015.pdf>
- Bourdieu, Pierre (1982): Entrevista sobre el libro ¿qué significa hablar?, disponible en <http://sociologiac.net/2008/01/17/entrevista-pierre-bourdieu-que-significa-hablar/>.
- Byung- Chul Han (2014): Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder. Editorial: Herder. España.
- Chavez, Jorge; Hontou, Cecilia; Piquinela, Pablo (2016): “La proximidad en las políticas públicas: tensiones entre el abordaje de la vulnerabilidad social y la evidencia científica” Rev. Polis e Psique, 2016; 6(2): 5 – 24.
- Couto, M; Weisz, B (2015) Introducción en Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales. Nº 1. 1ª edición, 2015 Fcs-Mides. Montevideo.
- Crespo, E; Revilla, J. C; Serrano, A (2009): “Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación.” en Psicoperspectivas.cl. Individuo y Sociedad, Vol VIII, Nº2 (julio-diciembre).
- Donzelot, J (2015): “Lo social competitivo” en Revista Fronteras Nº8. DTS, FCS, Udelar. Montevideo.
- Estrategia por la Vida y la Convivencia (2012): Disponible en [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf).
- Franssen, A (2003): «Le sujet au coeur de la nouvelle question sociale», La revue nouvelle, 12, 17: 10-50.
- Jara, P. y Sorio, R. (2013): Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza. Banco Interamericano de Desarrollo, División de protección social y salud.
- Inju (2015): Memoria Institucional 2015. Disponible en: [http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/63282/1/memoria\\_institucional\\_midesinju.pdf](http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/63282/1/memoria_institucional_midesinju.pdf)
- Lasa, N (2015): “El Estado y el “Otro”. Reflexiones a la luz de la nueva generación de políticas sociales en Uruguay”. Revista Psicología, Conocimiento y Sociedad. Disponible en: [http://sifp1.psico.edu.uy/sites/default/files/Trabajos%20finales/%20Archivos/tfg\\_-\\_el\\_estado\\_y\\_el\\_otro\\_-\\_nicolas\\_lasa\\_0.pdf](http://sifp1.psico.edu.uy/sites/default/files/Trabajos%20finales/%20Archivos/tfg_-_el_estado_y_el_otro_-_nicolas_lasa_0.pdf)
- Merklen, D (2013): en Castel, R. et all (Gabriel Kessler, Numa Murard, Denis Merklen) Individuacion, Precariedad, Inseguridad. Editorial: Paidós. Buenos Aires.
- Mosteriro, M. et al. (2016) Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 6, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

- OPP (2014): Programa Uruguay Crece Contigo. Componente: “Acompañamiento familiar y trabajo de Cercanía”. Protocolo de intervención. Montevideo, Uruguay.
- Pardo, I (2017): “¿Será que nadie odia realmente a los extranjeros?” columna del 3 de junio de 2017 del diario La Diaria.
- Pérez, L y Vecinday, L (2016): “De la Reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales”. Revista Fronteras No. 10, Montevideo: DTS, FCS.
- Pérez, L (2016): Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos. Publicación de Tesis de Maestría en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales UDELAR. Montevideo.
- Pintos, M (2016): “Los “otros” pobres. Apuntes sobre nuevas elaboraciones de la “cultura de la pobreza”” ponencia presentada en presentado en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 14, 15 y 16 de setiembre de 2016. Disponible en [jornadas.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2016/10/Eje-Estado-Administración-y-Políticas\\_Públicas\\_MarinaPintos-1.pdf](http://jornadas.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2016/10/Eje-Estado-Administración-y-Políticas_Públicas_MarinaPintos-1.pdf).
- Presta, S (2017): “Economía social, Estado y mercado: elementos para el análisis de las formas de construcción de una “ética del autogobierno”” en Debates sobre Estado, Gobierno y control social: gobernando las desigualdades. Susana Murillo et al., Campana y Giavedoni (compiladores). Rosario, Pegasus.
- Presta, S (2011): Formas de organización del trabajo, subjetividad y poder: el caso de una empresa metalúrgica trasnacional. España, Editorial Académica Española – LAPLAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. Kg.
- Roses, N (2007): “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno” en Revista Argentina de Sociología, Año/vol. 5. N° 08, pag. 111-150. Buenos Aires, Consejo de Profesionales en Sociología.
- Tocqueville, A. de (1835): Memoria sobre el pauperismo. Colección Clásicos del Pensamiento. Editorial Tecnos, 2003.
- Vernazza, L (2015): El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda Uruguay 2005- 2014. Tesis de Maestría en Desarrollo Humanos. Flacso. Argentina.
- UCC (2012): Introducción. Disponible en [http://crececontigo.opp.gub.uy/Inicio/Quienes\\_Somos/](http://crececontigo.opp.gub.uy/Inicio/Quienes_Somos/)
- Vecinday, L (2013): “La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual.” en Revista Textos y Contextos, vol.12, N° 2, p 373-382. Jul/diez 2013. Porto Alegre.
- Wacquant, L (2004): Las cárceles de la miseria. Siglo XXI. Argentina.
- Wacquant, L (2010): Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Editorial Gedisa. España.

# La reingeniería de la política asistencial en el Uruguay “progresista” y sus repercusiones para el Trabajo Social<sup>75</sup>

Laura Vecinday<sup>76</sup>

## Introducción

En 2005, cuando el Frente Amplio - principal fuerza política de izquierda del Uruguay- asumió el primer gobierno nacional implementó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Esta fue la principal respuesta ofrecida ante la situación de emergencia social generada por la crisis económica de 2002 que resultó en niveles de desempleo, pobreza e indigencia nunca antes registrados en la historia del Uruguay.

También en 2005 nace una nueva institucionalidad social - el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) - con el cometido de coordinar la oferta política en el campo social. Se preveía que el PANES funcionaría por dos años y, efectivamente, así fue. Este plan emergencial fue sucedido por el Plan de Equidad que, en 2008, revisó las prestaciones ofrecidas por su antecesor y amplió su cobertura incorporando a la población en situación de pobreza. En 2011 el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) aprueba el documento “La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción” que define los principios centrales de una nueva matriz de protección social en la cual la asistencia aparece destacada, al menos discursivamente.

Los sucesivos gobiernos del Frente Amplio se han propuesto avanzar hacia esta nueva matriz compuesta por políticas de carácter universal, la Red

---

75 El presente documento es producto del proyecto financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) período 2017-2019: “*Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?*”. DTS-FCS-UdelaR.

76 Profesora Adjunta e investigadora del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Doctora en Ciencias Sociales, Master en Servicio Social, Asistente Social. Investigadora Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Actual coordinadora del programa de Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social. Es autora de varias publicaciones en su área de especialización. (Uruguay) lauravecinday@gmail.com

de Asistencia e Integración Social (RAIS) y un conjunto de programas que, dentro de la RAIS, se orienta específicamente a “indigentes” y “vulnerables a la indigencia” -estimados en 3% de los hogares- y apunta a la “inclusión” e “integración” (CNPS, 2011). De este modo, Uruguay se acopló a sus pares del continente que han privilegiado la ampliación de la política socio-asistencial para hacer frente a los elevados índices de pobreza e indigencia producidos por los efectos sociales regresivos de las políticas de los 90.

La respuesta asistencial se institucionaliza en el MIDES y se masifica<sup>77</sup> bajo el formato de transferencias de renta condicionada. El nuevo modelo asistencial se organiza superponiendo transferencias monetarias - condicionadas (AFAM-PE) o no condicionadas (TUS), de alcance focalizado masivo (AFAM-PE) o fuertemente restrictivo (TUS y TUS doble) - con intervenciones de proximidad, focalizadas en la pobreza extrema, asentadas en el territorio y con carácter interinstitucional (MIDES, 2011: 72-73). Mientras que las transferencias monetarias cumplen un papel vertebrador de los servicios sociales de la RAIS (CNPS – MIDES, 2014), se reserva a las estrategias de proximidad el papel de abordar, por un lado, la pobreza extrema mediante el acompañamiento familiar y, por otro, superar la dificultad atribuida a las políticas sectoriales (educación y salud, fundamentalmente) que no logran “adaptarse” a las particularidades de la población del núcleo duro de la pobreza (MIDES, 2011: 72).

La ponencia tiene como objetivo analizar las repercusiones de la reorganización de los procesos de trabajo asociados a la respuesta asistencial sobre las prácticas profesionales. Por razones de espacio se presentan tres sintéticos apartados dedicados a (i) caracterizar el modelo gerencial de organización de la asistencia y las principales transformaciones inducidas sobre el Estado, los usuarios y los profesionales, (ii) examinar las repercusiones de estas alteraciones sobre el estatuto profesional de los operadores terminales de la política asistencial y (iii) develar cómo se construye un cerco tecnológico sobre la autonomía relativa de las prácticas profesionales en el campo socio-asistencial.

## **Acerca de la gerencialización de la assistência**

Formas incipientes de gerencialización de la asistencia preceden a la creación del MIDES aunque se han intensificado desde su invención. La modernización del Estado y la adopción de mecanismos gerenciales en la administración pública ha sido promovida por los organismos internacionales a

---

77 En 2013 los receptores de la AFAM ascendieron a 403.413 personas reunidas en 187.242 hogares. Disponible en: <http://ismercotur.org/primeros-resultados-del-sistema-de-informacion-del-mercotur-sobre-politicas-sociales/>. Consulta: 23/4/17

partir, fundamentalmente, de los 80. La concepción gerencial de la asistencia aparece en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1990 (Perelmiter, 2016). Dicho documento promovió la adopción de programas de combate a la pobreza centrados en las capacidades y, de su mano, también estimuló la adopción de los principios de la nueva gerencia pública. Los organismos internacionales contribuyen a modelar la política asistencial a través de la cooperación técnica y financiera. La modalidad de asistencia gerencial es ofrecida por estos organismos cuyos préstamos conceptuales, instrumentales y monetarios tienen efectos reales pues, efectivamente, orientan la acción pública en el campo social.

Perelmiter (2016) señala, para el caso argentino, que inicialmente hubo mucho de retórica y poco de realidad en la asistencia gerencial, proceso que en Uruguay siguió una similar trayectoria hasta hoy en día donde la gerencialización de la asistencia aparece consolidada. Bajo la racionalidad gerencial se desarrollan nuevas formas de organización del trabajo asistencial con énfasis en tres áreas: (i) la discriminación de los falsos pobres, es decir, en los procesos de identificación y selección de la población beneficiaria, (ii) el seguimiento y la vigilancia de las condicionalidades y (iii) el control y la normalización del trabajo técnico-profesional.

La reforma gerencial apunta a mejorar los niveles de eficiencia de los servicios públicos y mejorar su legitimidad social. Bresser-Pereira (2010) afirma que la reforma se volvió necesaria por la ampliación del Estado luego de la Segunda Guerra Mundial. Diríamos que, desde esta perspectiva, se trata de una respuesta técnica para un problema esencial de legitimidad social y política. Sin embargo, si bien es cierto que el desarrollo de las fuerzas productivas hizo crecer los servicios públicos a la par del crecimiento de las necesidades colectivas, ello no obligó a adoptar esta forma particular de entender la gestión de la política pública que propone transportar la lógica de la empresa privada hacia la acción estatal.

Dos particularidades ponen límite a este trasvase de la lógica empresarial al quehacer del Estado propuesto por la Nueva Gestión Pública (NGP): (i) las necesidades de legitimación social y política de los Estados democráticos contribuyen a comprender buena parte de sus prácticas y permanecen ajenas a la lógica de la práctica empresarial orientada por el afán de lucro- y (ii) las características del proceso de trabajo, en general pero fundamentalmente en el sector servicios, que impide el avance de la normalización y automatización al tropezar con la irreductibilidad del comportamiento humano y del trabajo relacional impreso en la prestación de servicios que no se somete a las pretensiones del gobierno absoluto de la incertidumbre.

La reforma gerencial es un modelo estructural que “não se limita a estratégias de gestão mais (...) implica mudanças na estrutura do Estado, porque envolve todo tipo de parcerias público-privadas, porque os serviços sociais

e científicos que a sociedade exige que o Estado forneça são terceirizados para organizações não-estatais” (Bresser-Pereira, 2008: 394). En ese sentido, bajo la orientación del modelo gerencial se redefinieron (i) el papel del Estado y su relación con las organizaciones de la sociedad civil, (ii) las demandas y requerimientos colocados sobre los profesionales y (iii) el lugar “pasivo” de los usuarios del campo socio-asistencial. Veamos algunas de estas redefiniciones que son válidas para la política asistencial pero que la trascienden por el carácter de modelo estructural que transporta la reforma gerencial del Estado.

(i) Respecto al papel del Estado, la emergencia del MIDES coloca a Uruguay como el último pasajero latinoamericano en embarcarse en estas innovaciones de la institucionalidad social promovidas por los organismos internacionales y problematizadas por parte de la literatura que ve en ellas “el paso neoliberal más importante en materia social” (Boltvinik, 2013, p. 279) pues su creación – más que representar un “retorno del Estado”- consolida un principio sustantivo del proyecto neoliberal: lo social legítimo debe entenderse solo como el auxilio a la pobreza. En ese sentido, alcanza un análisis superficial de las poblaciones objetivo de los programas promovidos por el MIDES para renombrarlo como Ministerio de Focalización Social, tal como lo sugiere Bentura (2011).

La nueva institucionalidad conserva una conocida estrategia de los 90: la tercerización de los servicios sociales. Esta tendencia no se ha revertido en el transcurso de estos años. Los programas del MIDES son implementados mediante contratos con organizaciones de la sociedad civil que no han dejado de multiplicarse desde su creación en 2005. La coparticipación público – privada es subsidiaria de una reforma gerencial que se propone discriminar entre actividades de competencia estatal exclusiva y aquellas no exclusivas para transferirlas hacia otras organizaciones. Por lo tanto, una de las tareas que compete a la gerencialización del Estado es la transferencia de actividades que no se consideran de exclusividad estatal para su realización por parte de organizaciones no estatales con financiación pública. El MIDES reserva para sí las definiciones centrales sobre la política asistencial: objetivos, recursos, reglas, normas y procedimientos. A su vez, a las organizaciones de la sociedad civil les compete ejecutar las intervenciones y emplear a los técnicos y profesionales demandados por su contraparte estatal.

(ii) Respecto a las prácticas profesionales, la NGP jerarquiza su configuración y su evaluación en función de resultados. Para ello, los Ministerios y las secretarías de evaluación se proponen medir lo que “realmente” hacen los profesionales sin importar lo que éticamente creen o defienden (Hamzaoui, 2005). La normalización y protocolización de las intervenciones contribuye a esta forma de evaluación. En ese sentido, la Gestión por Objetivos es un dispositivo conceptual para analizar e identificar “la ruta más rápida y por

supuesto menos costosa para lograr un objetivo (...) presupone el diseño de sistemas de información y seguimiento (...) para ir controlando la ruta. La eficacia de una gestión, equivale casualmente al logro concreto de un objetivo propuesto siguiendo una ruta en la que continuamente se corrigen los desvíos” (Bustelo, 2007, p. 12). Sobre este punto, vuelvo más adelante al analizar el estatuto de los profesionales de la asistencia y la construcción de un cerco tecnológico sobre su autonomía relativa.

(iii) Por su parte, los usuarios son convocados a servirse de la asistencia para “integrarse” socialmente, para “activarse” bajo pena de perder los magros beneficios recibidos. La política asistencial “pasiva” se vuelve “activa” ante un “nuevo”<sup>78</sup> perfil de la población asistida marcado por su aptitud para el trabajo. En con esta población donde la clásica preocupación por la dependencia asistencial respecto del Estado aparece en su plena dimensión:

es necesario que se instituyan espacios de reflexividad con los participantes donde se pueda producir el pasaje de una política a demanda a la coconstrucción de la demanda, para evitar el riesgo de generar sujetos de asistencia, procesos de pseudoinclusión o de inclusión social perversa, si no se lo enmarca en forma sistémica, formando parte de la desigualdad e inequidad social (Rodríguez et al., 2012).

Los programas ponen el énfasis de la intervención en el acompañamiento del “proyecto de vida” y el egreso como conjuros ante el riesgo de la dependencia. En palabras de Bustelo (2007: 6) “lo inmoral es depender del Estado y de los programas sociales; lo moral es bastarse por sí mismo. Es una moralidad cuyo objetivo es hacer pecaminoso el gasto público”.

Además de su efecto de condena sobre el gasto público, esta preocupación por la dependencia asistencial disfraza moralmente una preocupación sustantiva asociada a un requerimiento estructural del capitalismo, a saber, la necesidad de confirmar que el trabajo asalariado es la forma legítima de “ganarse” la vida; en otros términos, las sociedades capitalistas para mantenerse deben reafirmar la relación salarial como norma social, es decir, como forma legítima de obtener ingresos para satisfacer nuestras necesidades: la activación exhibe el temor a la dependencia de los individuos frente al Estado pero no frente al mercado (Crespo et al, 2009). Más aún, la activación no reconoce la lección de Polanyi: la sociedad no puede ser reducida a un mercado, el trabajador no puede ser reducido a una mercancía y la protección es “ante todo protección respecto al mercado” (Frade, 2007: 57)

---

78 Que los trabajadores aptos configuren un “nuevo” perfil no equivale a afirmar que nunca antes fueron alcanzados por la asistencia. El “nuevo” perfil refiere al crecimiento de los usuarios más controversiales de la política asistencial: aquellos que están en condiciones de trabajar e incluso integrados al segmento más miserable del mercado de trabajo.

## 2) Acerca del estatuto profesional de la burocracia “plebeya”

La burocracia “callejera” como la adjetivó Lipsky (1980: 781) -conformada por aquellos empleados “que conceden acceso a los programas del gobierno y prestan servicios en ellos”- o “plebeya” como más recientemente la nombró Perelmiter (2016: 19) -“por estar orientada a la producción de vínculos de apego”- se caracteriza por la amplitud de sus márgenes para redefinir la política pública en términos prácticos. En otras palabras, se trata de burócratas que en su labor cotidiana establecen relaciones directas con los destinatarios y usuarios de las políticas públicas. Considerando la ampliación de la acción pública social a través de acuerdos entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, incluyo como burocracia plebeya y callejera al conjunto de profesionales y técnicos cuya labor supone la prestación directa de un servicio y/o la mediación para su acceso a una prestación o beneficio con independencia de su relación contractual – directa o indirecta – con el Estado.

La mayor o menor amplitud de los márgenes de maniobra de estos burócratas ha sido objeto de luchas invisibles, cotidianas, de apariencia insignificante, entre estos mediadores directos de la relación del Estado con sus ciudadanos y la burocracia plena o “noble” que se presenta como portadora del espíritu “puro” y “universal” de la acción pública. Para los primeros, el objetivo de estas luchas es preservar espacios de autonomía relativa en su quehacer profesional. Para la burocracia “noble” se trata de combatir la amplitud de estos márgenes para minimizar la discrecionalidad en las prácticas profesionales de atención directa. En síntesis, la lucha opone la defensa de la autonomía relativa a la lucha para minimizar la discrecionalidad en la toma de decisiones y la administración de los recursos en terreno.

En este apartado veremos cómo el estatuto profesional de estos trabajadores está siendo degradado (i) desdibujando los perfiles profesionales, (ii) desestabilizando a los estables (Castel, 1997) y (iii) tercerizando la prestación de servicios sociales.

### 2.1 De los perfiles profesionales a las funciones según objetivos

“(…) en el abordaje en cercanía la figura del operador social no está delimitada, sino que lo que están definidos son los objetivos de los programas, y en función de estos se diagrama la función” (Rodríguez et al., 2012)

Cuando las instituciones construyen figuras técnicas desacopladas de la formación disciplinar y, en ese proceso, desdibujan y amalgaman las fronteras disciplinares, el resultado es la vulneración de los perfiles profesionales definidos por las propias profesiones. Ese es el sentido atribuido a la idea

de “desprofesionalización”, es decir, no refiere solamente a la sustitución de trabajo profesional por no profesional o cuasiprofesional – que también sucede- sino que se trata de un proceso en el que el peso y el aporte de la formación específica y las definiciones profesionales acerca de sus ámbitos de competencia son desacreditados. A modo de ejemplo, en uno de los llamados a la conformación de Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) se observa la desprofesionalización en sus dos sentidos recién expuestos.

Como negación de las fronteras entre disciplinas profesionales, la convocatoria establece que cada equipo deberá estar integrado por técnicos “en las áreas de Trabajo Social, Psicología, Educación Social, Ciencias Sociales, Salud y/u otras ciencias sociales y humanas”. Como sustitución de trabajo profesional por “cuasiprofesional” la misma convocatoria establece que “los integrantes del equipo deberán al menos, ser estudiantes avanzados (con más del 80 % de las materias/créditos aprobadas/os) en el campo de las áreas mencionadas”.

La propia nominación de los cargos, bajo un genérico “operador social” da cuenta de lo que se busca en aquel trabajador: un operador (del lat. *Operator*, -oris ‘el que hace’) es decir un “profesional que maneja aparatos técnicos” (RAE) y, en segundo lugar, lo genérico de lo social que reenvía a la flexibilidad y polivalencia que se espera de estos agentes una vez que abandonen la alternativa de refugiarse en perfiles profesionales para defender especificidades y autonomías que serán acusadas de reacciones corporativas.

Sobre esta ambigüedad como base se dibujan perfiles técnicos a medida de los objetivos de los programas. Una vez definidos los perfiles por fuera de los anclajes disciplinares y en función de la tarea a ejecutar, la evaluación de las prácticas profesionales queda parametrada por la institucionalidad contratante. Para ésta “lo concreto y cuantificable es lo que cuenta con el fin de ser operativos y los profesionales más valorados son aquellos que acrediten su capacidad de gestión, de manera acorde con un modelo de ingeniería social” (Lacomba en Hamzaoui, 2005: 18). Más adelante retomo este punto del control y evaluación de las prácticas profesionales al analizar la construcción de un cerco tecnológico a la autonomía relativa de los operadores terminales de la política asistencial.

## *2.2. De los planes a los programas o de las instituciones a los dispositivos: la desestabilización de los estables*

“Programitis” fue la expresión con la que Midaglia<sup>79</sup> caracterizó la estrategia de multiplicación de programas focalizados en la pobreza y su asociación con otros “hándicaps”. Los dos planes sociales (PANES y Plan de Equidad)

---

79 Extraído de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/9/la-teoria-del-foco/>

desarrollados por la izquierda llegaron a terreno en formatos de programas “a medida” - que paradójicamente, registran un gran parecido entre sí y con el repertorio social de varios países latinoamericanos - para abordar la aparente diversidad de expresiones individualizadas de la pobreza. Mujer pobre, negro pobre, joven pobre, trans pobre, etc son tratadas como identidades con particularidades que demandan un programa para cada grupo individualizado minimizando lo que les es común - su pobreza – o explicando la persistencia de su pobreza por la posesión de ciertos atributos valuados socialmente como deficitarios. Multiplicación de programas que responde a la disección de la pobreza en múltiples poblaciones objetivo a partir de la sumatoria de déficits sociales.

La fragmentación de públicos objetivo y de respuestas programáticas se apoya sobre una flexibilidad organizacional que no crea institucionalidad, es decir, que se apoya sobre lo existente operando, generalmente, como dispositivos y redes de articulación y coordinación. Esta estrategia organizacional tiene como principal efecto que la contratación de agentes profesionales también se vuelva flexible desestabilizando a los otrora estables<sup>80</sup> (Castel, 1997) en el actual marco gerencial que ordena, tendencialmente, la forma de organizar el trabajo asistencial. Esta situación afecta tanto a los trabajadores del MIDES como aquellos contratados por medio de la coparticipación público-privada para la implementación de los programas del Ministerio. En ese sentido, Pucci y Vigna (2013: 16) señalan que “(...) las posibilidades reales de desarrollo laboral dentro del propio Ministerio resultan inciertas, dado que no existe con claridad una estructura de cargos estables o una carrera funcional a realizar partiendo del trabajo en la USP. En el MIDES no se ve claramente una ‘carrera administrativa’ de tipo weberiano, en el cual cada ingreso va ‘escalando posiciones’”.

Las cristalizaciones institucionales son hijas de la burocracia weberiana y blanco de ataque de la NGP que, en su lugar, promoverá intervenciones flexibles sin anclajes institucionales rígidos. La racionalidad gerencial dice adiós a las instituciones que las burocracias del bienestar contribuyeron a delinear, tildándolas de vetustas y da la bienvenida a la versatilidad institucional representada, ya no en cristalizaciones institucionales, sino en dispositivos flexibles capaces de adaptarse con facilidad y rapidez a situaciones cambiantes. El “territorio” parece ser el equivalente funcional de la “institución” y la “programitis” es síntoma del pánico que la sensibilidad gerencial demuestra ante los “terribles” efectos de la estabilidad y permanencia de las intervenciones institucionales, es decir, la construcción de clientelas de derechohabien-

---

80 “Existen contratos privados, contratos públicos, contratos a término por diferentes plazos, contratos de derecho público eventuales, entre otros” (Pucci y Vigna, 2013: 13).

tes y burócratas que defiendan sus “privilegios” por gracia de la homología de intereses que los vuelve potenciales cómplices y aliados.

A continuación veremos cómo la proliferación de programas se acompaña de la ampliación de los espacios asociativos entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

### *2.3. La coparticipación público-privada*

Decíamos que un elemento central de la reforma gerencial es la distinción entre actividades de competencia estatal exclusiva y aquellas no exclusivas para transferirlas hacia otras organizaciones. En ese sentido, la tercerización de los servicios sociales, característica de los 90 se multiplicó con los convenios promovidos por el MIDES.

El MIDES mantiene y reproduce formas de gestión social que, estratégicamente acentúa, por un lado, la tendencia planificadora, directriz y tecnocrática de parte del Estado y, por otro, representa el rechazo a una concepción pública de la asistencia que haga del Estado el responsable directo de su implementación (Castel, 1984) dando lugar a formas tercerizadas.

La desestabilización de los estables también es producto de las nuevas formas de llevar adelante la intervención social del Estado a través de la asociación con organizaciones de la sociedad civil. Este mecanismo tiende a (i) economizar la contratación de agentes profesionales al no garantizar carreras funcionales ni estabilidad ocupacional y (ii) contribuye a la alta rotación de los equipos que ya sufren el desgaste del trabajo en y con la extrema pobreza a lo que se suma la precariedad e inestabilidad de su estatuto laboral.

### **3) La autonomía profesional tecnológicamente cercenada: protocolos, evaluación y sistemas de registro**

Las tradicionales críticas colocadas sobre la asistencia también alcanzan al trabajo desarrollado en su interior. Se trata de un área de política pública en la que sus trabajadores y sus usuarios comparten el estar bajo sospecha de abuso. Los trabajadores son sospechados de no ceñirse a patrones objetivos para la identificación de la población a asistir dejándose llevar por la compasión o de ser fácilmente engañados por pobres habilidosos para el fraude: minimicemos la discrecionalidad de los burócratas de calle dirá la NGP. Por su parte, los potenciales “clientes” de la asistencia son sospechados de pretender prestaciones que no les corresponderían, haciendo uso del engaño – los “falsos pobres”- o por mantenerse en situación de privación para conservar el beneficio (riesgo de “vagancia”) que, al parecer, algunos creen puede ser atribuido a la dependencia asistencial.

En definitiva, este juego de sospechas se cierne sobre el espacio de relación directa entre el profesional y la población atendida. Es en ese espacio donde los agentes profesionales se ven enfrentados a la necesidad de tomar decisiones que, en última instancia, definen la política en el nivel callejero (Lipsky, 1980).

Ante la imposibilidad de un control absoluto de las pequeñas grandes decisiones adoptadas por los burócratas callejeros se intenta minimizar el efecto “desvío” de éstas respecto a la orientación normativa de la política. Es en este sentido que la tecnificación y la burocratización de las prácticas profesionales operan como un cerco alrededor de la autonomía relativa y como mecanismo de control del trabajo de los burócratas de calle. Pucci y Vigna (2013) observaron que la informatización del proceso de identificación y selección de la población beneficiaria de las transferencias de renta condicionada permitió aumentar la productividad del trabajo y controlarlo directamente desde oficinas centrales. También señalaron que la sustitución del formulario en papel por el digital volvió más rígido el trabajo de recolección de información afectando el agregado de “observaciones”.

De este modo, se construye un cerco tecnológico a la autonomía relativa de las profesiones depreciando el parecer profesional que suele aprovecharse del apartado “observaciones” para desarrollar una práctica discursiva trascendente identificando aspectos no recogidos por la padronización de los instrumentos. Asistentes sociales y psicólogos encabezan la lista de sospechosos de resistir la sujeción de sus prácticas al mandato institucional con lo cual, desde la óptica gerencial, la productividad del trabajo disminuye por obra de sus sensibilidades “inapropiadas” que los impulsan a involucrarse más allá de lo esperado “perdiendo” tiempo productivo.

Los asistentes sociales y los psicólogos son señalados por los entrevistados como aquellos que tienen mayores niveles de involucramiento con las poblaciones que van a relevar, en tanto sociólogos y politólogos parecen tener niveles de involucramiento menor (Pucci et al, 2013:11)

Las formaciones disciplinares marcan la racionalidad de los profesionales que entenderán que, justamente, aquello colocado como distorsión es parte inherente a sus competencias:

el involucramiento con las dificultades que enfrenta la población (indagación con mayor profundidad que la prevista en el cuestionario, o relevamiento de dimensiones no previstas en el mismo) es a menudo defendida por los asistentes como una muestra de mayor compromiso con su rol (Pucci et al, 2013:12)

La eficiencia deseada por el gestor colisiona con la eficacia buscada por el burócrata de calle. Esto no es nuevo en la historia de la asistencia pero se intensifica en los nuevos formatos institucionales de la política asistencial. Ya decía Lipsky (1980: 781) que estos burócratas se ven “desgarrados por las

exigencias de los que reciben sus servicios, de que mejoren su eficiencia y sensibilidad, y por las exigencias de otro grupo de ciudadanos, de que mejoren la eficacia y la eficiencia de los servicios del gobierno”.

De modo similar, las prácticas profesionales orientadas al acompañamiento de las familias asistidas son objeto de regulación y control. Plazos que delimitan los tiempos de intervención, la definición de un plan o proyecto de trabajo, el seguimiento de los resultados según metas, protocolos de egreso, instrumentos de registro, contenidos a trabajar. En síntesis, se programan intervenciones con poblaciones preseleccionadas, plazos predefinidos, protocolos y modelos de atención que prescriben acciones y contenidos que operan como parámetros para evaluar la práctica profesional de terreno.

Como vimos, es a lo largo de los 90 que se crearon Ministerios o Secretarías Sociales en la mayoría de los países de América Latina y la casi totalidad de estas innovaciones institucionales introdujeron funciones de evaluación y monitoreo. La industria de la evaluación (Dubet, 2002) tiene una historia reciente que avanza a un ritmo intenso y se ha impuesto como parte del paquete ofrecido y promovido por diversos organismos internacionales. El cambio del paradigma orientador de la acción pública trajo consigo un tipo de evaluación que coloca al propio Estado en el centro “en cuanto a su funcionamiento como ente al servicio de clientes o usuarios que demandan eficiencia y eficacia en los servicios prestados” (Solarte Pazos, 2002: 17).

Uruguay presentaba insuficiencias en su tradición en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas sociales (...) aunque en la década de los 90’ a impulso de organismos internacionales se ensayaron modalidades puntuales de evaluación de algunos de los nuevos programas sociales. Tampoco se contaba con sistemas de información que permitieran diseñar una estrategia de evaluación seguida en el tiempo (MIDES, 2010)

El modelo gerencial, a contrapelo de la burocracia weberiana, supone un deslizamiento desde “una gestión de los aparatos merced a la conformidad a las normas hacia una gestión regida por la evaluación de los resultados” (Hamzaoui, 2005). En este sentido, estas direcciones o secretarías de evaluación se proponen medir lo que “realmente” hacen los profesionales y no lo que creen que hacen o lo que éticamente defienden (Dubet, 2002)

De acuerdo a lo analizado, no puede llamar la atención la experiencia de despojo denunciada por estos burócratas de calle que ven cómo se avanza en la edificación de un cerco técnico (político - administrativo) sobre su autonomía relativa. En este sentido, merece especial consideración la construcción de sistemas de información para la gestión de la asistencia. Estos sistemas no se limitan a la inscripción de los usuarios de la asistencia en un campo documental con la finalidad de producir información para la planificación, monitoreo y evaluación de la política asistencial. Sabemos que también

sirven para colocar bajo vigilancia y control a las poblaciones más empobrecidas. Esto, que no constituye una novedad para el campo asistencial, toma cuerpo con su mayor institucionalización y sofisticación (Vecinday, 2017a).

La racionalidad gerencial se servirá de los avances en las tecnologías de la información para “inventariar sistemáticamente todos los sujetos que componen una población dada” (Castel, 1984: 138) y así maximizar las posibilidades de individualizar la protección social promoviendo la gestión biográfica del riesgo. La informatización permite desanclar la información de su contexto de producción y su circulación es desconocida por los partícipes de la relación en la que esa información se produjo. En ese sentido, Mitjavila (en Vecinday, 2014: 15) destaca la relevancia de la constitución de nuevos campos documentales sobre los individuos y las familias que son objeto de intervenciones sociopolíticas en el área del combate a la pobreza. Señala que estos campos documentales, informatizados y estandarizados, individualizan porque convierten a cada individuo en un caso, pero, antes que nada, porque transportan un análisis de las informaciones registradas que “exalta el papel de los atributos y de la responsabilidad individual y familiar en la construcción de los itinerarios sociales de los pobres a través de datos que desacoplan los déficits de integración social de sus raíces estructurales”.

Por efecto de la interdependencia funcional de la burocracia “noble” y la “plebeya”, estos campos documentales funcionan con la “complicidad” -es decir, con la cooperación- de los burócratas de calle. Sobre estos agentes se coloca el imperativo de aportar la información que alimenta tales sistemas y, por lo tanto, son quienes deben lidiar con el sentimiento de inquietud que genera el hacer públicas ciertas palabras que, muchas veces, son “confidencias” recogidas en un vínculo de confianza (Bourdieu, 1999). Si éstos se resisten a encarnar el imperativo de cargar la información producida en el marco de sus intervenciones, el sistema no puede desplegar todas sus funcionalidades. Claro está que las posibilidades de éxito de las resistencias expresadas por profesionales asalariados, que como vimos existen y operan en el espacio terminal de la política, se juegan a nivel colectivo trascendiendo a los individuos concretos.

## **Conclusiones**

El modelo gerencial en la organización de la acción pública social invita a reflexionar acerca del sentido y los efectos de la introducción de mecanismos con racionalidad y lógica mercantil en el corazón del Estado. Probematizar los usos sociales de la tecnología, sus efectos, las tensiones y contradicciones producidas es central para limitar un uso acrítico que despolitice los aspectos sustantivos de la protección social en nombre de la falsa neutralidad de las técnicas. No se trata de negar el uso de las tecnologías de la información y

la comunicación sino que se trata de reconocer en sus usos sociales sus propias limitaciones, sobre todo cuando se observa en discursos institucionales y profesionales cierta inflación de las preocupaciones metodológico – instrumentales en el diseño de los programas y los procesos de intervención social.

En la era “progresista”, concomitantemente a esta inflación de la “técnica”, se desplazan o minimizan las preocupaciones políticas y este desplazamiento se observa tanto en los programas institucionales así como en los análisis sobre ellos (Vecinday, 2017b). Para Bustelo (2009: 10) el “punto crucial es que la gerencia plantea una serie de dispositivos y técnicas que implican la negación de la política. Lo serio, lo racional, lo eficiente, lo práctico es estar alejado de la política”.

Como vimos, la administración gerencial de la asistencia es objeto de críticas y resistencias por buena parte de los burócratas de calle. Goirand (2013) se pregunta si estas críticas y resistencias solo serán temporales y dejarán lugar a formas de adhesión y conversión de los profesionales a las nuevas formas propuestas o, si tenderán a dominar y, por lo tanto, estaríamos sobrestimando los efectos de la introducción de principios y mecanismos gerenciales del mercado para orientar, implementar y evaluar la acción pública social. Apropiémonos de su interrogante para recuperar el carácter político del espacio ocupacional de nuestra profesión y posicionarnos colectivamente sobre las demandas que recaen sobre ella.

Aquello que desde el campo político se condena como discrecionalidad es defendido por el campo profesional como autonomía relativa. Aquello que desde el campo político se presenta como informar para transparentar es resistido por parte del campo profesional que advierte que publicitar ciertas informaciones constituye una transgresión del secreto profesional.

Asumamos nuestras responsabilidades compartidas: las resistencias no pueden ser solo resistencias y para ello los trabajadores sociales insertos en la academia, en el diseño y la evaluación, en la operación terminal y en las organizaciones gremiales de la profesión tenemos que empezar por reconocernos como lo que somos. Somos una profesión, con división del trabajo, pero una única profesión que - construyendo acuerdos básicos que reconozcan las tensiones derivadas de las racionalidades específicas de cada ámbito (producción de conocimiento, gestión de prestaciones, intervención) y fortaleciendo los puentes entre unos y otros - podrá posicionarse colectivamente frente a las propuestas contemporáneas de tratamiento social de la pobreza.

## **Bibliografía**

Bentura, P (2011) La cuestión social como construcción ideológica. Propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la políti-

- ca asistencial del Frente Amplio. Tesis Doctorado en Ciencias Sociales. Flacso, Argentina
- Boltvinik, J (2013) "Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los años 90". En Huesca, L; Aranda, P; Horbath, J; Valencia, E. Alternativas en la crisis para la transformación de las políticas sociales en México. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, México.
- Bourdieu, P (1999) La miseria del mundo. Bs As: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira (2010) Democracia, Estado Social y Reforma Gerencial. Revista de Administración de Empresas, vol.50, no.1, São Paulo- jan./mar. 2010
- \_\_\_\_\_ (2008) O modelo estrutural de gerência pública. Revista de Administração Pública, 42(2), marzo-abril, Río de Janeiro
- Castel, R. (1997) Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Buenos Aires: Paidós
- \_\_\_\_\_ (1984) La gestión de los riesgos (De la antipsiquiatría al post-análisis), Barcelona: Anagrama.
- Bustelo, E (2009) La Política social sin Política. Política Saúde em Debate. Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406345310019>>
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) - Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2014). De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014. Disponible en: [http://www.MIDES.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10\\_\\_de\\_la\\_equidad\\_hacia\\_la\\_igualdad.pdf](http://www.MIDES.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10__de_la_equidad_hacia_la_igualdad.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2014) Informe de evaluación cualitativa Programa Cercanías. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38490/1/cercanias.-evaluacion-cualitativa.-2014.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2011) La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción.
- Crespo, E; Serrano, A; Revilla, J (2009) Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. Psicoperspectivas 2, 82-101
- Dubet, F (2002) El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos ante la reforma del Estado. Editorial Gedisa
- Frade, C (2007) Gobernarse a los otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 119. Centro de Investigaciones Sociológicas. España.
- Goirand (2013) Les processus de conversion (relative?) à la Nouvelle Gestion Publique. Projet de post-doctorat 2014 – Labex SMS.
- Hamzaoui, M (2005) El trabajo social territorializado Las transformaciones de la acción pública en la intervención social. Valencia: PUV

- Lipsky, M (1980) La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. Clásicos de la administración pública, 780-794.
- Perelmiter, L (2016) Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. San Martín: UNSAM
- Pucci y Vigna (2013) Organización del trabajo en la Unidad de Seguimiento de Programas del MIDES: regla burocrática y lógica profesional. En El Uruguay desde la Sociología XII. Montevideo: DS
- Rodríguez, A., et al. (2012): "El lugar del sujeto en las Políticas Públicas Sociales. La perspectiva de los destinatarios". En: Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales. Uruguay Social I. Vol. 5. Montevideo: MIDES.
- Solarte Pazos, L (2002) La evaluación de programas sociales en el Estado liberal. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública. Lisboa
- Vecinday, L (2017a) Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza? Revista Fronteras No. 10. Montevideo: DTS
- \_\_\_\_\_ (2017b) La reforma social en el Uruguay del SXXI: el caso de la Red de Asistencia e Integración Social. Revista Sociedade em Debate. Pelotas: Universidade Católica de Pelotas (en prensa)
- \_\_\_\_\_ (2014) Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay. Montevideo, CSIC

# ¿Qué tan universal es la política educativa? Un análisis de la Educación Media Básica

Fernanda Gutiérrez<sup>81</sup>

## Introducción

A pocos años de comenzar un nuevo siglo, se produce un hecho histórico en nuestro país como lo fue el ascenso al poder ejecutivo por parte del Frente Amplio. Ello trajo consigo gran expectativa en relación a cambios en materia de política económica ya que desde el 2004 se retoma el camino del crecimiento económico, así como en relación a modificaciones e impulso de nuevas propuestas en las distintas arenas de políticas sociales. Se asiste a un discurso que recupera una orientación universalista e intervencionista el que se tradujo en el establecimiento de ciertas regulaciones sobre el mercado de trabajo y en el aumento del gasto público social.

A pesar de este discurso, del crecimiento económico experimentado en los últimos años y de los datos que dan cuenta del descenso de la pobreza, el desempleo y, en menor medida, de la desigualdad, existen señales de fractura del lazo social que no sólo no han sido abordadas con especificidad sino que a su vez pueden llegar a reforzarse por el carácter dual que ha ido adquiriendo el Régimen de Bienestar uruguayo en la última década: servicios públicos a los que acceden fundamentalmente sectores bajos y medio-bajos y una creciente migración hacia el Mercado de los sectores medios y medios-altos. La pauta de reforma pro mercado promovida por gobiernos anteriores no se revirtió, el modelo fuertemente contributivista del edificio de bienestar fue en general mantenido incluso en ciertos sectores fortalecido, y muchas de las nuevas medidas tomadas que se despegan del carácter contributivo presentan un formato focalizado, de asistencia residual con exigencia de contrapartidas, por consiguiente, con características más bien liberales.

En lo que refiere específicamente a la Educación Pública en Uruguay, política sectorial con fuerte impronta universalista, la misma ha sido objeto de cambios que pueden poner en cuestión ese fuerte carácter universal. Desde fines del siglo XX se vienen aplicando una importante cantidad de programas

---

81 Licenciada en Trabajo Social (UdelaR), Maestranda en Trabajo Social (UdelaR). (Uruguay) lic.fernandagutierrez@gmail.com

compensatorios, de carácter focalizado (algunos en función de los alumnos, otros poniendo foco en los centros educativos) con la finalidad de hacer frente a fenómenos como el rezago y la desvinculación educativa. La amplia mayoría de estos programas se aplican en Educación Media Básica, por ser el tramo educativo que refleja los mayores índices de exclusión. A esto debe sumarse otro fenómeno que afecta a este tramo en particular y que refiere a la migración de adolescentes provenientes de los estratos medios hacia la educación privada según revelan investigaciones que se han realizado en los últimos años (Katzman y Rodríguez, 2006; Filardo y Mancebo, 2013)

Dado este contexto, diferentes investigaciones sociales (Filgueira, 2006; Pribble, 20013; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014) se han enfocado en determinar si el camino hacia el universalismo es posible para los países de América Latina. El interés por avanzar en esa dirección se vincula probablemente a los resultados que han obtenido los países europeos que lograron aplicarlo.

Interesa a este escrito en particular analizar si las transformaciones a las que ha estado sometida en los últimos años la Educación Media Básica se constituyen en condiciones, oportunidades o amenazas en el avance hacia una política universal y sus implicancias en el esquema de bienestar.

### **Marco de referencia: acerca del universalismo**

Las sociedades varían en el grado en que producen y distribuyen riesgos sociales, así como también en el grado en que generan dispositivos sociales para minimizar, amortiguar o abordar las situaciones de riesgo. La manera en que se hace frente a los riesgos y se reparte la producción del bienestar entre Estado, Mercado, Familia y Comunidad dará cuenta de las prácticas, normas y discursos sobre lo que le corresponde a cada quien, y ello definirá el Régimen de Bienestar en el que se enmarcan tales acciones. (Esping-Andersen, 2002).

Frente a la producción y distribución de riesgos sociales existen respuestas que provienen de la autoridad colectiva expresada en el Estado y sus políticas públicas. Estas definiciones estatales son el resultado de procesos más o menos democráticos, pero ciertamente, desconcentrados, donde múltiples actores expresan sus intereses, invierten sus recursos de poder y generan decisiones. (Cecchini et al., 2015) En estos últimos años comienza a prosperar un discurso que alienta a respuestas estatales con orientación universal, sustentado fundamentalmente en el aporte de técnicos que se han ocupado de dar cuentas de las bondades de esta orientación, así como también por la base ideológica de los partidos políticos que han ascendido al ejecutivo en la región.

Múltiples son las aproximaciones conceptuales de las que ha sido objeto el universalismo, al punto que han dado lugar a cierta polisemia que surge de las diversas dimensiones que se utilizan para referir a este concepto. Igualmente existe acuerdo en algunas de sus características centrales: que se expresa en altos niveles de cobertura de la población sujeta a algún tipo de riesgo social y que el criterio de elegibilidad se basa fundamentalmente en la condición de ciudadano, en el sentido de miembro que pertenece a una misma comunidad. Otro aspecto de relevancia y que hace más precisa la definición del concepto, refiere a que la asignación de los beneficios a través de las políticas universales tiende a corregir, o al menos compensar, las desigualdades de las sociedades capitalistas modernas. (Midaglia y Antia, 2015)

En los países europeos a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa diferentes investigadores dieron cuenta de las ventajas sociopolíticas de los esquemas de protección universales. (Esping-Andersen, 1993; Korpi y Palme, 1998) En este sentido Korpi y Palme (1998) afirmaban que las sociedades capitalistas que han logrado mantener controlada la desigualdad y elevados niveles de integración han sido aquellas capaces de desarrollar regímenes de bienestar caracterizados por la ampliación de servicios públicos universales, efectivamente utilizados por la mayor parte de la población, incluyendo a los sectores medios y medios altos.

Los regímenes socialdemócratas que lograron mantener minimizados los niveles de desigualdad y elevados índices de integración, debieron desarrollar políticas favorables a los sectores medios implementando servicios de calidad, así como compensaciones especiales que permitieron atraerlos y mantenerlos en la red de protección social pública evitando su migración hacia el Mercado. De esta manera, articulando una amplia coalición social resguardada por la protección de las políticas públicas, los Estados socialdemócratas lograron regular la desigualdad. (Traversa, 2010; Midaglia y Antía, 2015)

Sin embargo, investigaciones como la de Huber Evelyn, (Huber Evelyn et al., 2009 citado por Traversa, 2010) sostienen que esta estrategia política de los países socialdemócratas, no es válida para América Latina. Afirman que, dada la estructura de clases y los regímenes de bienestar existentes en la región, la alianza entre sectores pobres y medios sería innecesaria e incluso inconveniente en para la región. Plantean que los Estados deben orientar sus políticas redistributivas en beneficiar a los sectores informales y muy pobres que se han visto en general desplazados por los esquemas de bienestar aplicados en América Latina. De esta manera, los programas universales se desarrollarían para atender los riesgos básicos de los sectores bajos y medios bajos más vulnerables.

Dada la preocupación por avanzar hacia el universalismo en los países de América Latina, con el fin de revisar las medidas adoptadas por los últimos

gobiernos en el contexto latinoamericano y de proponer una nueva modalidad de acción que se oriente a reducir las importantes brechas de desigualdad que mantienen los países del continente, surgen diferentes investigaciones que se orientaron a analizar la posible adecuación de esta modalidad de actuación Estatal para los países en desarrollo, como ser la de Filgueira (2006), Pribble (2013) y la de Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2014).

Jennifer Pribble (2013) propone una nueva aproximación conceptual del universalismo adecuada al contexto latinoamericano que se diferencia del concepto que se ha utilizado tradicionalmente para las democracias industriales avanzadas. El universalismo que propone la autora es menos exigente y establece una serie de criterios que permitirían evaluar los avances hacia dicho modelo. Ellos son: la universalidad de la cobertura, la transparencia y derechos en la asignación, calidad de servicios y estructura de transferencias con reducida segmentación y fuente de financiamiento equitativa y sustentable. La aplicación de estas dimensiones habilita a una categorización para analizar las reformas que van desde lo que denomina como “universalismo puro”, pasando por el “universalismo avanzado”, el “universalismo moderado”, el “universalismo débil”, el “neutral” hasta el “regresivo” o “reforma fallida” para las sociedades que no registran avance en ese sentido.

Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013) sostienen que *el abordaje del universalismo debe realizarse a partir de los resultados de las políticas públicas en relación a coberturas amplias y distribución de beneficios de elevado y similar nivel de calidad para los ciudadanos destinatarios de las prestaciones. Las políticas sociales universales son aquellas cuyos resultados alcanzan a toda la población con similares beneficios y suficiente calidad mediante una combinación de instrumentos masivos y de discriminación positiva, haciendo por lo tanto innecesario, sólo opcional, el que la población recurra al mercado* (2013, p. 79)

Los criterios establecidos por los autores para el análisis del avance de los Estados hacia el universalismo son: el criterio de elegibilidad, las fuentes de financiamiento, la calidad y distribución de los beneficios, la provisión de la prestación y el manejo de las opciones de mercado. Los autores hacen uso de la noción de “arquitectura de políticas” a fin de dar cuenta que diferentes mecanismos políticos e institucionales pueden generar opciones universales de protección sin que sea estrictamente necesario reproducir procesos políticos y contar con condiciones económicas similares a los países que han consagrado universalismos más bien puros. (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014)

Es de destacar que tanto el planteo de Pribble (2013) como el de Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2014) otorgan gran relevancia al legado de las políticas sociales de cada país en tanto pueden condicionar el grado de avance y la dirección de las reformas.

A partir de las consideraciones que establecen estos autores es que se pretende analizar en detalle la política educativa, en particular, la Educación Media Básica por ser la que ha sido objeto de mayores transformaciones en la última década, a fin de identificar posibles obstáculos, amenazas y fortalezas en el camino hacia la universalización de las intervenciones del Estado.

## **El régimen de bienestar uruguayo**

El actual sistema de protección social uruguayo combina características de diferentes esquemas de bienestar. Ello se debe a las diferentes reformas que se han sucedido a lo largo del tiempo, introduciéndose nuevos mecanismos de protección, reformulándose algunos y manteniendo otros. Comprender la configuración actual del esquema de bienestar uruguayo implica repasar, aunque sea brevemente, los cambios acaecidos en materia de protección en el último siglo.

Diversos estudios colocan a Uruguay como un país pionero en la región, que en las primeras décadas del siglo XX fue capaz de construir un sistema de seguridad y asistencia social de amplia cobertura. Este modelo de configuración nacional puede asociarse a la experiencia histórica del “primer batllismo” y a las políticas reformistas aplicadas en ese momento, así como a la temprana consagración de un modo particular de la “política keynesiana” que fue el Modelo Sustitutivo de Importaciones, en el que el Estado asumió un papel central en el proceso de desarrollo económico y social. En este modelo, el Estado se encargó de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital necesario para las obras de infraestructura económica y social, centrándose en el acceso a la protección a través del mercado de empleo, consolidándose un componente de bienestar contributivo, relativamente estratificado por sector y categoría laboral que excluyó a los trabajadores informales.

En este sentido, si bien este modelo habilitó a un importante proceso de modernización económica y social, existieron sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios de tal desarrollo. Las clases medias fue uno de los principales grupos beneficiados y transformados en su composición por este modelo (Caetano, 2010; Filgueira, 1998; Antía et al., 2013)

Este esquema de protección se centró en la reposición salarial, y en menor medida en el combate a la pobreza, aunque existían igualmente una serie de programas de tipo asistencial dirigidos a sectores en situaciones específicas de vulnerabilidad o que poseían algún atributo que les impedía trabajar. Para hacer frente a la desigualdad social se consagró un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universal, como la educación que consiguió altas tasas de cobertura dada la fuerte penetración territorial de los prestadores públicos, (aunque el mayor alcance se dio primero en la población urbana y más tardíamente en la rural) complementando así la protección

derivada de la vinculación con la esfera laboral (Antía, et al., 2013). El acceso a la educación se convirtió en uno de los principales motores de movilidad social ascendente, capitalizado fundamentalmente por las clases medias y obreras que accedían en su amplia mayoría al sistema educativo público.

Esta arquitectura de bienestar respondía a un país que transitaba de una sociedad rural, con familias extendidas y alta proporción de trabajadores de baja calificación, hacia una sociedad más bien urbanizada, con envejecimiento de la población, caracterizada por la familia nuclear del modelo de proveedor único de ingresos y por el amplio acceso al empleo formal. En este sentido, la arquitectura de protección social del Estado uruguayo se configuró de acuerdo a ese tipo de familia y a un tipo de mercado (el modelo industrial fordista) generando mecanismos de desfamiliarización y desmercantilización acordes con dicha realidad. También era reflejo de la convicción que las sociedades lograrían garantizar el bienestar mediante el mercado laboral y la familia, apareciendo el Estado Social como un complemento de esa estructura básica de bienestar (Filgueira, 1998, Cecchin et al., 2015).

Ahora bien, cabe aclarar que Uruguay, al igual que los países de la región, nunca alcanzaron niveles de industrialización con modelos familiares estrictamente nucleares ni con mercados de trabajo absolutamente formales como lo fueron los países de Europa Occidental en los que se inspiraron quienes diseñaron la arquitectura de bienestar de ese entonces. A esto debe agregarse que antes de completar la industrialización y la primera transición demográfica se iniciaron procesos propios de la sociedad postindustrial y de la segunda transición como ser el aumento de la monoparentalidad, la incorporación de la mujer al mercado laboral, el incremento de los divorcios y las uniones libres a nivel de la familia y desindustrialización, aumento de la flexibilidad laboral, avances tecnológicos y expansión de la economía de servicios en tanto cambios procesados a nivel del mercado. (Cecchini et al. 2015)

A pesar de la desigualdad derivada de los sesgos en la distribución de los beneficios del desarrollo que se dio en este momento histórico, la matriz de protección producía un efecto igualador que amortiguó en cierto modo la percepción ciudadana de la desigualdad. Esta sociedad fue la catalogada como “hiperintegrada” y la percepción sobre la misma tenía base en la realidad, ya que, a pesar de las desigualdades, el país presentó índices sociales positivos hasta los primeros años de la década del setenta, pese al estancamiento económico. (Antía et al., 2013)

En ese modelo de país, *la figura del trabajador estuvo asociada a un tipo de integración social que se dio a partir de la participación de los individuos en un conjunto de instituciones sociales: la empresa, el sindicato, la ciudadanía, ciertos niveles de consumo y de reconocimiento social. Este lazo social repercutía sobre otras dimensiones de la vida social dándoles sentido, pero cuyo centro fue el trabajo, de tal forma que en términos urbanos, el trabajador*

*vive en un barrio donde puede construir la casa para su familia, donde tendrá la escuela para sus hijos, la iglesia, la sede del partido político, el bar, el club o la sociedad de fomento donde hacer deportes o divertirse* (Merklen, 1999, p. 19) El barrio se constituye así en el lugar donde se despliega la sociabilidad primaria y donde se encuentran varios soportes de identidad.

Los años setenta y ochenta fueron décadas de ajuste económico y en nuestro país, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, de importante represión política. Esta época marcó el fin del MSI promovido por la CEPAL y el comienzo de nuevos modelos de exportación con mercados no regulados (Filgueira, 1998) En sociedades como la nuestra, el desmantelamiento del MSI implicó un importante incremento en la tasa de desempleo, y por ende implicó que un amplio margen de la población quedara excluido del sistema de protección social en tanto gran parte de servicios y prestaciones sociales estaban asociados a la inserción en el mercado de empleo formal.

El proceso de desindustrialización afectó al denominado empleo de calificaciones y competencias fijas, lo que condujo a que se elevaran los umbrales de certificaciones educativas en tanto se comienzan a hacer estrictamente necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. Ello refuerza el peso de la herencia social, afectando en mayor medida a quienes no disponían del capital cultural y social necesario para hacer frente al desempleo y la pobreza. (Filgueira, Rodríguez, 2005; Cecchini et al. 2015)

Durante la década del noventa comienzan a efectuarse un conjunto de reformas sociales a partir de la consolidación de una estrategia de desarrollo de orientación al mercado, a pesar de la fuerte tradición contributivista y universal en el campo del bienestar. La cuestión social comienza a ser tratada en términos de pobreza, fundamentado en los índices alarmantes quedaban cuenta de este fenómeno. A pesar que ya podían identificarse indicios de fractura y quiebre en las tramas de integración social, las políticas sociales no se orientaron a recomponer tal deterioro.

La reformulación del esquema de bienestar encontró sus fundamentos en una oferta de servicios universales deteriorada, dados los recortes y la limitada inversión pública realizada por los gobiernos de facto. A pesar de ello, el legado histórico de las políticas públicas impidió un total desarme, aunque se procesaron cambios de distinto alcance y orientación en las diversas arenas de política social. Los sectores objeto de mayores reformulaciones fueron la seguridad social y el sector laboral, los que adoptaron cambios en la nueva orientación pro-mercado. (Antía et al., 2013)

Además de las transformaciones en su estructura económica y social, Uruguay, al igual que otros países de la región, experimenta cambios en la articulación entre Estado, Mercado, Familia y Comunidad. Estos cambios suponen al mismo tiempo alteraciones en los modos de interacción y los modelos de socialización entre los diferentes sectores sociales, así como también

se expresan en modificaciones en el modo en que se reproducen los mismos. (Del Cueto, 2002)

A pocos años de comenzar un nuevo milenio, se produce un hecho histórico en nuestro país como lo fue el ascenso al poder ejecutivo por parte del Frente Amplio. Ello trajo consigo gran expectativa en relación a cambios en materia de política económica ya que desde el 2004 se retoma el camino del crecimiento económico, así como en relación a modificaciones e impulso de nuevas propuestas en las distintas arenas de políticas sociales. Se asiste a un discurso que recupera una orientación universalista e intervencionista el que se tradujo en el establecimiento de ciertas regulaciones sobre el mercado de trabajo y en el aumento del gasto público social.

Sin embargo, más allá de las innovaciones y revisiones impulsadas, no parece revertirse sustantivamente la pauta de reforma promovida por los anteriores gobiernos, sino que tiende a mantenerse un patrón de provisión social de tipo mixto, en el que conviven servicios con orientaciones diferentes, generando así una matriz de bienestar y protección dualizada. (Midaglia, Antía, 2011)

Si bien hay matices de acuerdo al sector, en líneas generales los estratos con mayor poder adquisitivo tienden a atender sus necesidades recurriendo al mercado o a aquellas unidades del sistema que funcionan mejor, mientras que los sectores socioeconómicos bajos utilizan la asistencia pública. No se evidencia una pretensión política de cubrir las necesidades de los diferentes sectores sociales por las mismas instituciones, consolidándose un esquema dual de bienestar. (Antía et al., 2013)

En la región cada país ha seguido diferentes caminos y esa heterogeneidad refleja debates ideológicos y es expresión de su historia, de las alianzas sociales y de la correlación de fuerzas y de recursos para hacer frente a la desigualdad. Las divergencias de los modelos de la región guardan relación con la forma en que se desarrollaron las etapas de incorporación previas como lo fueron el MSI y las reformas pro-mercado. Todo ello incide en el actual modelo de protección y, en el caso de Uruguay, explica su carácter dual.

El siglo XXI ha iniciado con importantes transformaciones en los sistemas de protección social y en las políticas sociales de la región, en donde el Estado retoma el concepto de derechos como fundamento de la política pública y progresa la idea de avanzar hacia el universalismo. Sin embargo y muy a pesar de los esfuerzos, los mismos han resultado fragmentarios.

## **El legado en materia de Educación**

La educación constituye un ámbito clave en la generación de bienestar en una sociedad en tanto puede ser un potente canal de integración social y movilidad, operando como puerta de acceso a mejores oportunidades eco-

nómicas y habilitando el ejercicio pleno de la ciudadanía. Sin embargo, los estudios sobre educación suelen abordarla en forma independiente de las restantes esferas de la arquitectura de protección social, al tiempo que la investigación sobre los regímenes de bienestar ha tendido a asignar menos atención al pilar educativo que a los de la seguridad social y la salud. (Mancebo y Lizbona, 2014)

En tanto se considera que la política educativa es pilar básico del edificio de bienestar en nuestro país por su potencial integrador y de protección ante riesgos sociales, por operar fuertemente en relación a la igualdad de oportunidades, por ser un ámbito privilegiado de creación de capital humano y por su poder de incidencia en los procesos de movilidad social ascendente (Mancebo y Lizbona, 2014) se entiende ineludible analizar si los cambios a los que ha estado sometida en la últimas décadas van en un camino contrario o no en la construcción de un Estado universalista. Tales cambios se han suscitado en mayor medida a nivel de Educación Media Básica y es ahí donde pondrá foco este trabajo.

El legado de las políticas públicas tiene un gran peso a la hora de evaluar el margen y la orientación de los cambios que pueden asumir tales políticas. A decir de Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2014) diferentes arquitecturas crean diferentes oportunidades y restricciones para subsiguientes expansiones en sentido universal de las políticas sociales. Como se mencionó con anterioridad Uruguay detenta una larga tradición de políticas sociales que se consolidaron tempranamente en la primera mitad del siglo pasado, que lograron una amplia cobertura, pero con una importante segmentación, fenómeno que Filgueira (1998) ha catalogado de “universalismo estratificado”.

En cuanto a la política educativa, es también durante la primera mitad del siglo XX que se lograron avances en relación a la ampliación de la oferta y el acceso, siendo éste un proceso que se profundizó a partir de la segunda mitad de ese siglo. En diferentes regiones del mundo, la evolución de los sistemas educativos ha estado signada en los últimos cuarenta años por el sostenido crecimiento de la cobertura de la Educación Media. En América Latina se destacan Brasil y Cuba, ya sea por la magnitud del aumento como por su velocidad. De los países de la región que ya habían logrado hace cuatro décadas niveles de acceso que daban cuenta de la integración de los sectores medios (Argentina, Chile y, en menor medida, Uruguay), también presentan un aumento significativo de la matriculación. De esta manera, la Educación Media fue dejando atrás su carácter inicial de enseñanza orientada a los estratos socioeconómicos altos o medio-altos, para convertirse en un nivel accesible también a los sectores medio y medio-bajo. Esta expansión ha implicado, no sólo transformaciones de tipo cuantitativo, sino también modificaciones de carácter cualitativo dado el progresivo incremento de heterogeneidad de su población. (Aristimuño, De Armas; 2012)

A pesar de estos avances, la Educación Media evidenció tempranamente problemas en relación a las condiciones de igualdad en los resultados educativos. Esto comienza a ser advertido en el informe de la CIDE de 1965 y continúa siendo un asunto de política pública en la actualidad. (Menese, Ríos, 2013)

Puede decirse entonces que en Uruguay como en otros países de América Latina se ha dado un proceso de “exclusión incluyente” en lo que refiere al proceso de desarrollo de los sistemas educativos. Se produjo en diversos países del continente una “universalización sin derechos”, es decir, una expansión que no aseguró estándares mínimos en la calidad educativa; y/o una “expansión condicionada”, que se caracteriza por un gran alcance acompañado de procesos de segmentación y diferenciación escolar generándose una inevitable distribución desigual de las oportunidades educativas. (Mancebo y Lizbona, 2014) Este último es el proceso que se ha dado en nuestro país.

Por su parte, es de destacar que, a diferencia de las otras arenas de política, la política educativa no se vio mayormente afectada por la avanzada neoliberal de los años noventa. El ajuste estructural en Uruguay ha seguido una pauta muy moderada, propia de las tantas veces señaladas capacidades de amortiguación del sistema político uruguayo. Se concretaron pocas privatizaciones, el proceso de desregulaciones fue paulatino y moderado, así como se produjo una tenue incorporación de los principios del New Public Management en la estructura administrativa. En un panorama general caracterizado por el carácter gradualista y por una actitud fundamentalmente escéptica ante el paquete ortodoxo de reforma estructural, la reforma educativa se destaca claramente por ser la más heterodoxa de todas ellas, es decir, la que se aleja más abiertamente de los códigos doctrinarios del Consenso de Washington. Por el contrario, se desarrolló una reforma de corte estatista y universalista que intentó adaptar el universalismo de ese sector ante la nueva estructura de vulnerabilidades de la sociedad uruguayo (Garcé, 2004; Midaglia y Antía, 2007)

Sin entrar en los detalles que hacen a ciertos contenidos de la reforma no puede dejar de reconocerse el carácter estatista de la misma, materializado en el aumento de la cobertura pública, fundamentalmente en Educación Inicial, en la extensión horaria de la Educación Media, en la ampliación de la cobertura de formación docente en el interior del país, así como en el aumento del presupuesto asignado. El peso de la historia incide en una idea que subyace en nuestra sociedad. Está latente la idea de que la educación constituye uno de los servicios básicos que deben ser provistos por el Estado, por lo que su desmantelamiento habría conllevado importantes costos políticos.

## ¿Qué tan universal es la política educativa? Un análisis de la Educación Media Básica

Como se señaló con anterioridad, la Educación es una de las arenas de políticas con fuerte impronta universal (aunque con una histórica segmentación expresada en sus resultados, fundamentalmente en la Educación Media) sustentada en una amplia oferta pública con elevados niveles de cobertura y acceso. Para analizar el carácter universal de la Educación Media Básica se aplicarán los criterios considerados por Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2013,2014).

Uno de los aspectos a considerar refiere a la provisión de la oferta. La provisión de la oferta educativa pública en Uruguay ha tenido históricamente una hegemonía estatal. Las propuestas que incluyen a prestadores privados de los servicios han sido ampliamente rechazadas por los gremios docentes y estudiantiles. Esto probablemente se vincule a la larga tradición estatal en la provisión de la oferta educativa pública para los niveles educativos a partir de Primaria.

La propuesta del voucher educativo, en tanto implementación que implica a prestadores privados de la oferta pública, viene siendo implementada en los últimos años a nivel de Educación Inicial, pero no ha sido implementada en Primaria ni en Educación Media pese a ser una propuesta fundamentada por técnicos especializados en educación. Los mismos sostienen que podría ser un elemento para reducir las desigualdades educativas dado la importancia que tiene el centro educativo y su entorno en el desempeño educativo de los estudiantes (Menese, Ríos, 2013) La Educación Inicial no ha tenido una histórica primacía estatal en su provisión, por lo que no ha enfrentado resistencias frente a la política de vouchers, la que a su vez, se implementa como parte del Sistema Nacional de Cuidados y no como un cambio o reforma a nivel de la política educativa.

La novedad introducida en la última década en Educación Media Básica refiere a que algunos de los programas de inclusión educativa incorporan en la provisión de la oferta educativa a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Mancebo y Lizbona (2014) sostienen que se puede afirmar que esto genera un “welfare mix” algo novedoso respecto a la tradición histórica de la educación uruguaya en la cual la oferta puramente estatal fue hegemónica.

Otro aspecto refiere al criterio de elegibilidad que aplica la política. Por su parte, el acceso a la Educación Pública en Uruguay no está asociada a la condición de necesidad o al vínculo que la persona o la familia a la que pertenece mantenga con el mercado laboral formal, sino que aplica el criterio de elegibilidad en función de la ciudadanía, por lo que se dirige a la población en su conjunto. La edad es el único requisito que se contempla para definir el ingreso a los diferentes subsistemas. Este criterio de elegibilidad aplica en la

generalidad de la política educativa. Sin embargo, se puede establecer cierto matiz a la hora de analizar la Educación Media Básica en particular, la cual ha experimentado en las últimas décadas una explosión de los programas de inclusión educativa que se basan en un criterio de elegibilidad diferente. Los programas de inclusión educativa, en su mayoría, se han diseñado y aplicado en la órbita de Educación Media, por ser este ciclo, el que presenta los indicios más alarmantes de inequidad educativa. Esto se vincula a la peculiar evolución histórica de la Educación Media en nuestro país, en particular de la educación secundaria.

La población que asiste a estos programas representa una importante proporción de todos los estudiantes que corresponden al nivel. Según datos recogidos de otras investigaciones, 81.957 son los jóvenes que asisten a diferentes programas de inclusión educativa, lo que representa un 53% de la matrícula total de Educación Media Básica. (Mancebo y Lizbona, 2014) El alcance en términos poblacionales de estos programas es de tal magnitud para el nivel de Educación Media Básica, que permite interpelar el criterio de elegibilidad para este nivel ya que estos programas que alcanzan a más de la mitad de la matrícula, son focalizados, por lo que el acceso a los mismos está mediado por requisitos tales como bajo rendimiento académico o vulnerabilidad social.

El camino hacia un esquema de protección universal debe transitarse apostando a un modelo que promueva derechos generales, con amplia cobertura y con una segmentación de los beneficios muy reducida o nula. Por eso es preciso analizar cómo se distribuyen los beneficios de la política y cuál es el alcance de la cobertura en términos reales. La inequidad educativa evidenciada en Educación Media Básica, da cuenta de segmentación y de una oferta que no es de igual calidad para toda la población destinataria.

A pesar de las políticas aplicadas y de las modificaciones introducidas entre 1965 y 2006, las cohortes escolarizadas en ese período están lejos de la universalización de la educación secundaria. Aunque a partir de la década de los noventa se aprecia una evolución en la acreditación, aproximadamente el 30% de los jóvenes no han alcanzado a acreditar Educación Media Básica y un 60% no ha acreditado educación media superior. A estos resultados se suma el proceso de feminización de la educación media que ya se advierte en el informe de la CIDE. Pese a las reformas y cambios instrumentados, existen déficits de grupos que no acceden o no logran acreditar este nivel, por lo que se hace necesario promover y fortalecer políticas que apuesten a mejorar el acceso, permanencia y la revinculación de los desafiados del sistema educativo. (Menese, Ríos, 2013)

De acuerdo a los datos aportados por la ANEP (2015), las tasas de egreso del ciclo básico entre los jóvenes pertenecientes al quintil más rico de la población son 2,3 veces mayores que las observadas en el quintil de me-

nores ingresos. Para los primeros, la culminación de ese nivel es casi una certeza (94,9%), mientras que los últimos no egresar del Ciclo Básico es un resultado tan probable o más que finalizarlo (41,4%).

A esto deben agregarse los indicadores que dan cuenta de inequidades educativas entre quienes son parte del sistema educativo, apreciándose grandes diferencias en materia de aprendizajes.

Las evaluaciones internacionales del programa PISA han dejado en evidencia importantes diferencias entre centros educativos y al interior de los mismos. Tales diferencias están fundamentalmente ligadas al hogar de origen de los estudiantes. Esta diferencia a la interna de los centros se ha ido agudizando, en tanto en 2009 el desempeño por clase social ha sido más desigual respecto a 2003 y 2006. Lo que ha variado es que ha disminuido la brecha entre centros, es decir, en los últimos años la desigualdad entre centros decrece al tiempo que crece la desigualdad intracentro en función del hogar de origen del estudiante. (Menese y Ríos, 2013)

A su vez, existen otros factores que condicionan los desempeños: por una parte, aquellos sistemáticos que son generalmente significativos por ser consistentes con antecedentes nacionales en relación a desigualdades educativas en función de género, autoconcepto académico y rezago; por otra, existen factores intermitentes como el tamaño del centro educativo, el tiempo dedicado al estudio, el entorno sociocultural y el tipo de centro. Igualmente se ha comprobado que la mayor fuente de desigualdad en los aprendizajes tiene correlación con el hogar de origen. (Menese y Ríos, 2013) Esto hace pensar que no sería suficiente generar reformas y transformaciones en la educación, sino que se hacen necesarias políticas que habiliten a una verdadera redistribución de la riqueza.

Es de destacar que las desigualdades evidenciadas en los resultados PISA, son consistentes con los efectos en la acreditación de los estudiantes con el pasar de los años: a menor desempeño en PISA mayor rezago. A su vez, existe relación con las posibles trayectorias (acreditación, rezago y desafiliación), las que están asociadas a diferentes condicionantes: las probabilidades de rezago no se ven afectadas por el ingreso al mundo del trabajo, sí disminuye la probabilidad de acreditar y aumenta la posibilidad de desafiliación. La inserción al mercado de trabajo como elemento de transición a la adultez, presenta una incidencia diferencial según género, en tanto los varones son los sujetos más vulnerables por ser quienes presentan mayores índices de desafiliación y rezago por este motivo. (Menese y Ríos, 2013)

En los países de la región, las reformas de los años noventa desplegaron una serie de estrategias con el propósito de promover la equidad educativa. Sin embargo, años después puede afirmarse que los impactos generados

distan de ser positivos. Un estudio de PREAL<sup>82</sup> sobre el avance de la educación en la región, ha señalado que hay un buen nivel de matriculación en enseñanza primaria y media, que existen problemas en la permanencia pero que se tornan graves al evaluar la equidad educativa. En educación media, la escolarización varía en forma significativa de acuerdo al capital educativo de los hogares de donde provienen los estudiantes: en Uruguay el 92% de los estudiantes provenientes de hogares con alto capital educativo están escolarizados, mientras que sólo el 44% de quienes provienen de hogares de bajo capital lo están.

El indicador de extraedad también da cuenta de la inequidad educativa en nuestro país. Entre los estudiantes de 15 a 17 años presentan extraedad un 52% de quienes pertenecen a hogares de bajo capital educativo en comparación con un 7% de quienes provienen de hogares con alto nivel educativo. A esto debe agregarse los resultados en las pruebas PISA, los cuales dan cuenta de una gran diferencia entre los mejores y peores alumnos en las pruebas de Matemática y Lengua. Estos han sido algunos argumentos para el diseño e implementación de una serie de programas de inclusión educativa frente a la gran desigualdad que arrojan estas evaluaciones, vinculadas a profundos procesos de fragmentación social y segmentación escolares que se han profundizado en las últimas décadas. (Mancebo y Lizbona, 2014)

Como se mencionó con anterioridad, los programas de inclusión educativa han adquirido una importante magnitud en los últimos años, sobre todo en Educación Media Básica en tanto comprenden a la mitad de la población matriculada en este nivel. Sin ánimo de dicotomizar “universalismo” y “focalización”, en tanto ésta puede ser vista como instrumento para avanzar hacia la universalidad, Mancebo y Lizbona (2014) se preguntan hasta qué punto los programas focalizados diseñados y ejecutados en favor de la inclusión educativa, pueden en cierta medida representar el regreso hacia una suerte de “universalismo estratificado” de acuerdo a la terminología definida por Filgueira, en tanto se despliega una oferta única universal para gran parte de los adolescentes uruguayos, mientras que en forma simultánea se proponen otros caminos para los adolescentes uruguayos que son pobres o vulnerables a la pobreza. Ello supone una clara segmentación de la oferta educativa.

Por su parte, si se analiza la oferta en Educación Media Básica en función del nivel de ingresos, la presencia del Estado (en forma directa o a través de OSC) es preponderante en la población de menores ingresos. La cobertura del sector público a los estudiantes provenientes del primer quintil de ingresos asciende a casi la totalidad y a más del 85% de los del quintil 2. En la población de mayores ingresos, la participación de la enseñanza pública es menor en términos relativos. Es de destacar, igualmente, que los niveles de

---

82 Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina.

cobertura para este nivel en Uruguay son elevados, alcanzando a la amplia mayoría de la población potencialmente beneficiaria (ANEP, 2015)

El Proyecto de Presupuesto 2015-2019 de la ANEP, indica que *el papel del estado en la provisión de la educación, en todos los niveles, ha sido y sigue siendo un elemento distintivo del Uruguay. El sistema educativo uruguayo ha presentado históricamente una fuerte primacía del sector público en todos sus niveles, incluidos aquellos bajo la competencia de la ANEP. Esta pauta se ha mantenido básicamente incambiada en los últimos 20 años, más allá de leves oscilaciones y del traspaso, en la última década, de una proporción de estudiantes hacia el sector privado.* (ANEP, 2015, p. 13).

Otro aspecto a considerar en el análisis del carácter universal de una política refiere al manejo de las opciones de Mercado. Martínez Franzoni y Sanchez Ancochea (2014) señalan que la existencia de opciones basadas en el Mercado tiende a generar fragmentación en el acceso de los servicios y transferencias del Estado. Entienden que, para avanzar hacia un esquema universal, las opciones de mercado deben acotarse. (Cecchini et al. 2015)

La disminución de la matrícula pública específicamente en Educación Media, según datos que revela la ANEP (2015) sufre una reducción entre los años 2003 y 2007 del 7%, manteniendo esa tendencia con leves oscilaciones hasta el presente.

Investigaciones recientes indican que los sectores medios están tendiendo a alejarse de la educación pública, con especial énfasis en la Educación Media Básica. Esta migración se registra en mayor proporción en Montevideo (33% de asistencia a centros privados en el tramo de edad de 12 a 14 años) respecto al interior del país, en donde el porcentaje de asistencia a centros públicos es elevado (89% de asistencia a centros públicos en el tramo de edad de 12 a 14 años). La cobertura del sector privado para la educación media crece a medida que disminuye la edad de los jóvenes (para el tramo de 25 a 29 años los que sólo asistieron a centros privados en el nivel representan el 20%,). Ello indica que con el devenir de los años existe una mayor propensión a optar por el sector privado en la Educación Media Básica. (Filardo y Mancebo, 2013)

Otro dato que es relevante refiere a que hay una tendencia decreciente en el porcentaje de los que alternan entre diferentes tipos de centro (público-privado/privado-público), operando así una creciente segmentación del sistema educativo principalmente en Montevideo, estableciendo brechas sociales cada vez más importantes, en tanto aparecen circuitos educativos que no se comunican entre ellos. Tales circuitos concentran población proveniente de diferentes clases sociales, con acumulación diferencial de capitales en el hogar. (Filardo y Mancebo, 2013)

La progresiva expansión de los servicios privados erosiona la lealtad al sistema público, ya sea por parte de los prestadores de los servicios como

de parte de quienes son potenciales usuarios en particular, aunque no solamente, entre los sectores medios. A pesar de la permanencia formal del universalismo, la realidad en la práctica no es tan clara: mientras que los grupos que tienen mayor capacidad de pago han pasado a hacer uso del mercado, los sectores más pobres dependen exclusivamente de la oferta estatal la cual presenta signos claros de segmentación (Martínez y Sánchez Ancochea, 2013)

## **Consideraciones finales**

Las políticas sociales están en permanente construcción y reconfiguración, operando en este campo relaciones de fuerza, dinámicas macroeconómicas, aspectos ideológicos, saberes disciplinarios. Estos factores combinados y las transformaciones de la estructura social permiten comprender la magnitud, dirección y alcance de los cambios que a través de la historia han ido transformando en forma y contenido a la política social. En este sentido, la política social no constituye un dato ya dado y homogéneo para cualquier tiempo y lugar, sino que por el contrario los lineamientos definidos por cada Estado en relación a sus contenidos, componentes y los impactos esperados variarán en función de las características del sistema político, del grado de desarrollo socioeconómico, de la incidencia del escenario internacional, en definitiva, del contexto que se presenta en determinado momento histórico (Repetto, 2015)

En el último cuarto de siglo la política social latinoamericana ha experimentado cambios significativos. Fue cuestionado su alcance y contenido en la etapa de auge de la reforma pro mercado, así como ha modificado sus prácticas de intervención y sus modos de organización en los últimos años. (Repetto, 2015) La asunción al ejecutivo por parte de fuerzas políticas de centro-izquierda en diversos países del continente, el crecimiento económico que se experimentó en la región en los últimos años, la orientación de las investigaciones sociales y económicas, han contribuido al avance de un enfoque de derechos a nivel de la política social y por consiguiente la intención de avanzar hacia una orientación universalista del esquema de bienestar.

Sin embargo, pese a este contexto y a los esfuerzos por parte de los Estados para avanzar en la cobertura de aseguramientos y servicios para la población pobre y en algunos casos para la población vulnerable, la realidad de los diferentes países de la región no permite aseverar que se está en una ruta hacia modelos universales puros. Estos esfuerzos que los Estados han realizado en la última década tampoco se plantean desde una clara perspectiva universalista, sino que lo que se ha producido en general es la implementación de múltiples programas focalizados que intentan cubrir las fisuras de esquemas contributivos, para alcanzar (en algunos casos) una co-

bertura universal pero segmentada. En Uruguay, específicamente, subsiste una fuerte estratificación de las prestaciones públicas, siendo este un rasgo de su sistema de bienestar que se traduce en un obstáculo para la promoción de opciones universales de política social. (Filgueira, 2006; Antía et. al, 2013)

La segmentación que experimenta Uruguay se da entre un polo público asistencial y otro polo contributivo asociado a la provisión privada de bienes y servicios. La falta de conexión entre estos canales de protección social, genera una de fragmentación de la matriz de bienestar. En el marco de una creciente segmentación social entre población pobre que utiliza servicios públicos y población no pobre que utiliza servicios privados también altamente segmentados, el reto de integrar sectores socioeconómicos diversos en las mismas redes de servicios parece de la mayor importancia (Martínez y Sánchez Ancochea, 2013: 94)

Si bien la política educativa en nuestro país ha tenido y mantiene una orientación universal, se expresan en ella transformaciones que dan cuenta de una creciente segmentación que pone en cuestión su calidad y cobertura en términos reales. Aunque no es ni ha sido una política de carácter contributivo, se han aplicado igualmente programas focalizados a modo de compensar las deficiencias de la propuesta universal. Componen la política educativa diferentes piezas de un rompecabezas (retomando la metáfora que emplean Cecchini et al., 2015) que dan cuenta de esfuerzos fragmentarios que no han logrado integrarse: los legados del modelo universal combinado con los múltiples programas focalizados; la primacía Estatal en la provisión de la oferta y la nueva incorporación de prestadores de la sociedad civil, la segmentación en términos de calidad de la oferta pública y el avance de las opciones de mercado (también estratificadas) entre los sectores medios.

Los cambios introducidos en la última década no parecen avanzar claramente hacia una orientación universalista, sino que por el contrario han contribuido en el avance de procesos de estratificación de los beneficios. Ahora bien, es importante destacar que se han hecho esfuerzos para incorporar a la población vulnerable y para reducir los niveles de inequidad educativa. Sin embargo, se diseñaron propuestas pobres para la población pobre y no se han establecido limitantes a las opciones de mercado.

Evitar la doble práctica pública y privada estableciendo obstáculos a los prestadores privados de servicios, desarrollar servicios públicos de alta calidad en áreas claves como lo es la Educación y crear coaliciones entre la clase media y la población pobre, es el camino a seguir si se procura reducir las brechas de desigualdad y avanzar hacia una matriz de orientación universal. (Martínez y Sánchez Ancochea, 2013)

## Bibliografía

- Antía, Florencia et al. (2013). “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 22 No1, Número Temático sobre Estados de bienestar en América Latina, Montevideo.
- Caetano, G (2010). Ciudadanía y Nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista, en Revista Iberoamericana, 39, 161-176
- Cecchini, et al. (2015) “Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”. En Instrumentos de Protección Social, en Cecchini, Simone; Fernando Filgueira; Rodrigo Martínez; y Cecilia Rossel (eds.), CEPAL, Santiago de Chile.
- De Armas, G. (2005). De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido en Gerardo Caetano. (ed.), 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples. Montevideo: Ediciones Santillana.
- Del Cueto, C (2002). Fragmentación social y nuevos modelos de socialización: estrategias educativas de las nuevas clases medias. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe
- Esping-Andersen, Gosta (1993). Los tres mundos del Estado de Bienestar, Ed. Alfons El Magnanim, Valencia
- \_\_\_\_\_ (2002): «Towards the Good Society, Once Again?», en Why We Need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-25.
- Filardo, V, Mancebo, E. (2013), Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias tensiones y desafíos. UdelaR- CSIC
- Filgueira, F (1998) El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, redisualismo y ciudadanía estratificada. En: Ciudadanía y política social, San José de Costa Rica: FLACSO
- \_\_\_\_\_ (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, Universalismo básico: una nueva política social para América Latina, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Huber, E et al. (2009). “The Politics of Effective and Sustainable Redistribution”. Forthcoming in Antonio Estache and Danny Leipziger (eds.) Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy. World Bank.
- Katzman R, Rodríguez F, (2006) Situación de la Educación en Uruguay. UNFPA-PNUD-INE, Montevideo

- Korpi, W y Palme, J (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review* 63
- Mancebo y Lizbona (2014) La educación ¿un “outsider” de la protección social? Un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013), *Revista Psicología, Conocimiento y Sociedad* 4, 295-323
- Martínez Franzoni, J. Sánchez-Ancochea, D. (2013). La construcción de universalismo y sus contradicciones: lecciones de los servicios de salud en Costa Rica, 1940-2011. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(SPE), 55-74.
- \_\_\_\_\_ (2014), “More than just democracy: the building of pro-universal social policy in the periphery”
- Menese Camargo, Pablo. (2013). La Acreditación De La Educación Media Superior: Panel Pisa 2006-2011. *Páginas de Educación*, 6(2), 11-31. Recuperado en 02 de marzo de 2017, de [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-74682013000200001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-74682013000200001&lng=es&tlng=es).
- Merklen, D. (1999) La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración, *Centro de documentación en políticas sociales (Doc. N° 20): Buenos Aires*
- Midaglia C. Antia F, (2007) La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En: *Revista de Ciencia Política*, No 16. Ediciones ICP\CAUCE
- \_\_\_\_\_ (2015) Nuevos enfoques sobre la universalización de la protección social: el caso uruguayo. Ponencia presentada en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR.
- Pribble, Jennifer (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Repetto, Fabián (2015) “La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación pro-integralidad”, en Bronzo, Carla y Fabián Repetto (eds.) *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, Colección Estudios N° 18, EUROsociAL, Madrid.
- Traversa, F (2010) *Izquierda, Clase Media y Bienestar en América Latina*, Montevideo: FCS

## Fuentes documentales

- ANEP (2015) Proyecto de presupuesto 2015-2019. Tomo I, disponible en: [http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/ProyectedePresupuesto\\_Periodo\\_2015-2019/Tomo%201%20-%20Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20ANEP.pdf](http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Presupuestosyrendiciones/ProyectedePresupuesto_Periodo_2015-2019/Tomo%201%20-%20Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20ANEP.pdf)

# La tarjeta Uruguay Social (TUS) Trans desde una perspectiva de género y diversidad sexual

Mariana Añón<sup>83</sup>

## Introducción

El siguiente documento analizará la Tarjeta Uruguay Social para personas Trans (TUS Trans) en relación a la perspectiva de la diversidad sexual. Se analizarán el movimiento de la diversidad sexual y sus comienzos. También se trabajarán los conceptos de heteronormatividad e identidad sexual, estos conceptos junto al de sexualidad no son ajenos a la cultura, y se encuentran atravesados y constituidos por pugnas de poder, discursos públicos y privados, la legislación y las prácticas institucionales (Sempol, 2013). Es pertinente analizar estos conceptos a la luz de pensar las políticas públicas. Como análisis final se observará si dicha política es una política de Reconocimiento o Redistribución.

El trabajo se dividirá en cinco apartados: el primero será una breve reseña acerca de la política pública seleccionada, el segundo se abordará la temática de los movimientos de la diversidad sexual considerando, cómo estos se han manifestado y los logros alcanzados en materia de derechos, el tercer apartado relacionado a los conceptos de heteronormatividad e identidad sexual, en el cuarto se intentará analizar si la política es una política de reconocimiento o redistribución y por último se presentan las reflexiones finales y algunas recomendaciones para la política pública seleccionada.

## Explicación y análisis de la Política

La TUS Trans está dirigida a toda persona Trans por el hecho de serlo, independientemente de su situación socioeconómica y de la tenencia o no de menores a cargo. Dicho aspecto el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en sus informes institucionales lo menciona como medida afirmativa ya que se exige como única condición para el acceso la autoinclusión del que se postula al grupo considerado objetivo de la política social. (Sempol, 2013).

---

<sup>83</sup> Licenciada en Trabajo Social, egresada de Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR). (Uruguay) mariana.anon2011@gmail.com

Por acción afirmativa nos referimos a un conjunto coherente de medidas temporales que buscan favorecer a un grupo particular para alcanzar la igualdad.

El objetivo general de la TUS Trans es reconocer la situación de vulnerabilidad social del colectivo trans (transexuales, travestis y transgénero), contribuyendo a la visibilización y reconocimiento de dicha población y buscando ser una puerta de entrada a la red de protección social, para poder construir trayectorias socioeducativas y laborales de inclusión, así como de acceso a bienes y servicios públicos como la salud y la vivienda.

Los objetivos específicos son, reconocer desde el Estado uruguayo como sujetos de derechos a las personas trans en el ejercicio ciudadano; reconocer desde el Estado su situación de vulnerabilidad y exclusión social producto de la discriminación sistemática; contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas trans a través de un ingreso monetario; vincular a la población trans al sistema de prestaciones y protección social; propiciar su reafiliación institucional generando un vínculo inicial con el MIDES (Rocha, 2014).

Esta política reconoce la vulnerabilidad de esta población; esta vulnerabilidad, desigualdad y exclusión se observa a partir del relevamiento en la marcha de la diversidad sobre diversas discriminaciones en relación a la identidad de género y orientación sexual que determinó que el 67% de los encuestados sufrieron alguna forma de discriminación. A su vez la población Trans “tiene un promedio de vida de 35 años, debido a que son expulsadas de sus hogares a los 12 o 13 años, excluidas del sistema educativo y del sistema sanitario y obligados a ejercer el comercio sexual como única estrategia de sobrevivencia, lo que las expone a todo tipo de violencia social y estatal” (Sempol, 2012:22)

En particular, la justificación del ingreso de las personas Trans al programa es poder incorporarlas a la matriz de protección social, con el fin de avanzar en políticas públicas que incorporen los principios de igualdad y no discriminación y su efectivización formal y sustantiva.

La justificación dada para la creación de dicha política fue la siguiente: “la situación de exclusión social extrema en la que viven en la sociedad uruguayo, las personas trans (transgénero, transexuales y travestis), producto de la discriminación por su identidad de género, que lesiona la igualdad que garantiza la legislación nacional e internacional de los derechos inherentes al ser humano, y que se traduce en desafiliación familiar, educativa y laboral, así como en dificultades severas en el acceso a la salud, vivienda y otros servicios básicos, y ante la demanda social creciente de respuestas a esta situación [...]” (Resolución 1160/12, MIDES). Esta política además de ser un apoyo alimentario para las personas Trans también busca revertir la situación de desafiliación institucional (Rocha, 2014).

La población objetivo son las personas travestis, transgénero y transexuales. Las personas travestis son aquellas personas que se identifican con

lo culturalmente femenino, pero no desean modificar sus genitales quirúrgicamente y pueden o no haber modificaciones quirúrgicas a través de prótesis, siliconas u hormonas. (Sempol, 2012).

Las personas transexuales se caracterizan por “la convicción perdurable de pertenecer al sexo opuesto a aquel que fuera asignado al nacer; malestar y rechazo intenso respecto del propio cuerpo; deseo persistente de realizar una operación de reasignación de sexo y procedimientos hormonales y dependencia del sistema biomédico (...) Si bien muchas personas transexuales eligen identificarse como hombres o mujeres una vez finalizada la transición, existen también muchas otras/os que conservan el calificativo identificándose como mujeres u hombres transexuales o trans” (Sempol, 2012: 33). Mientras que las personas transgénero “son aquellas que (viven) migraciones en su identidad de género, pero que aún están en proceso y no tienen un destino definido, ni claro” (Sempol, 2012: 33).

### **Proceso de lo movimientos de la Diversidad Sexual y su incidencia en las políticas sociales**

Los orígenes de la alianza entre gays, lesbianas, bisexuales y personas Trans nace en la década de 1970, se pasa a denominar LGTB a partir de la década de 1990 con el objetivo de unir grupos sociales que se consideran distintos pero que sufren discriminaciones de raíces comunes. (Coll-Planas, Cruells, 2013)

En Uruguay con la llegada de un gobierno de izquierda en 2005 marcó una diferencia en lo que respecta a las políticas sociales y además el movimiento de la diversidad sexual logró importantes conquistas legales, simbólicas y a nivel de política pública. “Estos actores sociales introdujeron nuevas nociones de ciudadanía al polarizar aspectos tradicionalmente considerados íntimos y denunciaron la existencia de un déficit democrático y profundas desigualdades al interpelar la hegemonía heterosexista a nivel político y social en nuestra sociedad” (Sempol, 2012:15). Estos cambios legales y simbólicos generaron una visibilidad de gays, lesbianas, bisexuales y personas Trans, generando una escucha del resto de la sociedad y de actores políticos de demandas y necesidades de este colectivo, históricamente dejados a un lado. (Sempol,2012)

“El reclamo es de inclusión, de adaptación de la diversidad y busca por ello la protección jurídica y la justicia sexual, mediante la redefinición de la parentalidad, el status, las formas de educación formal y la organización del empleo, el sistema de previsión social y la propia institución del matrimonio” (Sempol, 2013:11). A pesar de las diferencias dentro del grupo denominado “la diversidad sexual”, comparten experiencias similares cargadas de discriminaciones, estigma social, violencia y rechazo.

Este estigma, violencia y discriminación afectan los derechos de la población LGTB, no cuentan con información necesaria, existen estereotipos asignados a esta población, son expulsados de diversos espacios tanto educativos como del sector de la salud y otras instituciones. (Sempol, 2012). Es por esto relevante que existan normativas y políticas públicas que intenten impulsar los derechos de la población LGTB.

Se pueden destacar los siguientes avances en la legislación y en la política pública en relación a la diversidad sexual, Ley 18246, unión concubinaria, Ley 18620 cambio de nombre y sexo registral, Ley 18590 derecho a adopción, Ley 17817 art 149 Ter Código Penal: Problemas de discriminación. A su vez se destaca que en el 2012 se produjeron innovaciones en el Área de perspectivas Transversales, se inició una serie de capacitaciones y sensibilizaciones a funcionarios/as a nivel nacional en la temática de discriminación y diversidad sexual, a su vez se introdujeron la categoría “Mujer Trans” y “Hombre Trans” permitiendo recabar información sobre la población en los distintos programas que se ejecutan. (Sempol,2013).

La TUS Trans surge como producto de la demanda específica de las propias personas Trans organizadas, entendiéndose esta medida como el reconocimiento del Estado de la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentra este colectivo y como la efectivización del derecho de acceder a una prestación con la que anteriormente no contaban. (Gainza yGonzalez, 2015). A partir de este reclamo se considera que la TUS Trans es un inicio en el camino para el abordaje desde el Estado hacia los derechos de las personas Trans y un comienzo de escucha de los reclamos del movimiento de la diversidad sexual, esta política implicó que el Estado reconociera que existen distintos tipos de desigualdad.

A partir de dichos movimientos y con esta política se puede decir que el Estado se esta comprometiendo a generar derechos referidos a la igualdad y a la no discriminación por razones de identidad sexual, revirtiendo situaciones de desigualdad y exclusión. La política es un puente entre la población Trans y el Estado. Anteriormente esta población estaba más vinculada a las cárceles y a la policía. La llegada de esta política implica la necesidad de un nexo entre esta población y el Estado.

La Tarjeta Uruguay Social como medida afirmativa es una forma de repensar las políticas sociales, es necesario volver a pensar en esas políticas sociales que claman alcanzar un universal pero cuando se indaga un poco más en la política se analiza que la misma no está dirigida a todos los individuos, para que la política social sea realmente universal debe de reconocer las particularidades y la heterogeneidad social (Sempol,2013).

## **Análisis de la política a través de los conceptos de identidad sexual y heteronormatividad**

Se puede considerar que los objetivos y población destinataria de esta política rompe con los estereotipos socialmente construidos donde la heteronormatividad es “norma”. Entendiéndose por heteronormatividad a la legitimación de aquellos cuerpos que cumplen con la norma heterosexual y las expresiones de género socialmente esperadas, estas normas se construyen socialmente y son legitimadas a través de diversas instituciones que educan y regulan. (Butler en Sempol, 2012). En este caso las personas Trans ya sea travestis, transgénero o transexuales no cumplen con el patrón heteronormativo.

Se puede decir que existe un modelo hegemónico, que se reproduce y se plantea como el esperable. “Un modelo hegemónico discursivo-epistémico de la inteligibilidad de género que asume que para que los cuerpos sean coherentes y tengan sentido, debe haber un sexo estable expresado a través de un género estable (masculino expresa el varón, femenino expresa la mujer) que se define por oposición y jerárquicamente a través de la práctica de la heterosexualidad obligatoria” (Butler, 1990:170)

Según Foucault los discursos sobre el sexo significaron una nueva forma de control, en donde se encontraba la heterosexualidad obligatoria y la correspondencia entre sexo y género. Esta heteronormatividad naturaliza la heterosexualidad dejando de lado cualquier otra posibilidad, aquellas personas que se alejan de este padrón son invisibilizados o estigmatizados. A su vez se manifiestan determinados tipos ideales de cómo debería ser la sexualidad y las expresiones de género.

La política habilita a pensar que existen más posibilidades a la sexualidad heteronormativa, que existen diversas formas de vivir la sexualidad. También implica pensar que la relación entre sexo, expresión de género, identidad y orientación sexual puede ser diversa, distinta a como estipula la norma y lo construido socialmente.

La identidad sexual se construye según Judith Butler desde muy pequeños/as los niños y niñas actuamos nuestra masculinidad y feminidad para poder “hacerlo bien”, para convencer al resto que somos lo suficiente hombres o completamente mujeres. Es a partir de este proceso de repetición de la masculinidad y feminidad que el sujeto se construye (Butler, 1990). Es a partir de esto que se normaliza la heterosexualidad, es la construcción hegemónica, el patrón a seguir.

Lo normal y validado es aquel hombre que se identifica como hombre, tiene expresiones de género asociadas a lo masculino y su deseo erótico afectivo está orientado hacia las mujeres. En el caso de las mujeres lo normal y conforme a la heteronormatividad son aquellas mujeres que se identifican

como tales con expresiones de género vinculadas a la feminidad y su deseo erótico afectivo es hacia los hombres. Las personas Trans no siguen con esta línea mencionada, sino que presentan vivencias variadas que no conforman con la norma, viven sexualidades distintas a lo considerado como normal. A partir de esto, es que viven discriminaciones, estigma, exclusión, desvinculación con sus derechos y rechazo de las instituciones.

Este estigma se da debido a que la población travesti y transgénero impugna el sistema binario (hombre-macho y mujer-hembra) y pone en descubierto el carácter funcional que vincula directamente al sexo con el género (Sempol, 2011).

En relación a la política, la TUS Trans se encuentra dirigida a aquellos cuya sexualidad es considerada como la no “esperables”, las sexualidades no hegemónicas y “desobedecen” el canon de “deseable” y “normal”.

También se rompe con lo instituido, rompe con la supuesta hegemonía heterosexual que asume como dato indiscutible las distinciones físicas y simbólicas naturalizadas de lo “propio” de la masculinidad y lo “propio” de la feminidad, y excluye otras identidades y expresiones de géneros al invisibilizarlas, despreciarlas, excluirlas, corregirlas o estigmatizarlas. (Elizalde, S/D).

También realizar una política vinculada a la identidad sexual implica romper con lo ya consolidado debido a que las instituciones construyen guiones y pedagogías normalizadoras del género y la sexualidad. Lo hacen a partir tanto de la consagración de “cuerpos legítimos” como de la elaboración de protocolos de disciplinamiento del deseo, de regulación restrictiva de lo masculino y lo femenino, y de la presunción universalizante de la heterosexualidad como puntos de partida de un conjunto más extenso de configuraciones identitarias acerca de la “normalidad” en estos terrenos. (Elizalde, S/D).

¿Cabe preguntarse la mayoría de políticas a quienes están dirigidos?, tradicionalmente las políticas públicas estuvieron dirigidas a hombres, blancos y heteorsexuales, las políticas vinculadas a la diversidad sexual son una nueva forma de pensar las políticas públicas. Es claro que esta política comienza a cuestionar aquel discurso del siglo XX en donde se censura y patologiza las sexualidades homoeróticas e identidades genéricas disidentes (Sempol, 2013).

A su vez “el MIDES elaboró, para acompañar el proceso inicial de implementación de la TUS Trans, un manual para la atención a personas trans donde se ofrecen algunas indicaciones a tomar en cuenta en la atención directa al público” (Rocha, 2014:136). Es relevante además considerar que se envían los datos al Banco República donde se graba el nombre en la tarjeta, en caso de que el/la solicitante haya concluido el trámite de cambio de identidad registral, la identificación en la tarjeta coincidirá con el nombre que exhibe la cédula de identidad; en el caso de que no se haya realizado el trámite se incluye el apellido de la persona que solicite la tarjeta (Rocha, 2014). Dichos

aspectos parecen mínimos pero claves para el éxito de cualquier política pública relacionada con la identidad sexual, el hecho de que a las personas Trans la llamen por el nombre que prefieran es primordial para que vuelvan a acercarse a las distintas políticas, es una forma también de acercar a este colectivo a la matriz de protección social. En el caso de que no haya capacitación a los técnicos y se siga vulnerando sus derechos al nombrarlas con su nombre anterior es una forma de volver a expulsarlas del sistema.

## **Reconocimiento o Redistribución**

En este trabajo también se cuestiona si la TUS Trans busca el reconocimiento de este colectivo o apuesta a la redistribución, es por esto que surge de importancia tomar los aportes de Nancy Fraser en relación al reconocimiento y la redistribución.

Nancy Fraser piensa la justicia desde el enfoque tridimensional, en donde se ubican la redistribución, el reconocimiento y la representación. En los años 80 algunas pensadoras feministas denunciarán que no se ha tenido en cuenta la diversidad a la hora de conceptualizar la situación de las mujeres; y, en consonancia con ello, criticarán que el feminismo anterior ha teorizado tan sólo un grupo excluyente de mujeres blancas, heterosexuales y de clase media (Kubissa, 2014). Dicho aporte feminista es pertinente ya que es necesario contar con un feminismo que refiere a todas las mujeres; también la población Trans se debería tener en cuenta en los discursos feministas.

La autora conceptualiza cada paradigma, el paradigma redistributivo refiere a la concepción de la clase social, entendiéndose como arraigada en la estructura político-económica de la sociedad. Redistribuir los recursos y las riquezas ha de ser uno de los objetivos que persiga toda justicia y, hay que hacer justicia a las reclamaciones de redistribución del Norte al Sur, de los ricos a los pobres y de los propietarios a los trabajadores (Kubissa, 2014). De esta perspectiva provienen los discursos relacionados a que la distribución de la riqueza, el cambio estructural económico resolvería el problema de la desigualdad; inclusive existen discursos que afirman que, con el cambio de estructura económica, el triunfo de la lucha de clases también resolvería los problemas de violencia hacia la mujer.

Mientras que en el reconocimiento lo que se pone en juego es la desvalorización de algunos actores sociales como «inferiores, excluidos, completamente diferentes o sencillamente invisibles». Y esto tiene como consecuencia que se les quiera impedir participar en la vida social en pie de igualdad. (Kubissa, 2014). Las reivindicaciones de los movimientos del reconocimiento estimulan los grupos que se movilizan bajo la bandera del género, diversidad sexual, etnia y raza, entre otros. Desde este paradigma el reconocimiento cul-

tural desplaza a la redistribución socioeconómica como medio para alcanzar la justicia (Fraser, 1998).

Fraser sostiene que la justicia también debe incorporar la exigencia de «un mundo que acepte la diferencia»: se trata de garantizar el respeto a la minoría o a aquellos que no se asimilan a las normas dominantes -como lo son las personas Trans-. Por tanto, el reconocimiento será otro paradigma que debe regir la concepción de la justicia (Kubissa, 2014). Éste paradigma del reconocimiento se puede asociar fundamentalmente a los reclamos de las “minorías” étnicas, así como de las “minorías sexuales”. Entonces según Fraser no solo la redistribución de la riqueza es pertinente para llegar a la justicia social, sino que hace falta el reconocimiento de ciertos grupos sociales, históricamente discriminados.

La población Trans cuenta con problemas en relación al reconocimiento. “La falta de reconocimiento (estar expuesto/a a la invisibilidad en virtud las prácticas de representación, comunicación e interpretación legitimadas por la propia cultura); y la falta de respeto (ser difamado/ a o despreciado/a de manera rutinaria por medio de estereotipos en las representaciones culturales públicas y/o en las interacciones cotidianas)” (Fraser, 1998:5). Dicha falta de reconocimiento también se manifiesta en las desigualdades socioeconómicas que enfrenta este colectivo. Entonces para intentar solventar dichos problemas en relación a la estructura económica del colectivo es importante apostar al reconocimiento y a la vez pensar en recomponer la estructura económica y desigualdades sociales que esta población afronta.

Continuando con Fraser, “evidentemente, esta distinción entre injusticia económica e injusticia cultural es analítica. En la práctica, las dos se entrecruzan. Incluso las instituciones económicas más materialistas cuentan con una dimensión cultural constitutiva e irreductible; están plagadas por significados y normas. Y a la inversa, incluso las prácticas culturales más discursivas cuentan con una dimensión económico-política constitutiva e irreductible; se sostienen gracias a pilares materiales. Por consiguiente, lejos de ocupar dos esferas separadas herméticamente, la injusticia económica y la injusticia cultural se encuentran habitualmente imbricadas hasta el punto de reforzarse dialécticamente la una a la otra” (Fraser, 1998:6).

A pesar de este entrelazamiento y la necesidad de contar con ambos paradigmas para el análisis de las políticas públicas, Fraser analiza estos dos paradigmas por separado y distingue dos clases diferentes de soluciones respectivamente. La solución a la injusticia económica pasa por algún tipo de reestructuración político-económica. Ésta puede consistir en la redistribución de la renta, en la reorganización de la división del trabajo, en el sometimiento de las inversiones a la toma democrática de decisiones, o en la transformación de otras estructuras básicas de la economía. Mientras que la solución a la injusticia cultural, en cambio, consiste en una clase de cambio cultural o

simbólico. Esto implicaría una reevaluación dinámica de las identidades denigradas y de los productos culturales de los grupos difamados. También implicaría reconocer y valorar de manera positiva la diversidad cultural. Una perspectiva aún más radical precisaría de la transformación total de los modelos sociales de representación, interpretación y comunicación (Fraser, 1998).

Por el momento nos encontramos, ante un difícil dilema, el de la redistribución-reconocimiento. La gente que sufre tanto la injusticia cultural como la injusticia económica precisa tanto de reconocimiento como de redistribución (Fraser, 1998) Como se dijo anteriormente el colectivo Trans sufre tanto la falta de reconocimiento, el estigma y discriminación como también las condiciones materiales en las que se ven sometidxs, la falta de buenas condiciones de trabajo y exclusión socioeconómica.

## Conclusiones

Si bien se destaca como positivo que exista este tipo de políticas y demuestra un claro avance en materia de derechos, es pertinente decir que todavía queda un largo camino en lo que respecta a derechos, una tarjeta con aprox \$900 no soluciona los problemas estructurales, donde la discriminación, la exclusión según la orientación sexual e identidad sexual se encuentra en las bases de la sociedad. Sería pertinente además aumentar el monto de la tarjeta, o que la prestación sea de carácter de una pensión universal a todas las personas Trans.

Las normas antidiscriminatorias son imprescindibles, pero no suficientes, realizar un marco legal y políticas públicas es fundamental, pero esto muchas veces no va acompañado de un cambio cultural, es preciso que las políticas públicas vinculadas a la diversidad estén acompañadas de campañas a toda la sociedad y de educación sexual.

En relación a las políticas vinculadas a la diversidad sexual es importante esbozar acciones concretas de antidiscriminación en nuestras instituciones, partiendo de la tarea primordial de desafiar los sentidos restrictivos de lo "normal" en materia de género y sexualidad, a partir de la pregunta sobre cómo se vuelven "sentido común" (Elizalde, S/D).

Es por esto primordial el acceso de todos/as a la educación sexual integral. Sería pertinente que las instituciones públicas y privadas ejecuten el plan de Educación sexual.

Otro objetivo es realizar promoción en salud mejorando el acceso en las instituciones, y problematizar los modelos rígidos de género que muchas veces reproduce acríticamente la población trans (Sempol,2011). Para esto sigue siendo pertinente la educación, pero también campañas de sensibilización tanto al personal de la salud como a todos los integrantes de la sociedad.

En lo que respecta a la política en sí, es importante monitorear su instrumentación a efectos de disminuir los riesgos de que el grupo beneficiario sea estigmatizado y que a los beneficiarios sean el grupo elite (Sempol, 2013).

Es importante fortalecer la TUS Trans como puerta de entrada a las políticas vinculadas a la matriz de protección social, es imprescindible el nexo entre esta política y las demás políticas de la matriz de protección social y las políticas universales. Es pertinente además la constante capacitación de los funcionarios que trabajan en esta política. Y resulta esencial seguir repensando la política, tal vez sería pertinente volver a consultar al colectivo Trans como consideran que funciona esta política y si la considera relevante en materia de derechos.

## **Bibliografía**

Butler, J (1990) "El género en disputa". Pdf. online. [http://www.equidad.org.mx/images/stories/documentos/genero\\_en\\_disputa.pdf](http://www.equidad.org.mx/images/stories/documentos/genero_en_disputa.pdf)

Fecha de consulta: 03/05/2017

Collon, G; Cruells, M (2013) "La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas LGTB en Cataluña" Revista Española de Ciencia Política. Numero:31. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Cataluña, España.

Elizalde, S (S/D) "Normalizar ante todo. Ideologías prácticas sobre la identidad sexual y de género de los/as jóvenes en las dinámicas de las instituciones orientadas a la juventud." Pdf online: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/revistadejuventud/article/view/1475>. Consulta: 17/05/2017

Fraser, (1997). Justice Interruptus. Critical reflections on the "post-socialist condition". New York-London: Routledge.

Gainza, P; González, P (2015) "Acciones afirmativas: el caso de la Tarjeta Uruguay Social para la población Trans" En: Revista Sexología y Sociedad.

Disponible: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/13604/1/26setiembre2011.accionesafirmativastrans.pdf> Consulta: 09/03/2017

Kubissa L, (2014) "Justicia y género: las propuestas de Nancy Fraser". Daimon. Revista Internacional de Filosofía, nº 65, 2015, 7-19

Disponible: <http://revistas.um.es/daimon/article/view/174631/178001>. Consulta: 12/02/2017

Rocha, C (2014) "Diversidad sexual en Uruguay. Las políticas de inclusión social para personas LGTB del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2014)". Publicación Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay. Disponible en [http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/112\\_file1.pdf](http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/112_file1.pdf). Consulta: 12/04/2017

- Sempol, D (2011) “Locas, trabas y marimachos: identidades políticas, intervención educativa y desafíos para un trabajo con la diversidad sexual en el sistema educativo”  
Disponible: [http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/Derechos\\_humanos/locas%20travas%20y%20marimachos.pdf](http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/Derechos_humanos/locas%20travas%20y%20marimachos.pdf). Consulta: 12/04/2017
- Sempol, D (2012): “Políticas públicas y diversidad sexual”. Publicación Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay. Disponible: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/20120/1/librillo\\_07.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/20120/1/librillo_07.pdf). Consulta: 15/03/2017
- Sempol, D (2013): “Políticas públicas y diversidad sexual; Análisis de la heteronormatividad en la vida de las personas y las instituciones”. Publicación Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo, Uruguay. Disponible: <http://www.academia.edu/26095473/>\_Consulta: 03/06/2017
- Sempol, D (2013): “De los baños a la calle, historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984-2013)”. Editorial Sudamericana Uruguay SA. Montevideo Uruguay.
- Sempol, D (2014): “De silencios y otras violencias. Políticas públicas, regulaciones discriminatorias y diversidad sexual. Informe Final”. Publicación Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo Uruguay. Disponible: [http://bibliodiversa.todomejora.org/wp-content/uploads/2016/10/Educacion\\_y\\_personas\\_trans\\_en\\_Uruguay\\_I.pdf](http://bibliodiversa.todomejora.org/wp-content/uploads/2016/10/Educacion_y_personas_trans_en_Uruguay_I.pdf). Consulta: 07/06/2017

# Gestión social de la pobreza: el papel del conocimiento experto en el campo asistencial<sup>84</sup>

Yoana Carballo<sup>85</sup>  
Alejandro Mariatti<sup>86</sup>

## Introducción

Los procesos de tecnificación en la gestión pública comienzan a desarrollarse de manera regular hacia fines del siglo XX en los países latinoamericanos; éstos devienen en respuesta a distintas razones: i- el surgimiento de comunidades académico-profesionales con capacidades para generar información y operar sobre los sistemas estadísticos oficiales con el fin de producir datos; ii- la progresiva incorporación en el sector público de la perspectiva de los “presupuestos por resultados” que procura dar cuenta de los impactos que deberían generar los recursos asignados a las distintas áreas de actividad; iii- el desarrollo de programas de asistencia social, especialmente los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC), pues éstos enfrentan mayores exigencias en cuanto a la rendición de cuentas porque generalmente cuentan con apoyo financiero extranjero o porque se tratan de mecanismos de tipo no contributivo (Canzani y Cancela, 2015).

En este proceso la participación de los *think tanks* en el proceso de elaboración de políticas públicas, especialmente en el campo social, muestra una importante presencia en la región como en nuestro país; dentro de los *think tanks* se destacan los profesionales “expertos”. Estos profesionales analizan, investigan y elaboran propuestas a fin de influir sobre las decisiones que se adoptan en torno a su área de especialización (Uña, Lupica y Strazza, 2009)

---

84 El presente documento forma parte del desarrollo del proyecto de investigación financiado por CSIC 2017-2019, titulado: “La activación como estrategia de combate a la pobreza. Análisis de las estrategias de activación presentes en los programas socio-laborales del Plan de Equidad”.

85 Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Magister en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. (Uruguay) yoanacarballo@gmail.com

86 Docente e Investigador UdelaR FCS DTS. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por UdelaR. [http://buscadores.anii.org.uy/buscador\\_cvuy/exportador/ExportarPdf?hash=fa0789e-b7bb8a100f21dc1f82ffb3b7b](http://buscadores.anii.org.uy/buscador_cvuy/exportador/ExportarPdf?hash=fa0789e-b7bb8a100f21dc1f82ffb3b7b). (Uruguay) alejandromariatti@gmail.com

En nuestro país a partir del 2008 el sistema de protección social adquiere una nueva estructura que se materializa en el Plan de Equidad (PE), y particularmente las propuestas de asistencia a la población en situación de pobreza e indigencia toman expresión en la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). En este contexto de reforma política en el esquema de protección social, Gallardo; Garcé y Ravecca (2010) señalan que el estímulo al uso de la investigación social fue incentivado por la participación de los organismos internacionales en los procesos de reforma política, ya que éstos demandan un componente técnico a los países a modo de medir el impacto de las estrategias implementadas.

Por tanto, la integración del conocimiento experto en los procesos de organización de la nueva ingeniería social adquiere un lugar destacado y ello resulta relevante no solo por el aporte y/o injerencia en las decisiones técnico/políticas sino también por el impacto en las prácticas profesionales.

### **Los soportes tecnológicos en el campo asistencial**

Comencemos por preguntarnos sobre la nueva organización del trabajo en las políticas de protección social y quién define lo que es cuestión social, como elementos a problematizar en esta comunicación. En este sentido, problematizar sobre el lugar de las nuevas tecnologías y la utilización del conocimiento estadístico, como es en el caso uruguayo, que permitió desarrollar un instrumento de selección de la población destinataria de la asistencia ampliamente extendido en el campo, conlleva impactos para el desempeño profesional que interpela la inserción instrumental de la profesión. A su vez, la heterodeterminación a la profesión del cuidado desde nuevos saberes como la informática y la ingeniería, complejizan el campo de trabajo. Es así que al desentrañar el modelo de organización de estos programas notamos un sesgo desprofesionalizante.

En los procesos de mapeo poblacional por ejemplo, el uso de herramientas informáticas permitió georreferenciar los domicilios y establecer con esa información los recorridos de quienes relevan la información, los “visitadores o entrevistadores”. El trabajo inmaterial como el “*know how*”, saber intelectual muy especializado, posibilitó la creación de un software capaz de capturar un trabajo tan específico, esto es un trabajo inmaterial puesto en una máquina, como subjetividad objetivada.

Nuestra reflexión tomará el campo de gestión de los nuevos PTRC a partir de una radical implementación de dispositivos informáticos para el control y focalización de la asignación del beneficio. Entendemos que el telón sociopolítico de fondo que orienta el andamiaje de este tipo de herramienta está sujeto al cuidado de los equilibrios macro económicos, evitando alterar el

clima de inversiones y desestimular la búsqueda de empleo, de esta manera, se ubican en un rol central las justificaciones de la economía neoclásica.

Los avances en torno a las bases de datos que tienen soporte informático y son propios de la revolución informacional (Lojkine, 1995), sirvieron de plataforma para esta nueva forma de control de una prestación social. Estos saberes se erigen como dispositivos “científicos” (Boron, 2005), “pseudo objetivos” diría Lukács (2000: 26) con la intención de neutralizar la acción política de las clases subalternas y constituirse como apología del orden.

### **Cómo se define la población asistida por las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE)**

Un mecanismo de asistencia de larga existencia en nuestro sistema de protección social, como son las AFAM, ha sido la respuesta central para atender la pobreza e indigencia a partir de 2008 en nuestro país, este significativo cambio en la cobertura, orientación y en la gestión, transforma este mecanismo en un programa de transferencia monetaria para combatir la pobreza, que se explica en las nociones de capital humano como categoría que orienta la formulación. En tal sentido, el Consejo Nacional de Política Social destaca:

(...) los programas de transferencias monetarias son elementos esenciales para la conformación de un piso social que permita mejorar los ingresos de los hogares pobres y con población joven a cargo; a la vez que contribuye a invertir en capital humano en la medida que incentiva a consumir bienes sociales públicos esenciales para el desarrollo de las capacidades ciudadanas como educación y salud. (Consejo Nacional de Política Social, 2009: 106)

De esta forma, se coloca evidencia un rasgo que comparten todos los PTRC de la región, y es que parten de la hipótesis que la reproducción intergeneracional de la pobreza es resultado en particular, de los déficits en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición (Valencia Lomelí, 2008).

Las AFAM-PE establecidas en la Ley N° 18.227 son dirigidas “(...) a los hogares con niños, niñas y/o adolescentes a cargo a cambio de contrapartidas en salud y educación (...)”, y son gestionadas conjuntamente entre el MIDES y el Banco de Previsión Social (BPS); especialmente al MIDES le compete la responsabilidad de identificar, seleccionar y verificar mediante el seguimiento y/o acompañamiento la condición de “vulnerabilidad social” de las familias asistidas. (Midaglia y Silveira, 2011; Plan de Equidad, 2008, p.26; Ley N° 18.227).

Este dispositivo de asistencia, formulado con la finalidad de lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, asumen que la sinergia del binomio transferencia monetaria-condicionalidades conduciría a las familias a tomar decisiones educativas y sanitarias “racionales”, aumentando de esta ma-

nera sus capacidades y su capital humano. Si bien, las bases conceptuales que informan la justificación de las AFAM-PE exceden las consideraciones de esta reflexión, es importante mencionar que allí hay un vasto campo de discusión, pues, estos programas siguen proponiendo que la pobreza encuentra sus raíces en el campo de los comportamientos y hábitos individuales.

Como fuera señalado al inicio, la implementación de estos programas en un contexto de tecnificación de la protección social se caracteriza por el despliegue de sistemas de evaluación y monitoreo, como instancias centrales que entre sus cometidos se destaca identificar, contar y clasificar a los usuarios de la asistencia (Vecinday, 2010).

En sintonía con esta tendencia gerencial para tratar las problemáticas del campo social, en el caso del MIDES el mecanismo de focalización diseñado para captar la población objeto de la asistencia de las AFAM-PE, condensa en su formulación y aplicabilidad “saber experto” y espacios institucionales destinados específicamente para detectar aquella población que merece “acompañamiento”, y “vigilancia”. Se trata de un instrumento de carácter estadístico denominado Índice de Carencias Críticas (ICC).

El ICC fue desarrollado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de la República, y utilizado primera vez en el marco del PANES en 2005. En el PES continuó siendo el instrumento de focalización para las AFAM-PE y otros programas, y actualmente constituye el mecanismo más extendido que determina el acceso al esquema de programas sociales del MIDES; no obstante, hay programas que también suman otras herramientas para identificar la población objeto de atención. (MIDES, 2011; MIDES, 2013: 110).

La construcción del ICC combina y pondera distintas características monetarias y no monetarias de los hogares. Los argumentos señalados a favor de este índice como mecanismo de selección y clasificación, fieles al enfoque que asume la política social, son dos: (i) se considera que los ingresos constituyen sólo una dimensión de las privaciones que enfrentan los hogares, por lo tanto, el mecanismo de selección debería incorporar o incluso priorizar otras dimensiones; (ii) se entendió que el ICC permitiría aproximarse al nivel de bienestar del hogar mediante variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante, y que además no estén tan sujetas a variaciones cíclicas como el ingreso (Amarante, et al, 2007). Para su formulación fueron diferenciadas tres regiones en el país (Montevideo, interior urbano y áreas rurales), y se otorga un puntaje a cada hogar en base a las características de sus integrantes, de la vivienda, y de acuerdo al acceso a un conjunto de bienes y servicios que se entiende están vinculados a la pobreza extrema e indigencia. De esta forma, se ordena a los “hogares postulantes” a los programas de acuerdo con su nivel de privación. (Amarante, Arim y Vigorito, 2005)

La tarea operativa inicial que requiere la aplicabilidad del ICC para identificar la “población vulnerable” es denominada “trabajo de campo”. Éste consiste en una “(...) visita a hogares orientada a la inclusión de personas y familias como beneficiarios de planes y programas sociales (...) el trabajo de campo pasa a tener un rol complementario, principalmente orientado a la verificación y seguimiento de la situación de los hogares (integración del hogar y condiciones socioeconómicas) y la actualización de domicilios”. (MIDES, 2013: 108-110)

Este desarrollo instrumental que capta la población objeto de la asistencia de las AFAM-PE no discrimina a trabajadores formales, de informales o desempleados, sino que es la condición de “vulnerabilidad social” del hogar lo que genera el derecho a percibir el beneficio de la transferencia monetaria, siendo el criterio de acceso para la selección de la población el “carácter multidimensional” de la pobreza de acuerdo a los criterios estadísticos contemplados por el ICC. (Ley 18.227; Plan de Equidad, 2008)

Actualmente existe un consenso en algunos ámbitos académicos, en los organismos internacionales y entre los hacedores de políticas, sobre la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional que no puede ser aproximado solamente mediante el método del ingreso, en este sentido, en el caso uruguayo el ICC se legitima como una alternativa que demostraría la virtuosidad de identificar, seleccionar y clasificar eficientemente la población objetivo. (Arim y Vigorito, 2007: 14)

Como bien señala Serna (2010), el criterio de delimitar la vulnerabilidad en zonas o situaciones del conjunto poblacional “pobre”, procura sustituir en parte, el criterio de la visión tradicional concentrado en la delimitación por línea de ingresos para separar los “grupos pobres” de los “no pobres”. Ahora, si bien el mecanismo de focalización pretende informarse de otras variables además del ingreso, éstos no dejan de tener un peso relevante y decisivo en los criterios de acceso. Es decir, la naturaleza del conocimiento en que se basan las razones para seleccionar a la población objetivo, sigue siendo predominantemente, de tipo racional-económico.

De esta forma, el concepto de “vulnerabilidad” se operativiza mediante herramientas que condensan “saber experto” que, al tiempo que legitiman el procedimiento confieren “garantía científica a un juicio normativo.” (Vecinday, 2010). Una investigación exploratoria sobre la participación de los think tanks y expertos (especialistas, académicos o investigadores con trayectoria profesional) en el proceso de elaboración de las políticas sociales en América Latina, particularmente de lucha contra la pobreza, y dentro de éstas los casos ilustrativos para el análisis comprende tres PTRC: Progresía-Oportunidades de México el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina y el Programa Chile Solidario de Chile, señala que la mayor presencia de estos acto-

res se evidencia en el momento del diseño o formulación de las propuestas y en la evaluación y monitoreo de los programas (Uña, Lupica y Strazza, 2009)

De esta manera, el control en la gestión de lo social implementado mediante tecnología informática y con exitosa articulación de redes inter institucionales a nivel nacional, con georeferencias mapeadas, y que condensa información de la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y el Banco de Previsión Social (BPS), a partir de la incorporación de ingeniería en Software y sistemas Data Warehouse (DW), permite ordenar datos e información y tomar decisiones de acuerdo a los cometidos de los programas (Alvarez de Ron et al, 2012). Decisiones atrapadas en un servidor informático o en el mejor de los casos sectores de elite, que a partir del análisis de estos datos recolectados por diásporas de tecno visitantes se reservan el derecho a la admisión. Lo que se busca es que los datos estén organizados de forma tal que todos los elementos relativos al mismo evento u objeto queden relacionados entre sí. Incluye también las herramientas de los “Data Mars” que funcionan como base datos, como un DW, pero que incorpora datos de organizaciones y “Modelos Multidimensionales” que representan la información como matrices multidimensionales, llamadas Cubos, cuyos ejes se denominan Dimensiones y sus elementos Medidas. (Alvarez de Ron et al, 2012:6). Estas fuentes y herramientas, permitieron manejar una caudal de datos muy importante. En ese marco se utilizó para encontrar mecanismos de verificabilidad del impacto, el control sobre la eficiencia horizontal y vertical de los programas. En otras palabras, saber que el beneficio le llega a quien se espera que le llegue y saber que no le esté llegando a quien no debería llegarle.

Haciendo una primera revisión y reflexión sobre el Trabajo Social en el campo de la asistencia, éste adquiere características que vuelven a explicar el ejercicio de los profesionales con adjetivos como “visitador” en tanto el MIDES habla de “cantidades de visitas”, pues quien ejecuta la visita no puede llevar otro nombre que el de un visitador. Un visitador, acompañado de trabajo muerto altamente tecnificado a partir de saberes expertos que permiten, “(...) planificar y gestionar las actividades de campo con alta productividad.” (Mides, 2013:108).

Un estudio sobre una unidad de trabajo del MIDES, Unidad de seguimiento de programas (USP), revela que “(...) el proceso de trabajo de la USP está altamente normalizado, lo que implica que los puestos de trabajo tienen tareas y procedimientos establecidos prescriptivamente que los trabajadores deben cumplir” (Pucci et al, 2013:7).

El mismo además señala,

La USP está en proceso de implementación de cambios tecnológicos que apuntan a mejorar la calidad del trabajo que se realiza. Uno de los cambios se refiere a la implementación del formulario digital, que sustituye el clásico formulario de

papel. Este formulario permite que el asistente detecte en un mapa los puntos que tiene que visitar, cargue directamente los datos que está relevando y los procese on line. Este formulario se ingresa en una ceibalita, es decir una computadora con el mismo diseño que la utilizada en el Plan Ceibal La utilización de las ceibalitas se decidió porque las mismas no tienen valor en el mercado, por lo tanto, no son objeto de hurtos (Pucci et al, 2013:8)

Por tanto, la tarea de rastrear constantemente por medio de visitas o a partir de cruzar datos con otras instituciones se volvió una herramienta de control permanente. “La informatización del proceso no sólo permite aumentar la calidad de la información y la velocidad de la misma. También permite un control directo, desde las oficinas, del trabajo de recolección de información que se realiza en el terreno” (Pucci et al, 2013:9).

La integración del conocimiento experto en los procesos de intervención social, modificó por un lado el “saber hacer” de profesiones vinculadas a la asistencia y en algún punto le quitó autonomía, si es que en algún momento la hubo, por otro. Mientras la organización, locomoción, material y equipamiento, la georeferenciación y el horario, es coordinado por un jefe de campo, los supervisores acompañan a los asistentes para evacuar dudas en el campo mismo.

Las tareas de geo-referenciación (tanto previas como posteriores a la salida al campo, así como durante el procesamiento de la información), son destacadas como uno de los más relevantes avances que ha realizado la Unidad en los últimos tiempos. Estas tareas han sido jerarquizadas no sólo mediante la incorporación de mayor personal, sino también mediante el uso de nuevas tecnologías, como se verá más adelante (Pucci et al, 2013:6).

Si entendemos al Trabajo Social como un dispositivo más en la dinámica de ejecución de los programas sociales, el dialogo que la profesión debe encausar con los procesos de tecnificación que comprende la gestión de los programas sociales resulta necesario, por un lado para orientar el necesario acto de comprensión que el ejercicio del oficio requiere, y por otro lado, para reubicar el sentido de su papel ético-político en un campo que al tiempo que amplió la cobertura también tecnificó los procedimientos, como la entrevista domiciliaria, que históricamente fueron un espacio privilegiado del Trabajo Social, y ello interpela las finalidades del Trabajo Social.

Esto está acompañado de una diversificación de actores que ahora, a partir de este salto tecnológico, son plausibles de contratación. “Una de las características típicas de la USP, conocida y señalada por todos, es la gran heterogeneidad contractual que tienen sus empleados. Existen contratos privados, contratos públicos, contratos a término por diferentes plazos, contratos de derecho público eventuales, entre otros”. (Pucci et al, 2013:13)

Estas características lo aproximan a lo que Antunes (1998) define como “toyotismo”. Un proceso de descreme, que altera los roles en el campo de

ejecución de las PTRC, donde un pequeño grupo de expertos en economía e ingeniería informática son separados como trabajadores especializados, de una gran masa de trabajadores con una tarea devaluada por el imperante servicio de la tecnología vía computadora portátil y la previsibilidad del abordaje pautado por la exigencia del algoritmo. La inestabilidad laboral opera de forma despolitizante para estos visitantes.

## Conclusiones

Este sistema de expertos tendrá dos grandes protagonistas. Por un lado, los economistas y por otro los ingenieros. Ambos parecen amalgamar un trabajo que contempla cálculo y control. La “posmodernidad” (Boron, 2005) justifica su desempeño. A partir de este análisis está sellada la posibilidad de trascender el orden burgués y solo resta administrarlo. La misma requiere de un profundo instrumentalismo, un pragmatismo informático que no altere la economía capitalista y respete el “espacio fiscal”. Esta nueva “interpretación neutral” preñada de irracionalismo (Lukacs, 2000), persigue un método para unificarse inspirado en el pragmatismo y el behaviorismo, con un carácter espontáneo y conductista en el análisis. El neoliberalismo, es la explicación de orden civilizatorio que funciona como un conjunto de individuos con intereses privados. Dicha receta de civilización parece cancelar la construcción de un sentido colectivo, más allá del propuesto por la propia sinergia heterónoma que ofrece el interés del capital por crear plusvalía.

El despliegue metodológico que incorpora el algoritmo, el Dataware house y la visita con cuestionario, evalúa cada “situación” en sí misma, aislada de las demás y la valora frente al ICC, desde atributos propios de la familia y no colectivos, como integrante de la clase que vive de su trabajo, aunque este desempleado. El MIDES a partir del otorgamiento asistencial, construye una explicación “oficial”, legitimada como objetividad por la tecnología que utiliza, sobre quién debe recibir la ayuda y quién no, cancelando cualquier intención de negociación política.

Esta tecnología es colocada como “objetividad” y se erige como legítima justicia. La misma se expresa en el corte que separa a “pobres” de “no pobres”. El ICC es la justicia distributiva. La decisión de la admisión entonces está centralizada en el algoritmo. Su justificación parte de la necesidad de una gestión eficaz/eficiente alejada del alcance “político” de un informe de asistente social, alejada del clientelismo “político”. La transparencia fue bandera frente a la discrecionalidad de los gobiernos precedentes y esto tiene consecuencias electorales. La asignación de recursos por medio de un algoritmo (tecnocracia), es una estrategia política (de la alta política) que le imprime ideológicamente atributos de justicia, como más allá de los intereses humanos (política), aun habiendo sido construido por humanos. Lo que

antes era asignado de modo subjetivo, profesionalmente cara a cara, como dimensión política de proximidad y porque no, con ciertas posibilidades a la discrecionalidad clientelar, ahora es “objetivado” en el ICC.

El ICC realiza el análisis de la intervención y no el visitador, empobreciendo la tarea y limitando su actuación intelectual, reduciendo su trabajo a instancias axiomatizadas y práctico-manuales. Resuelve de forma técnica lo que otrora se resolvía de forma política por medio de un informe de asistente social o por el clientelismo político. Un software a partir de indicadores permite un estudio estadístico predefinido sostenido desde la creación por medio de “expertos” del algoritmo que evalúa cada situación.

Sin lugar a dudas, la matemática de la economía es solidaria en este caso con la matemática del sistema binario del software. El impacto que produjo “la revolución informacional” (Lojkine, 1995), explica el rol de la ingeniería informática en la economía mundial y la financierización. Su aparición es “una condición material esencial para la elevación de la productividad del trabajo en todas las esferas de la vida” (Lojkine, 1995:50).

El capital se apropia de la dimensión cognitiva del trabajo y su dimensión intelectual. Esta expresión es característica en nuestros días y se concreta en los PTRC de Uruguay. A su vez, lo acompaña la propia dinámica del “compromiso” y la cooperación del trabajador unido al secuestro de saberes intelectuales ahora reproducido por maquinas autónomas.

El privilegio de saberes expertos y la articulación de nuevas profesiones, la tecnología informacional, el algoritmo y el registro “en línea” entre otros, funcionaron como mecanismos ideológicos que trataron de representar la “objetividad técnica” como “justicia”.

(...) la lógica misma de la legitimación de la relación de dominación debe permanecer oculta para ser efectiva (...) ideología en tanto matriz generativa que regula la relación entre lo visible y lo no visible, entre lo imaginable y lo no imaginable, así como los cambios producidos en esta relación (...) entre los procedimientos generalmente reconocidos como ‘ideológicos’, se cuenta, sin duda, el hecho de transformar en eterna una condición históricamente limitada (Zizek, 2003:15-7-10).

La nueva gestión de lo social se reestructura con un fuerte contenido de tecnología “objetiva” con la intención de limitar cualquier traba extra-económica (política, negociación-clientelismo) desde una supuesta justicia objetiva.

## **Bibliografía**

Álvarez de Ron, N. Bernasconi, M. Goicochea, W. (2012) Data Warehouse en los programas del Mides. Tesis Inédita. Facultad de Ingeniería. UdelaR.

- Amarante, V.; Ceni, R.; Flores, M. y Vigorito, A. (2007). Perfil socioeconómico de la población incluida en el PANES. Informe Final. Convenio MIDES/ UDELARFCCEEA.
- Amarante, V; Arin, R. y Vigorito, A. (2005). Metodología para la selección de participantes en el Plan de Emergencia Social. Mimeo.
- Antunes. R. (1998) Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Sao Paulo Ed. Cortez Editora.
- Boron, Atilio (2005), "Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico". Conferencia magistral pronunciada en el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (alas), Porto Alegre, 22 al 26 de agosto de 2005.
- Canzani, A y Cancela V. (2015). "Una mirada al Sistema de Información del MIDES: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades". Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales-Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2009). De la emergencia a la Equidad Social: las políticas nacionales del gobierno nacional. CNPS-Presidencia de la República.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS). (2008). Plan de Equidad. Uruguay: Presidencia de la República.
- Foladori. G, Melazzi, G. "La Economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes". Universidad de la República. Montevideo, (2009)
- Gallardo, J; Garcé, A; Ravecca, P (2009). De la coyuntura a la estructura: uso de la investigación social en las políticas públicas de Uruguay durante el gobierno de Tabaré Vazquez (2005-2009). En M. Esther Mancebo y P. Narbondo (coords.), Reformas del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. CLASCO, Instituto de Ciencia Política-UdelaR. Uruguay: Fin de Siglo Editorial.
- Informe MIDES. (2013) Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012. DINEM-MIDES. Montevideo, noviembre del 2013. © Ministerio de Desarrollo Social. ISBN: 978-9974-8433-5-6. ISSN: 2301-122X.
- Informe MIDES/DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) (2011). Evaluación y Seguimiento de Programas 2009-2010. Disponible en [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).
- Ley N° 18.227 (AFAM-PE). Parlamento de Uruguay.
- Lojkine, Jean. (1995). La revolución informacional. Sao Paulo. Cortez Editora.
- Lukács, Gyorgy (2000). La crisis de la filosofía Burguesa. Copyright. [www.elaleph.com](http://www.elaleph.com)
- Midaglia, C; Silveira, M. (2011). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de transferencia condicionadas de renta en Uruguay. En Barba, N. y Cohen, N (coords.) Perspec-

- tiva Críticas sobre la Cohesión Social (225-249). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Pucci, F, Vigna A (2013) "Condiciones de trabajo de la unidad de trabajo en la unidad de seguimiento de programas del Mides. XII Jornadas Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay
- Serna, M. (2010). Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo. En M. Serna (coord.) Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación de debate, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Uña, G., Lupica, C., y Strazza, L. (2009). Think tanks y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533675008>
- Valencia Lomeli, E. (2008). Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates, In: The Annual Review of Sociology, 34.
- Vecinday, L. (2010). Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

# La construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna: transferencia de renta condicionada y programas prioritarios<sup>87</sup>

Florencia Sosa<sup>88</sup>

## Introducción

El presente trabajo pretende trazar los rasgos fundamentales de la construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna, considerando las transformaciones actuales del sistema de protección social. Se asume el rol central del Estado en la construcción social de la realidad, y que las políticas sociales modifican las condiciones de vida de los individuos, y a su vez son productoras de sentido al definir al sujeto destinatario de los programas (Couto y Weisz, 2015). Para el análisis se observan las prestaciones reservadas para la “población en situación de pobreza extrema (indigencia y vulnerable a la indigencia)” (CNPS, 2011): los programas prioritarios y las transferencias monetarias condicionadas, específicamente a la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (Cercanías), Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE).

En el primer apartado del documento se enuncian las principales transformaciones recientes en los sistemas de protección social. A continuación, se presentan los componentes principales de la política asistencial moderna, y su andamiaje político-institucional en el Uruguay actual. El apartado cuatro corresponde al análisis de la construcción de los destinatarios de la política asistencial moderna. Al finalizar el trabajo se abre el espacio a las reflexiones sobre los procesos implicados en la construcción de los destinatarios de la asistencia moderna.

## Principales transformaciones en el sistema de protección social

La protección social a lo largo de la historia se ha transformado. En el capitalismo industrial el individuo se encontraba protegido mediante la inscripción

---

87 Reflexiones producto de la monografía final de grado de la licenciatura en Trabajo Social, FCS, UdelaR. Tutoría: Laura Vecinday.

88 Licenciada en Trabajo Social. (Uruguay) florsosa.1992@gmail.com

ción en soportes colectivos, asociados a la condición de trabajador (Castel, 2010). Pero, esta “sociedad organizada”, apoyada en el pleno empleo, que lograba garantizar la protección de la gran mayoría de la población, se debilita con la nueva “gran transformación” del capitalismo posindustrial, debido a los procesos de “descolectivización o de reindividualización” de la protección social, en términos de Castel (2010).

En el Uruguay el Estado de Bienestar que se logró configurar presenta sus propias características, disímiles a las que identifica Castel en los estados europeos. Sí bien no alcanzó a constituirse completamente como tal, se produjo una temprana institucionalización de la acción social del Estado que instauró políticas de carácter universal y logró regular las relaciones laborales (Vecinday, 2014a).

Luego de la década de los setenta -y principalmente en la década de los '90- en el Uruguay se comienzan a procesar “las reformas de primera generación” del Consenso de Washington, reformas de corte liberal que incluyeron reducción del déficit fiscal, apertura económica, desregulación del mercado laboral, aumento de los espacios para iniciativas privadas, entre otras (Caetano, 2005). La situación económica, debido a la reestructuración productiva y las reformas del Estado, generó mayores tasas de desempleo, aumentando los sectores de pobreza (Grassi, 2003).

Los cambios suscitados no solo agravan las situaciones de desigualdad social, sino que, más significativa resulta la transformación del régimen de protección social, que tiene como resultado que los individuos por defecto, además de ser los desfavorecidos en el régimen de empleo, son desplazados hacia formas inferiores de protección y asistencia social (Castel, 2010).

A principios del siglo XXI con la crisis del 2002 la situación económica se agrava. Se expandieron ampliamente las cifras de desempleo, los problemas de ocupación de los activos, así como la baja del salario real, entre otros factores, teniendo como consecuencia: el aumento exponencial de la pobreza, con énfasis en la población infantil; altas tasas de deserción estudiantil, de indigencia y desnutrición infantil, entre otras (Caetano, 2005).

En síntesis, a lo largo del siglo XX las protecciones sociales se han ido configurando en torno al trabajador como sujeto de derecho, más precisamente a los ciudadanos formalmente ocupados. En cambio, los sujetos apartados del mercado, por la insuficiencia de éste en la distribución de los recursos y de las personas en los puestos de trabajo, han sido a quienes apunta la política asistencial estatal: “Sin embargo, la asistencia social a las víctimas de tales infortunios se organizó por fuera de las instituciones del trabajo, como un sector de la política social subordinado a las reglas y regulaciones de este mercado ( )” (Grassi, 2003: 27).

En el Uruguay, las reformas y los cambios suscitados desde finales del siglo XX han marcado los nuevos lineamientos de las políticas sociales en la

actualidad. El contexto de principios de siglo marca en políticas sociales el carácter de emergencia, separando las políticas específicas de la pobreza de los sistemas universales (Baráibar, 2011). Pero lo más cuestionable -en consonancia con los planteos de Merklen (2013)- es la segregación entre las políticas específicas para el tratamiento de la pobreza, fundamentada en la existencia de diversas trayectorias y características en las situaciones de pobreza.

## **Las políticas asistenciales en el Uruguay contemporáneo**

En el Uruguay desde 2005 hasta la actualidad, gobierna por primera vez un partido de izquierda - Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría-. Dentro de las primeras acciones políticas se destaca la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como: “el responsable de las políticas sociales nacionales ( )” (MIDES, 2009: s/d). En este marco, se implementa el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), una política macro que intentó dar respuesta a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza e indigencia, mediante políticas transitorias de transferencia de renta. En 2007 se busca dar permanencia a las políticas transitorias del PANES, pasando a configurarse como parte de la política asistencial, enmarcada en el Plan de Equidad (MIDES, 2009).

La “Reforma Social” formulada por el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2011), sintetiza la estructura de la política asistencial moderna. En ella, se clasifica a la población en tres sectores, con el correspondiente tipo de prestaciones asignadas. En primer lugar, se encuentra el total de la población, asociada a los componentes de carácter universal de la nueva matriz. El siguiente grupo poblacional se denomina “población en situación de pobreza y vulnerables a la pobreza”, y las prestaciones corresponden a la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Por último e interesante para el presente trabajo, es el grupo clasificado como “población en situación de pobreza extrema (indigencia y vulnerable a la indigencia)” al cual se le asigna un subsistema de acciones focalizadas que presenta como estrategia principal el trabajo articulado con la familia (CNPS, 2011). Por lo tanto, la RAIS como sistema de acciones focalizadas queda reservada para atender los problemas de un sector determinado de la población, y dentro de la misma hay prestaciones que se focalizan hacia un sector aún más reducido.

En la actualidad la política asistencial moderna se estructura en dos grandes ejes de prestaciones, orientados a abordar las situaciones de pobreza extrema en el Uruguay. Por un lado, desde los inicios del siglo se ha impulsado la ampliación y modificación de los programas TRC como las AFAM. En la actualidad se implementan las AFAM-PE: “Una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares del hogar en situación de

vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo” (MIDES, 2015: s/d). Por lo tanto, esta prestación se encuentra reservada para los sectores pobres de la sociedad. Asociada a este tipo de prestación, y buscando asistir a una porción de la población aún más reducida, se implementa la TUS que “Consiste en una transferencia monetaria que se otorga a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Su principal objetivo es asistir a los hogares que tienen mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad” (MIDES, 2016: s/d).

Por otro lado, en la última década el tratamiento de la pobreza extrema incorpora un conjunto de prestaciones denominadas “programas prioritarios”. Surgen del interés de atender aspectos conductuales de la vida de los individuos caracterizados de “extrema vulnerabilidad social”, el “núcleo duro” de la pobreza, apostando a una metodología de “proximidad”: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (Cercanías). El programa prioritario analizado en este trabajo es Cercanías, que se presenta como una iniciativa interinstitucional para la atención de familias, como unidad de intervención, categorizadas de “extrema vulnerabilidad social”, mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC) y el Índice de Vulnerabilidad Social (DINEM, 2014).

## **La construcción de los destinatarios en la política asistencial moderna**

Los dos ejes centrales de la política asistencial moderna –TRC y Programas Prioritarios- a priori pueden ser fácilmente catalogados de programas de diferente índole. Sin embargo, por su carácter asistencial presentan elementos comunes: la importancia de las herramientas estadísticas para la selección de los destinatarios, a fin de cuidar la estricta focalización de la asistencia, y el uso de la tecnología de la información, tanto en el proceso de selección de los destinatarios, como en el seguimiento de las trayectorias de los individuos y el control de las obligaciones.

### *Herramientas estadísticas en la selección de los beneficiarios*

La creación de instrumentos estadísticos para la focalización se ha tornado central en la gestión del tratamiento de la pobreza: “La preocupación por identificar a los pobres separándolos de los “falsos pobres” acompaña la historia de la asistencia e impulsa la adopción de formas cada vez más sofisticadas de selección de sus beneficiarios” (Vecinday 2014b: 3). La prin-

cipal herramienta es el Índice de Carencias Críticas (ICC)<sup>89</sup>, es un modelo estadístico creado para la selección de los destinatarios de las TRC, que se utiliza para la comprobación sustitutiva de medios de vida, ponderando características no monetarias, en relación a la educación, vivienda, confort y composición del hogar, con el fin de estimar la probabilidad de que un hogar pertenezca a la población definida como “población objetivo”. (DINEM,2013).

La construcción del índice en base a “características no monetarias” es importante para el MIDES, argumentando que:

(i) el ingreso constituye sólo una dimensión de las carencias, (ii) se trata de una variable de fácil manipulación por parte del postulante favorecida por los niveles de informalidad del trabajo y (iii) es una variable sujeta a variaciones cíclicas. Así mismo, se argumenta a favor del ICC pues las variables que lo conforman son de difícil manipulación por parte de los postulantes con lo cual se minimiza la posibilidad de engaño para acceder al beneficio (Vecinday 2014b: 5).

En el programa prioritario “Cercanías” se utiliza el algoritmo ICC, complementado con otros índices: Vulnerabilidad Socio Familiar (IVSF) y el de Riesgo Social, que se releva en el formulario AFAMPE - TUS, y que pondera determinadas características de las familias clasificadas “de riesgo”: consumo de sustancias; inseguridad alimentaria; presencia de violencia doméstica; integrantes con discapacidad (Cercanías, 2015).

La descripción de los aspectos integrados al IVSF resulta relevante para visualizar las características de las familias seleccionadas como beneficiarias: cuidados familiares (clima familiar; capacidad de cuidado); condiciones de salud (controles médicos de los integrantes, con énfasis en las personas dependientes y en las embarazadas, integridad física de los niños, niñas y adolescentes del hogar; integrantes con uso problemático de sustancias psicoactivas); vinculación educativa de niñas, niños y adolescentes; integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil; Integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual; trabajo precario; condiciones habitacionales. (Cercanías, 2015)

En consonancia con los nuevos argumentos y lineamientos sobre el tratamiento de la pobreza, los factores que son integrados en el IVSF, para la derivación al programa Cercanías, individualizan las causas de la pobreza y olvidan el orden social que la produce. En palabras de Álvarez: “En este dispositivo se renuevan viejas representaciones de tipo civilizatorias y neo-coloniales que explican las causas de su pobreza en la falta de educación o de capacidades para realizar “las mejores opciones” o de comportamientos considerados amorales” (2013:5).

---

89 El ICC fue elaborado en 2008 por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas.

## *Tecnologías de la información y el control*

Un elemento que contribuye a trazar los rasgos de la construcción de los destinatarios, es el afianzamiento en la última década del uso de las herramientas tecnológicas en la implementación de los programas asistenciales. Este desarrollo de la tecnificación colabora con las prioridades de las políticas: identificar a la población objetivo, el posterior “seguimiento” de las trayectorias y el control exhaustivo de las obligaciones (Vecinday, 2013b).

En el caso de los programas de TRC la asimilación de la tecnología facilita la vigilancia sobre cómo es utilizado el beneficio. Vigilancia que demuestra la desconfianza por el comportamiento económico de los destinatarios, prejuzgado como incapaces de tomar decisiones acertadas sobre la satisfacción de sus necesidades (Bentura & Vecinday, 2015). En Uruguay la TUS corresponde al tipo de transferencia monetaria que prescribe restricciones en el uso del dinero transferido, y se ha servido de los avances tecnológicos para controlar el cumplimiento de las restricciones impuestas: “Las transferencias en dinero se adhieren a una lógica liberal que piensa a los pobres como consumidores mientras que la desconfianza expresada en las restricciones a las transferencias mediante tarjetas o en especies remiten a una lógica conservadora que infantiliza a sus preceptores” (Bentura & Vecinday, 2015: 11).

La ampliación de los sistemas informáticos permite una evaluación constante del cumplimiento de las condicionalidades explícitas para la obtención y mantenimiento de las prestaciones integradas en las TRC, que buscan promover determinados comportamientos de los individuos en situación de pobreza, principalmente la asistencia a los centros educativos y los controles de salud de los niños, niñas, adolescentes y embarazadas. Se concluye, por lo tanto, que estas prestaciones afirman que los individuos destinatarios –en situación de pobreza e indigencia- son incapaces de participar en el ámbito de la educación y la salud por mérito propio, debiendo ser coaccionados para lograrlo, mediante el intercambio de la participación por la transferencia monetaria.

Por otra parte, en los programas de proximidad la insistencia institucional por la tecnología de la información ha logrado integrarla progresivamente al quehacer profesional. En otras palabras, los organismos responsables de los programas muestran de esta manera, el interés por la información de las familias pobres, ya que permite:

“( ) i) monitorear trayectorias individuales, al tiempo que posibilita la ii) construcción de flujos de población; iii) controlar la asignación de recursos evitando “abusos” por parte de los beneficiarios de las prestaciones; iv) reorientar las prestaciones en función de las características del problema o la población que se va a atender; v) economizar los dispositivos de administración y gestión de la pobreza aprovechando los rendimientos de la informática y de las nuevas

tecnologías de la información y comunicación de aumentar la precisión en la selección de los mismos.” (De Martino, Vecinday, 2011: 40).

La importancia que se le adjudica a los sistemas informáticos en las políticas asistenciales, responde al interés de control de la población en situación de pobreza, en diversos aspectos: para identificar a los “verdaderos pobres” –estricta focalización-; para corroborar el “buen uso” de los recursos asignados; para fiscalizar el cumplimiento de las contrapartidas exigidas. Actualmente, con los avances tecnológicos se logra una vigilancia de la población asistida con una nueva impronta: la posibilidad de registrar y visualizar trayectorias individuales y familiares, así como permite aglutinar y compartir información sobre los beneficiarios de cada prestación (Vecinday, 2014a).

El programa Cercanías utiliza diversos formularios digitales -que deben completar los operadores y que responden a la nueva vigilancia poblacional explicitada-: “Se enfatiza la necesidad de dar cuenta de manera sistemática y periódica de las actividades realizadas desde el programa, de los resultados y el cumplimiento de los objetivos planteados en los comienzos así como de los cambios percibidos en la situación de las familias atendidas” (DINEM, 2014: 11). Esta información permite que las instituciones construyan perfiles poblacionales: “En este sentido, a partir del análisis de las entrevistas y de los datos que aporta el SMART se buscó señalar perfiles de familia que se asocien a mayores logros y/o a mejor adecuación del programa para su abordaje ( )” (DINEM, 2014: 33).

### **Transferencia de renta condicionada: el énfasis en las obligaciones**

Las transferencias de renta desde la década de los ´90 se han instalado en la región como una estrategia efectiva para el tratamiento de la pobreza, con una rápida expansión e institucionalización.

#### *Conceptualización de la pobreza en los programas de TRC*

En los textos institucionales el discurso sobre la intervención en las situaciones de pobreza se presenta como un enfoque que atiende a la multidimensionalidad de los aspectos que la componen, involucrando aspectos diversos de la vida de los individuos, utilizados para caracterizar y medir la pobreza. Sin embargo, la selección de la población objetivo se realiza mediante el ICC priorizando, por lo tanto, el cálculo matemático en las situaciones individuales, y olvidando aspectos estructurales implicados en la situación de pobreza de los individuos: “Nesse aspecto, esta concepção hegemônica de política social qualifica a pobreza e a desigualdade como produtos decorrentes da boa ou má capacidade dos indivíduos em utilizar os recursos disponibilizados

para permitir sua integração ao mercado” (Cattani Apud Da Silva e Silva et al, 2016: 103).

Los elementos analizados sobre las TRC son indicativos de la conceptualización de la pobreza como producto de la falta de dotación de capital humano de los individuos en situación de pobreza (Barba y Valencia, 2011), contribuyendo a la aparición en la región de los programas de TRC como instrumento de asistencia a los más desfavorecidos. La conceptualización de la pobreza como falta de capital humano, sumado a las contrapartidas exigidas para mantener el beneficio, demuestran que las causas de esta ausencia son pensadas como producto de prácticas familiares inadecuadas, olvidando los factores estructurales que la determinan, como:

( ) la insuficiencia y/o la baja calidad de las oportunidades de ingreso generadas por mercados excluyentes o en crisis; la inadecuación de los sistemas de bienestar que no ofrecen seguridad social para hacer frente a los riesgos sociales que enfrentan los pobres; ni consideran el papel del capital social como recurso de los pobres para acceder al bienestar social (Barba y Valencia, 2011: 207).

La existencia de requisitos que den cuenta de la situación de vulnerabilidad de los individuos deja de ser el único criterio para el acceso a los beneficios. A este se le agrega la obligatoriedad de cumplir con las contrapartidas exigidas para conservar la prestación. En otras palabras, ya no es suficiente con encontrarse en situación de pobreza para tener derecho a la asistencia: “Es decir, si las condicionalidades recaen sobre los beneficiarios de la asistencia es porque su derecho a ser asistidos es interpelado” (Vecinday, 2013a: 5).

### **Programas prioritarios: la necesidad de la “proximidad” en las intervenciones**

Por otra parte, la política asistencial configura una serie de programas prioritarios dirigidos al denominado “núcleo duro” de la pobreza, que al parecer necesita algo más que el factor económico para salir de la situación de pobreza extrema.

#### *El discurso de las políticas sociales sobre el sujeto de intervención “familia”*

Es destacable, por la relevancia que se le adjudica en la actualidad, el abordaje de la familia como sujeto, y no el individuo aislado. En el programa Cercanías el sujeto de intervención es expuesto como “la familia”, resaltando el carácter “privilegiado” de ésta para la resolución de las necesidades de los individuos.

Cabe realizar algunas precisiones sobre la definición discursiva de los destinatarios del programa. Se define a la familia como un “( ) grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o de parentesco, configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y la reproducción social, cultural y/o biológica. Comparte una dimensión temporo-espacial de cotidianeidad, con singular identidad, historia y perspectiva de futuro” (Cercanías, 2015:6). Las familias beneficiarias de la estrategia Cercanías presentan determinadas características que se busca transformar, con la finalidad de cumplir su objetivo principal de fortalecer las capacidades familiares. Por ende, las principales metas que se proponen en el “Manual de Procedimientos” (2016) de Cercanías, dan cuenta del déficit familiar, que el programa considera que presentan los núcleos de convivencia seleccionados, y que son causantes de la permanencia en la situación de pobreza extrema. El programa se propone intervenir en las siguientes áreas de problemas: derecho a vivir en familia, pretendiendo trabajar sobre el clima familiar, las situaciones de violencia, el cuidado de los niños y las personas dependientes, disminución de la situación de calle de los integrantes del núcleo; derecho a un hábitat digno, en referencia a la vivienda; derecho a la recreación y a la cultura; derecho a la salud, derecho a la educación; derecho al trabajo y a la protección social.

### *¿Qué y cómo se pretende transformar?*

El análisis de la metodología de intervención del programa permite visualizar los aspectos que se procuran transformar de la situación de las familias y, por ende, dar luz en la concepción sobre las causas de la pobreza que se encuentran implícitas en las políticas asistenciales.

Hay una identificación de un segmento de la población que se clasifica como el “núcleo duro” de la pobreza, caracterizado por las familias de “extrema vulnerabilidad social”, núcleos de convivencia que se encuentran en situación de indigencia o vulnerables a la indigencia de larga data. El programa resalta que el Estado no ha logrado revertir la situación de este sector, y por ello, pone énfasis en la responsabilidad de las familias: “En ese sentido, el programa propone un modelo de intervención que plantea transformar determinadas prácticas, valores y representaciones que están ligados a la exclusión social y que obstaculizan las probabilidades de inclusión social sostenida” (DINEM, 2014:40). En otras palabras, los destinatarios son portadores -según el programa- de prácticas vinculadas principalmente a la higiene, la salud, la educación, el trabajo y vínculos intrafamiliares, que los deposita al margen de la sociedad e impide el cambio de su situación estructural.

La particular forma de concebir el tratamiento de la pobreza enfocándose en los modos de vida de los individuos categorizados de “extrema vulnerabilidad social”, trae consigo la tendencia a considerar a la población pobre como

integrantes de una cultura diferente. Ocurre entonces, que la explicación de determinadas prácticas de los individuos es fundamentada mediante “una confusión entre desigualdad socioeconómica y diversidad cultural e implica considerar a los pobres como portadores de una alteridad radical, de orden cultura que determinaría buena parte de sus prácticas” (Pintos, 2015:90)

Es interesante como la intervención en los modos de vida de las familias beneficiarias, se realiza asociando el trabajo de proximidad con la cotidianeidad de los individuos. Es un componente que se ha presenciado a lo largo del análisis sobre la metodología del programa y, se relaciona con los aspectos conductuales que se buscan modificar:

“( ) si no se construyen cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente pueden modificarse otros aspectos de la cotidianeidad, de los vínculos, de la estructura relacional, del desarrollo de capacidades y aprendizajes. A su vez, si no existe un proceso de acompañamiento psico-socio-educativo que coopere y sostenga para el acceso o restitución de los derechos vulnerados, es improbable el tránsito hacia procesos de inclusión y bienestar social sostenidos en el tiempo” (CNPS, 2012: 7).

La importancia que se le adjudica a la cotidianeidad en los programas de proximidad, ha sido relevante a lo largo de la historia del Trabajo Social. El planteo de Grassi (1989) al respecto ayuda a pensar en la centralidad de la vida cotidiana para el control sociopolítico de algunos sectores de la población. En este sentido, los programas de la asistencia se transforman en herramientas privilegiadas para el control social de los sectores pobres: “Incidir en la percepción de los hechos sociales, limitar o facilitar el acceso a recursos, códigos, usos, etc. con los cuáles manejarse en el mundo, son formas de control social” (Grassi, 1989:27).

Que la vida cotidiana sea el lugar privilegiado de observación y modelación de comportamientos, tiene significado en este análisis, debido a que los registros realizados por los ejecutores de los programas, permiten brindar información de las familias pobres, a fin de alimentar la focalización en la selección de los destinatarios de las políticas asistenciales. También los registros, productos de las intervenciones de los equipos en los hogares, ofrecen insumos cognitivos para reforzar las estrategias de modelación de comportamientos. En tal sentido, parecería ser el motivo de la insistencia institucional para que las intervenciones se realicen en los hogares de los beneficiarios.

La concepción sobre el tratamiento de la pobreza se manifiesta claramente en la metodología de trabajo impulsada por el programa Cercanías, donde se apela al acompañamiento familiar y a la proximidad, con el fin de transformar aspectos subjetivos y “culturales” de los pobres, quedando en segundo plano las condiciones materiales de los individuos. Este aspecto es destacado en las evaluaciones del programa, al plantear que los mayores logros alcanzados son en los aspectos psicosociales de las familias: “Los as-

pectos psicosociales engloban la reflexión y problematización de la situación familiar, la búsqueda de cambios en comportamientos, pautas y valores así como en representaciones y expectativas y están basados en el acompañamiento cercano” (DINEM, 2014:36).

Los puntos analizados afirman que las políticas asistenciales son pensadas como un estado de transitoriedad, en el que los individuos deben “aprovechar” las herramientas que le serán brindadas para re-incorporarse a los mecanismos legítimos de resolución de necesidades, es decir, al mercado. No son políticas propuestas para proteger a los sectores de la sociedad que no son absorbidos por el sistema hegemónico de reproducción social.

## **Reflexiones finales**

La asistencia, propuesta para los individuos que no logran integrarse a los mecanismos del mercado de forma satisfactoria, se configura, por una parte, en base a la intención de atenuar las condiciones de pobreza extrema e indigencia de amplios sectores, evitando perturbar el orden social presente, y, por otra parte, en base a la creencia de que el mercado es el lugar por excelencia para la satisfacción de las necesidades. Sobre dichas bases se construye a los destinatarios de la asistencia. Una de las preocupaciones centrales es identificar a la población objetivo de forma precisa. Para ello, se han servido de los avances en la tecnología de la información y de las herramientas estadísticas, a fin de distinguir entre los merecedores de la asistencia y los que están en condiciones de satisfacer sus necesidades por medio del mercado.

En este sentido, los programas prioritarios refuerzan el carácter transitorio de la asistencia al estipular un determinado tiempo de intervención, ya que son formulados con el objetivo de brindar herramientas a los individuos para re-incorporarse a los mecanismos legítimos de resolución de la subsistencia –los mercados–, y no se piensan desde la protección a los sectores que están por fuera de esos mecanismos.

Estos programas utilizan la “proximidad” como metodología de intervención, con la finalidad de que los individuos modifiquen aspectos conductuales para superar la situación de extrema pobreza. Es decir, se cree que los individuos necesitan un “acompañamiento” en su vida cotidiana con la finalidad de adquirir los atributos necesarios para reintegrarse a los mecanismos legítimos de obtención de ingresos.

Estos mecanismos institucionales de construcción de los destinatarios no logran reflejar las causas estructurales de la pobreza, sino que se desplaza al orden de lo individual, de lo conductual y lo subjetivo. De esta manera el rol del estado queda restringido a prestar asistencias a quienes no logran pertenecer al mercado de forma satisfactoria.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Leguizamón, S. (2013). La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia. Buenos Aires: Revista Voces en el Fénix, 22.
- Baráibar, X. (2011). Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. Montevideo: Revista Fronteras, Nro. Especial. 39-46.
- Barba, C. (2013). Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina. México: Revista Mexicana de Sociología 75 (1).
- Barba, C., Valencia, E. (2011) Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. En: Barba, C., Cohen, N. Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Bentura, J., Vecinday, L (2015) ¿Dinero o especies? Los usos del dinero en las estrategias de “combate” a la pobreza. Actas 5o Congreso de la Red Española de Política Social. Desigualdad y Democracia: políticas públicas e innovación social. Barcelona.
- Caetano, G (2005). Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de la izquierda. En Caetano, G, dir. 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Montevideo: Taurus.
- Castel, R. (2010). El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Couto, M., Weisz, M. (2015). Introducción. En Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 1. (2015). Moclarantevideo.
- Da Silva e Silva, M., Yazbek, M., Rojas, B. (2016). Pobreza como categoría teórica e análise das matrizes que fundamentam o desenho e implementação dos PTRC. En Da Silva e Silva, M. (coord.) (2016). O mito e a realidade no enfrentamento á pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferencia de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. Sao Pablo: Cortez Editora.
- De Martino. M., Vecinday, L. (2011). Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales. Bogotá, Universidad de La Salle: Tendencias & Retos, Nro. 16, 33-42.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2013). ¿Qué es el Índice de Carencias Críticas? Montevideo.
- Grassi, E. (2003). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- (1989). La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana. Buenos Aires: Humanitas.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. Castel, Robert et al., Individuación, precariedad, inseguridad. Argentina: Paidós.

- Pintos García, M. (2015). Apuntes sobre pobreza, cultura y políticas sociales en el Uruguay actual: La etnologización de los pobres. Montevideo: Fronteras, Nro. 8, 89-103.
- Vecinday, L. (2014a). Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay. Montevideo: Ediciones Universitarias (Udelar-Ucur).
- (2014b). La focalización “progresista. In IX Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional:” Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea. La Plata.
- (2013a) La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual-The punitive reconfiguration the social treatment of poverty in the current Uruguay. Textos & Contextos (Porto Alegre), 12(2), 373-382.
- (2013b). De la mano invisible del seguro al cara a cara del contrato. Notas sobre la contractualización de la asistencia en los programas de transferencias condicionadas”. Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

## Fuentes documentales

- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2012) Bases para la implementación de una estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad. Montevideo.
- (2011) La Reforma Social. Montevideo.
- Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (Cercanías) (2016) Manual de Procedimientos 2016. Montevideo.
- (2015) Modelo de Atención 2015. Montevideo.
- MIDES (2016) Tarjeta Uruguay Social. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/55480/3/innova.front/tarjeta-uruguay-social-tus> (Acceso: 5/10/2016)
- (2015) Asignaciones familiares AFAM-PE 2015. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14546/3/innova.front/asignaciones\\_familiares](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14546/3/innova.front/asignaciones_familiares) (Acceso: 5/10/2016)
- (2009). Lo que toda uruguaya y uruguayo debe saber sobre el MIDES. Montevideo. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2627/1/toda\\_uruguaya\\_y\\_uruguayo\\_mides.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2627/1/toda_uruguaya_y_uruguayo_mides.pdf) (Acceso: 20/09/2016).
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2014). Informe de evaluación cualitativa Programa cercanías. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo.

# En el país Varela... ¿qué familia puede? Estudio de caso sobre la relación entre el programa Aulas Comunitarias y la institución familiar

Paola Barca Venturiello<sup>90</sup>

## Introducción

El presente documento realiza una descripción del estudio realizado en el año 2016 como monografía final del Diploma de Intervención Familiar (FCS-UDELAR). El trabajo apuntó a analizar la concepción de familia que presenta el Programa Aulas Comunitarias (PAC) en relación al proceso educativo de los/as adolescentes y sus desafíos para el trabajo social. ¿Qué se espera de la familia? ¿Cómo se interviene con la familia? Se trata de un documento que pone el foco en la interacción entre la institución familia y la educativa.

Se considera que se trata de una problemática que es importante poder conceptualizar, en primer lugar, ya refiere a un programa focalizado que a nivel discursivo apunta a una universalización de la educación media, siendo una herramienta innovadora en el trabajo con adolescentes desvinculados del sistema educativo formal luego de que han terminado la educación primaria.

Desde el año 2015 se evalúa el cierre del programa, con la posibilidad de que este deje de existir en el próximo año. En este sentido es necesario por cuestionar: ¿qué aportes logró realizar a la educación media universal?, ¿en qué aspectos podría aportar a los centros de educación media en relación a su estructura? ¿Qué tiene para decir sobre la desvinculación educativa de los/as adolescentes? ¿Y sobre el rol de la familia en el proceso educativo y su relación con los centros de educación media?

En segundo lugar, se entiende que analizar el abordaje familiar que realiza el programa y las tensiones asociadas a éste, podría aportar elementos a las políticas educativas universales, entendiendo que quizás este programa desaparezca.

Como tercer aspecto, es de suma relevancia poner el foco en la desvinculación educativa a partir del discurso de la universalización de la educación

---

90 Licenciada en Trabajo Social. (Uruguay) paolabarca.25@gmail.com

media y el contexto de la crisis educativa. Se entiende que el tránsito de primaria a la educación media presenta un hito de suma importancia ya que “entre los jóvenes de 15 a 17 años, solo 54% terminó el primer ciclo liceal (que va del 1° a 3° año), y en esa franja de edades hay un 20% que no asiste al sistema educativo, según cifras oficiales” (Roizen, 2015).

Un estudio realizado por De Melo, Failache y Machado (2015, p.18) mencionan:

En la mayor parte de los casos la familia apoyó la decisión de abandono del adolescente o incluso tomó la decisión por él. Este patrón de consentimiento familiar se observa de forma más acentuada en el caso de los adolescentes que técnicamente se habrían desafiado del sistema educativo formal y es particularmente marcado en el caso de los adolescentes que nunca llegaron a inscribirse a Ciclo Básico donde supera 75% de los casos.

A partir de dicho estudio se vislumbra un cuarto motivo: la familia y su relación con los centros configura un aspecto importante en la desvinculación educativa de los/as adolescentes.

El problema que se seleccionó para realizar el análisis refiere a la relación entre el Programa Aulas Comunitarias (PAC) y la institución familiar. Se apunta a poder profundizar en la concepción de familia que presenta el Programa en relación al proceso educativo de los/as adolescentes, poniendo el foco en una posibletensión entre el fortalecimiento y la responsabilización de la familia.

Como objetivo general se consideró importante poder analizar las concepciones de familia que se desprenden del Programa Aulas Comunitarias y sus desafíos para el trabajo social.

El estudio se centró en tres objetivos específicos: el primer lugar, conocer el rol que el programa le otorga a la familia en el proceso educativo de los/as adolescentes. Como segundo aspecto se apuntó a analizar el grado de importancia que el PAC le da a la intervención familiar como forma de prevenir o abordar la desvinculación educativa. Y, por último, comprender el rol que el programa le otorga al trabajo social en relación al abordaje familiar.

Es importante señalar que a nivel metodológico se partió de un enfoque cualitativo, se trata de un estudio de caso vinculado al PAC. Se realizó una revisión bibliográfica de la literatura pertinente a la temática vinculando autores nacionales e internacionales con la finalidad de generar un marco teórico que permita analizar y comprender el PAC y su relación con la institución familiar. Por otro lado, se llevó a cabo un análisis de documentos institucionales publicados por el Programa Aulas Comunitarias y otros actores.

Para realizar el análisis antes mencionado se elaboraron dos hipótesis: la primera refiere a que existe una relación conflictiva y de fuertes tensiones entre la familia y el PAC por la ambivalencia institucional ante, por un lado, el

fortalecimiento y la participación de la familia y por otro, su responsabilización por las dificultades que presentan los/as adolescentes en el proceso educativo. En segundo lugar, se plantea que el trabajo social, en el contexto del abordaje familiar del programa, reproduce la tensión antes señalada.

### **Algunos aspectos conceptuales**

Para comprender la temática se seleccionaron principalmente tres autores: el europeo François Dubet, los argentinos Silvia Duschatzky, Cristina Correa e Ignacio Lewkowickz y el uruguayo Pablo Martinis. El desarrollo teórico se centró en cuatro aspectos que serán desarrollados a continuación: el primero de ellos refiere a la educación media en Uruguay, el segundo al declive de la institución educativa, el tercero al Programa Aulas Comunitarias como política focalizada y finalmente, se conceptualiza a la familia como institución.

En relación a la educación media en Uruguay es necesario mencionar que inicialmente estuvo destinada a las clases más privilegiadas, a diferencia de la educación primaria que apuntaba a homogeneizar a la población. Esta última apuntaba a responder a la necesidad de construir Estado, impartiendo los conocimientos necesarios para formar a los ciudadanos. Posteriormente, se da una masificación de la educación secundaria como consecuencia del ingreso masivo de la clase media. En la década del sesenta la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) realizó un análisis en el que se plantea que la expansión de la educación media estuvo vinculada a un crecimiento de la población ante el que los centros de educación secundaria no logran generar transformaciones. El Ministerio de Educación y Cultura plantea, en relación a este estudio, que “En aquellos medios sociales en que la familia no puede ser apoyo cultural a la labor del liceo, los fracasos fueron más marcados y abundantes.” (MEC, 2014, p.97). En este sentido, se comienza a dar la importancia a la situación socio-económica en el proceso educativo de los/as adolescentes, sin que la educación media logre dar respuestas a la heterogeneidad de la población.

Se entiende que actualmente la educación media se encuentra en declive ya que cuando se masifica se comienzan a visualizar las contradicciones del programa institucional que presenta y se comienza a cuestionar su función socializadora. Es en este sentido que Dubet (2013a) refiere al “declive de las instituciones”, a la “decadencia del programa institucional” (Dubet, 2013b). Este declive supone que entra en decadencia la dimensión sagrada de la institución, hay un cuestionamiento de la autoridad como algo sagrado, es necesario dar cuenta de la importancia y utilidad de los contenidos a estudiar.

Vinculado al aspecto antes señalado, el declive supone que los centros educativos dejan de ser santuarios, es decir que las fronteras entre el adentro y el afuera están menos marcadas.

Esto es una consecuencia de la masificación ya que los problemas sociales se reflejan en los centros educativos. “¿En qué medida el centro educativo puede hacerse cargo de los problemas sociales y vulneraciones con las que vienen los adolescentes? ¿En qué medida puede ser ajeno a estas situaciones?” (Barca, 2017, p.20).

Por otro lado, podría hacerse referencia a la metáfora de galpón a la que refieren Corea y Lewkowicz (2016) que describe lo que queda de los centros educativos cuando, como sucede actualmente, estos no logran construir subjetividad, es decir que el/la adolescente no conoce el sentido por el cual concurre. “¿Por qué la educación pierde sentido en un contexto en el que la formación es cada vez más necesaria? (...) ¿En qué medida generan estrategias que permitan que los adolescentes se proyecten y construyan a sí mismos como sujetos?” (Barca, 2017, p.21).

En el presente documento se comprende a la familia como una institución, entendiendo que, al igual que la educación, presenta una función socializadora, constituyéndose como nexo entre el individuo y la sociedad. Este rol estaría vinculado a facilitar la integración de los individuos a otras instituciones, por ejemplo, la educativa.

Por otro lado, los centros educativos, parten de determinados supuestos en relación a los/as adolescentes y sus familias. ¿Qué sucede si la familia no cumple con este rol? ¿Qué sucede si el/la adolescente llega desprovisto de estos supuestos de los que parte el centro educativo?

La educación interviene a nivel familiar, entendiendo que es el Estado el que, de alguna forma, disciplina a la familia para disciplinar al/a la adolescente. En este sentido, es importante referir al concepto de gubernamentalización que presenta Foucault (1991), se trata de un fenómeno que le permitió sobrevivir al Estado, definiendo qué es competencia del Estado y que no, diferenciando lo público de lo privado (Foucault, 1991). Es a través de aparatos de gobierno y saberes que el Estado podría influir en la familia como una forma de disciplinamiento de los individuos. ¿En qué medida el abordaje familiar que se realiza desde programas como el PAC no constituye una forma de gobierno de la familia y los individuos?

Por otro lado, es importante señalar que también se da un declive de la institución familiar ya que se produce una “caída de un patrón referencial en la estructura familiar [que] nos invita a pensar que la “familia” es hoy un significativo vacío, es decir un lugar sin referencia estable de significación.” (Duschatzky y Corea, 2002, p.72). Pareciera que la familia deja de tener el rol de nexo que se señalaba anteriormente, porque podría estar poniéndose en juego la forma de soberanía que, según Foucault, caracteriza a la familia.

Si la familia pasa a ser un significativo vacío, ¿qué consecuencias aparecen en el sistema educativo? ¿En qué medida logra cumplir el rol de nexo con los sistemas disciplinarios? ¿Qué consecuencias presenta a nivel de la sociedad en su conjunto?

En relación al Programa Aulas Comunitarias es importante señalar que surge en el año 2007 en el marco del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES). Surge como un puente entre la educación primaria y la educación media básica que apunta a que los/as adolescentes, que, teniendo Primaria completa, nunca se han inscripto en primer año de Ciclo Básico o que habiéndolo hecho no lo aprobaron, se revinculen con la educación formal. Está destinado a adolescentes entre 13 y 17 años en situación de vulnerabilidad social. Las Aulas Comunitarias se construyen en el marco de una co-gestión estado-sociedad civil y presentan tres modalidades: Introducción a la vida liceal, Primer año de Ciclo Básico y Egreso acompañado.

El PAC constituye una política focalizada ya que se centra en los/as adolescentes que se han desvinculado del sistema educativo formal. Se observa una ruptura de los mecanismos de integración social ya que no se generan transformaciones en la educación universal para que los/as adolescentes permanezcan allí. Podría decirse que de esta forma se constituye una educación para una parte de los/as adolescentes que logran sostener la propuesta de la educación media universal y otra educación para otra parte de la población que no logra sostener dichos espacios. No se observan mayores cuestionamientos por parte de la educación universal en relación a qué transformaciones son necesarias para que los/as adolescentes puedan sostener la propuesta. Duschatzky y Corea (2000) hacen referencia a una ruptura del imaginario común, planteando que hay propuestas para “sujetos competentes” y para “sujetos de necesidad” (Duschatzky, 2000, p.134), constituyendo para cada propuesta diferentes subjetividades.

El acento se encuentra en las situaciones de los/as adolescentes y no en las condiciones estructurales que se han constituido como riesgos en dichas trayectorias. De acuerdo con Castel (2004, p.90), de esta forma, se da una “individualización de su implementación”, concepto que refiere a poner el acento en las situaciones particulares dejando de lado las condiciones o dificultades que se encuentran en la protección social, que generan exclusión social. Es importante cuestionarse que aportes podría realizar el PAC como programa focalizado a la educación media universal, así como en relación a los cambios que deberían llevarse a cabo para que la educación no siga siendo una forma de exclusión social.

## Principales resultados

A los efectos de realizar un análisis y en base a los objetivos e hipótesis del estudio se seleccionaron cuatro puntos a desarrollar, que se presentan a continuación: la situación familiar como explicación de la desvinculación educativa, la familia como aliada para el sostenimiento del proceso educativo de los adolescentes, los cambios a nivel familiar como objetivo del PAC, el rol del trabajo social en relación al abordaje familiar que presenta el PAC y por último, la importancia de la intervención familiar en el trabajo con los/as adolescentes.

En primer lugar, en relación a la situación familiar como explicación de la desvinculación educativa, puede señalarse que, a partir de los documentos se observa una asociación, por parte del programa, entre la desvinculación educativa de los/as adolescentes y la situación socio-económica familiar. En este sentido, el aspecto que más se destaca es el nivel educativo de los/as referentes adultos. Es importante plantear que en la medida en que esta situación familiar continúe afectando la trayectoria educativa de los/as adolescentes se genera una situación de desigualdad que es reproducida por los centros educativos. Las desigualdades que aparecen en un inicio en la vida de los/as adolescentes se profundizan en su trayectoria educativa a modo de “acumulación de pequeñas desigualdades que acaban por crear diferencias mucho más considerables que las meras diferencias de ingresos” (Dubet, 2011, p.39).

Podría decirse que se debe romper con lo que Merton denomina profecía autocumplida, “una falsa definición de la situación que provoca un nuevo comportamiento que convierte el falso concepto original en verdadero. (...) citará el actual curso de los acontecimientos como prueba de que él tenía razón desde el principio.” (Merton, 1960, p.100). Pareciera que los adolescentes supieran de antemano el resultado de su proceso educativo (la desvinculación) y una vez realizado ese proceso, efectivamente quedan desvinculados del sistema, tal como se les había dicho. Pareciera que Aulas Comunitarias tiene la misión de construir un proceso diferente en el que el/la adolescente se reconozca como actor y sujeto de su proceso educativo. El riesgo que corre el programa como política focalizada es que los adolescentes se identifiquen con su desvinculación educativa y caer en una responsabilización de sí mismo y su familia.

Como segundo aspecto, se desprende que para el PAC la familia aparece como aliada para el sostenimiento del proceso educativo de los adolescentes, destacando la importancia del abordaje familiar como forma de evitar la desvinculación. Uno de los documentos analizados señala que “Si el alumno no tiene apoyo de su familia, no importa el plan que tú le pongas al alumno, el alumno depende mucho de nosotros, pero también depende de su familia.

(Docente Aula A)” (DINEM, 2014, p. 22). En este sentido, podría plantearse una tensión entre constituir a la familia como responsable y como aliada. Por un lado, se señala que sin el apoyo familiar el/la adolescente no se obtendrían determinados logros educativos y por otro lado, se busca construir una alianza con la familia para generar logros positivos en el proceso educativo.

En relación a la alianza que se construye con la familia se pone el foco desde el programa en transmitir los logros positivos e involucrar a la familia en el proceso educativo de los/as adolescentes. De esta forma, se genera un cambio en la manera de vincularse entre el centro educativo y la familia, implica que la familia constituya un rol activo en el proceso educativo de los/as adolescentes. Considerando al programa como política focalizada de la que los/as adolescentes egresan al sistema educativo universal, es importante cuestionarse “¿En qué medida las Aulas Comunitarias pueden trasladar este vínculo a los otros centros educativos en los que luego se insertan los adolescentes?” (Barca, 2017, p.36).

El tercer punto refiere a comprender los cambios a nivel familiar como objetivo del PAC, ya que se considera como un aspecto que favorece el sostenimiento, por parte de los/as adolescentes, del proceso educativo. El cambio continúa estando en la familia y no en los centros educativos del sistema universal. El egreso de los adolescentes a la educación media universal se da presentando cambios a nivel familiar pero no a nivel estructural, corriendo el riesgo de responsabilizar al individuo y su familia.

El PAC, al poner el foco en las capacidades individuales y familiares, podría correr el riesgo de ser una política compensatoria que reconoce las diferencias iniciales para “ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático.” (Dubet, 2011, p.12), es decir, construir una igualdad de oportunidades. ¿De qué forma los programas focalizados podrían generar transformaciones significativas en las propuestas educativas universales?

En tercer lugar, se podría realizar un análisis del rol del trabajo social en el PAC, que se define principalmente, vinculado al trabajo con la familia y la comunidad. En la definición del rol podrían observarse las tres dimensiones del trabajo social que señala Dubet (2013): control, servicio y relación. En relación al control, el rol se encuentra vinculado al seguimiento del acceso a servicios y derechos básicos para los/as adolescentes y sus familias, principalmente el de la educación y en ese sentido se solicita el acompañamiento en las situaciones de desvinculación. Vinculado al servicio, se entiende que es el encargado del acceso de las familias a los servicios de salud, los centros educativos y a las prestaciones que les correspondieran. En lo que respecta a la dimensión relacional, se entiende que es tarea del trabajador social la “vinculación con las familias de los estudiantes, con la comunidad barrial y con otras instituciones educativas de la zona” (DINEM, 2013, p.9), generando

aprendizajes y transformaciones significativas tanto de las familias como del profesional.

Previamente se definieron dos ámbitos de trabajo profesional en el PAC que serían la familia y la comunidad. En relación a la familia, se le asignan tareas como realización de entrevistas, visitas a las casas y derivaciones a otras instituciones en la medida en que sea necesario, señalan que “Promoverá la estrecha vinculación con las familias mediante entrevistas en el centro educativo, visitas en territorio, derivaciones responsables a servicios sociales, entre otros.” (ANEP-MIDES, 2013, p.10).

El trabajo con la comunidad supone, de acuerdo con el programa, “ejecutar las actividades de extensión, el relacionamiento del Aula Comunitaria con las instituciones educativas, con las familias y con la comunidad barrial.” (ANEP-MIDES, 2008, p.37). Se destaca dicha dimensión comunitaria como forma de promover el sostenimiento del proceso educativo de los/as adolescentes. En diversas ocasiones esto supone un trabajo en red con otras instituciones locales, ya que hay situaciones familiares que el Aula Comunitaria no puede abordar, pero afectan al proceso educativo, por lo que se hace necesaria la derivación.

Es importante señalar que cuando los/as adolescentes y sus familias egresan a otros centros educativos, no siempre se continúa el trabajo con las familias y las redes comunitarias, por lo que es necesario cuestionarse ¿cómo continúa el proceso educativo y el trabajo realizado desde el trabajo social para fortalecer las redes de las familias y los individuos? “¿Qué aportes podría realizar el trabajo social desde las Aulas Comunitarias a otros centros de educación secundaria con relación al seguimiento educativo de los adolescentes, a la relación con su familia y la comunidad?” (Barca, 2017, p.41).

Por último, se destaca la importancia de la intervención familiar en el trabajo con los/as adolescentes, ya que en los diferentes textos analizados se hace referencia a este aspecto. Destacar esta importancia podría ser una forma de romper con la idea de santuario (Dubet, 2007) antes expresada, entendiendo a la familia y la comunidad como una oportunidad para fortalecer el proceso educativo de los/as adolescentes. Dubet (2007) plantea que como “los valores de la institución están fuera del mundo, hace falta que la institución misma esté fuera del mundo, que ella sea un santuario protegido de los desórdenes, los intereses y las pasiones de la sociedad.” (Dubet, 2007, p.46). En cambio, las Aulas Comunitarias destacan el deseo, la necesidad y la importancia del relacionamiento con la familia como herramienta de trabajo con los adolescentes. Se valora este abordaje como un espacio de aprendizaje por parte de las aulas comunitarias, entendiendo que “Aprenden de su propia práctica, de la vinculación con el entorno social en el que se mueven los jóvenes y las familias, y del encuentro entre distintas formas de enfocar

el vínculo pedagógico.” (CES-MIDES, 2008, p.11). ¿No sería este aspecto un gran aprendizaje para los centros de educación universal?

Se debe señalar que la intervención familiar que se lleva a cabo es que diferencia la propuesta del PAC en relación a la educación media. Aspecto que se constituye como una forma de garantizar el abordaje integral con el que se trabaja en relación a la educación de los/as adolescentes, comprendiendo el contexto familiar, sociocultural, económico y comunitario.

El abordaje familiar no solo supone atender las necesidades o las problemáticas de las familias, sino también analizar y comprender el contexto en el cual cada una se enmarca, tanto como su situación, con el objetivo de generar propuestas que se adecúen y adapten a los individuos y a los cambios que se van produciendo en la sociedad. En este sentido, Dubet (2007, p.64) señala que “la buena escuela no es sólo la escuela más eficaz, sino que es también la más justa y la que permite a los alumnos construirse de manera singular.” Supone generar propuestas diversas e individualizadas a las realidades de los/as adolescentes. ¿En qué medida la educación media universal se encuentra en condiciones de transformar sus propuestas para que puedan adaptarse a las situaciones y contextos de los/as adolescentes con los que trabaja y sus familias? ¿Qué aprendizajes puede brindar el PAC a la educación media universal en relación a la importancia del trabajo con familias para lograr un sostenimiento del proceso educativo? ¿Qué aportes metodológicos y conceptuales podría proporcionarle?

## **Conclusiones**

A modo de conclusión se señala que de acuerdo al análisis realizado existe una tensión entre asociar la situación familiar con la desvinculación educativa de los/as adolescentes y considerar a la familia como un aliado para que sostenga el proceso educativo. No se podría hablar necesariamente de una tensión entre la responsabilización de la familia y el fortalecimiento de la misma, de todas formas, se podría caer en esta tensión en la medida en que los cambios que se plantean desde el programa al egreso de los/as adolescentes se relacionan con la familia y no con el centro educativo al que concurrirán.

Por otro lado, podría decirse que no necesariamente el trabajo social reproduce esta tensión, aunque corre el riesgo de hacerlo ya que tiene por sí mismo un programa institucional, la misma profesión define su marco de trabajo y sus concepciones en un diálogo constante con el centro al cual está vinculado.

El estudio tuvo algunos alcances, pero también algunas limitaciones. Por un lado, podría decirse que se logró realizar un análisis que da cuenta de la concepción de la intervención familiar que presenta el PAC analizando sus

fortalezas y debilidades, así como los riesgos que pueden suponer algunas concepciones. De todas formas, se considera que los datos recabados no han sido suficientes para poder contrarrestar la tensión señalada en las hipótesis. También se entiende que se restringe al análisis de los documentos y no a cómo se da la relación entre las Aulas Comunitarias y las familias en la práctica.

Quedarían posibles líneas de estudio a futuro, como por ejemplo, contrastar con la práctica los aspectos que se analizan en los documentos en relación a la concepción de familia que presenta el programa. También se podría realizar un análisis comparado de las concepciones de familia que tiene la educación universal (Liceo y UTU) e integrar en la comparación al PAC.

Otro aspecto en el que se podría profundizar sería la concepción vinculada a la participación de la familia y cómo esta se da en la práctica cotidiana del programa. Se trata de un aspecto que los documentos señalan sin llegar a profundizarlo y que sería interesante analizar a partir de la escalera de la SheryArstein (1969) que refiere a los diferentes grados de la participación ciudadana.

Finalmente, una posible línea de análisis a futuro podría estar vinculada al rol profesional del trabajo social inserto en la educación, principalmente desde el concepto de educación justa que desarrolla Dubet (2015), apuntando a construir una comunidad educativa “que fije sus propias reglas de vida y asocie a ellas a padres y alumnos, en el marco de un sistema nacional con atribuciones para definir programas y los objetivos y asignar los recursos.” (Dubet, 2015, p.95). ¿Qué aspectos tiene el trabajo social para aportar en esta concepción de la educación? ¿Qué puede aportar a los centros educativos?

## Bibliografía

- Barca, P. (2017) *En el país de Varela... ¿Qué familia puede? Estudio de caso sobre el Programa Aulas Comunitarias y la institución familiar*. Montevideo: UDELAR. Disponible en <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2017/03/Monografía-Paola-Barca.pdf>
- Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Corea, C. y Lewkowicz, I. (2016) *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*. Buenos Aires: Paidós.
- De Melo, G., Failache, E. y Machado, A. (2015) *Adolescentes que no asisten a Ciclo Básico: caracterización de su trayectoria académica, condiciones de vida y decisión de abandono*. (Serie Documentos de Trabajo 04/2015). Montevideo: Instituto de Economía.

- Dubet, F. (2011) *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Dubet, F. (2013a) *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Dubet, F. (2013b) *El trabajo de las sociedades*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Duschatzky, S. (2000) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Duschatzky, S. y Corea, C. (2002) *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Foucault, M. (1991) "La gubernamentalidad". En R. Castel (Comp.), *Espacios de poder* (pp. 9-26). Madrid: La Piqueta.
- Merton, R. (1960) *Teoría social y estructura social*. Santiago: Andrés Bello.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2014) *A 140 años de la educación del pueblo: Aportes para la reflexión sobre la educación en el Uruguay*. Montevideo: MEC.
- Roizen, A. (2015, 1° de agosto) *¿Quiénes dejan las sillas vacías?* El País. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/que-pasa/quienes-dejan-sillas-vacias-desercion.html>

# **Significados sobre una estrategia de protección integral de la primera infancia. El caso de Uruguay Crece Contigo**

Cristian Pinato<sup>91</sup>

## **Introducción**

El siguiente artículo presenta las reflexiones derivadas de conocer en qué medida la política UCC colabora al establecimiento de un sistema de protección integrado de la primera infancia, planteando la siguiente pregunta problema de investigación: ¿Cómo se significa el Programa Uruguay Crece Contigo en tanto estrategia integral de protección de la primera infancia?

El abordaje metodológico del proyecto fue de corte cualitativo, buscando reconstruir la subjetividad de los sujetos implicados en la política, recuperando las opiniones de los involucrados. En este estudio se realizaron entrevistas en profundidad a operadores de cercanía y a las familias de las mujeres embarazadas o madres de niños menores de 4 años beneficiarios del programa UCC en los departamentos de Salto, San José, Maldonado y Rivera durante los meses de diciembre de 2013, enero y febrero de 2014.

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

---

91 Magister en Derechos de la Infancia y Políticas Públicas. Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Sociales. Asistente de Dirección. CENUR Litoral Norte, sede Salto Universidad de la República (UDELAR). cpinato@unorte.edu.uy

## Planteo teórico-empírico del problema

Actualmente una de las principales estrategias se está desarrollando en el país para proteger la primera infancia en el ámbito estatal en el marco de la Estrategia Nacional de la Infancia y la Adolescencia (ENIA) propuesta para el periodo 2010 y 2030. Analizando el trascurso de instauración de la ENIA se observa que se tuvo en cuenta la sustentabilidad demográfica, baja tasa de natalidad, y la necesidad de salvaguardar los derechos de los niños y de ofrecer más sostén a las familias. A su vez, se consideró la sustentabilidad social y democrática de la infancia uruguaya, las disyuntivas para una participación de niños y adolescentes, al igual que el descenso de los niveles de pobreza y la clara incidencia del Estado en dicho descenso, todo esto en pro de pensar cuál es el ideal de infancia que se desea (Presidencia de la República, 2008).

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

En este sentido, esta impronta se enmarcó como decíamos en la ENIA la cual instituye una estrategia “(...) con un criterio de focalización como “subsidiario al de universalidad”, con la manifestación expresa de sus diseñadores de que “nadie quede librado a su suerte”. Se intenta asumir desde el Estado el papel de Garante de los derechos, a través un conjunto de políticas y programas que involucran la matriz de protección social, salud, educación, vivienda y Redes de asistencia e integración social. En el país existe una declarada voluntad y decisión política para implementar y ejecutar acciones intersectoriales e interinstitucionales desde el inicio de la vida en lo referente a la atención y cuidado del niño desde su gestación. Se apoya a la mujer embarazada (salud, alimentación) así como al núcleo familiar en aspectos psicosociales y prácticas de crianza.

En la perspectiva de desarrollo integral temprano, la intersectorialidad es fundamental y se plasma con la integración de políticas de apoyo a las familias, de cuidados tempranos, de protección social, de salud, de educación inicia” (Cerruti et al 2014:42). Pues bien, de esta forma desde el gobierno se eleva la posición de sostén integral a la primera infancia, en situación de vulnerabilidad y o exclusión.

Cabe decir que previo a esta nueva orientación universalista e integral mencionada en el párrafo anterior, la antecedió un período en el que la focalización de los programas sociales se instaló como una de las claves para

atender los efectos crecientes de una sociedad cada vez más dualizada, esas políticas sectoriales y focalizadas han estado y aún hoy están acompañadas de una lógica “neo-familiarista”, es decir, de una tendencia ideal de imaginar la familia como un bloque autorregulador tanto político como económico, que resuelva los problemas del modelo capitalista neoliberal. Esto sabría simbolizar una nueva coyuntura entre lo público y lo privado, entre familia y políticas sociales redelineando habilidades en relación a los diferentes bienes y servicios (De Martino, s/d).

Lo que correspondería conducir a ese neo-familiarismo anteriormente nombrado es la ocurrencia de una sociedad civil como centro de consagración de valores que forman a la subjetividad y a la ordenación de intereses y formas de vida. Sólo así la familia podría transformarse, en emprendedora de la vida ciudadana (De Martino, s/d).

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

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

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

De esta forma, con el fin de conocer en qué medida la política UCC está colaborando al establecimiento de un sistema de protección integrado de la

primera infancia en Uruguay, se plantea la siguiente pregunta problema de investigación: ¿Cómo se significa el Programa Uruguay Crece Contigo en tanto estrategia integral de protección de la primera infancia? A partir de esta pregunta principal se desprenden otros elementos que guiarán el estudio, a saber: identificación de las fortalezas y debilidades en la implementación del Programa en disímiles territorios, la significancia sobre abordaje de “Cercanía” y el trabajo en dupla, y cómo se visualiza el trabajo interinstitucional que propone el diseño del programa.

## **Metodología de trabajo**

El abordaje metodológico del proyecto fue de corte cualitativo, buscando reconstruir la subjetividad de los sujetos implicados en la política, recuperando las opiniones de los involucrados. Este estudio abordó la implementación de la política desde las percepciones de los propios sujetos implicados en el Programa resultando esto original en el entendido de que hasta el momento los resultados de UCC se han visto plasmados en estadísticas de objetivos concretos que éste se planteaba.

De esta forma se realizaron tareas de entrevistas en profundidad a operadores de cercanía y a las familias de las mujeres embarazadas o madres de niños menores de 4 años beneficiarios del programa UCC en los departamentos de Salto, San José, Maldonado y Rivera durante los meses de diciembre de 2013 y febrero de 2014. En total se concluyeron 35 entrevistas distribuidas de la siguiente manera: 15 a operadores de cercanía y 20 a beneficiarias del Programa.

Respecto a la realización del campo, cabe decir que originalmente la propuesta preveía que las entrevistas a los beneficiarios fueran colectivas, esto es, dialogar con las mujeres beneficiarias del Programa y con algún/os familiares de las mismas mayores de 16 años. Sin embargo, esto no se pudo efectuar por dos motivos: generalmente las mujeres estaban solas o con sus hijos menores y en cuando se intentó dialogar con otro integrante se suscitaban dificultades en la concreción. Por otro lado, por su parte la coordinación de las entrevistas en todos los casos fue con los supervisores y/o facilitadores de UCC.

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

El presente trabajo se ha centrado en conocer cuál es la significación que se le ha otorgado al Programa, por lo cual se hace necesario hacer referencia a la idea de representaciones sociales para ello se retoma lo propuesto por Gilberto Giménez: “el paradigma de las representaciones sociales (...) per-

mite detectar esquemas subjetivos de percepción, de valoración y de acción que son la definición misma del habitus bourdieusiano y de lo que nosotros hemos llamado cultura interiorizada” (Giménez, 2005 *apud* Piñedo 2008:13).

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

Las principales alusiones referidas a la ayuda de tipo económica destacan el beneficio de la tarjeta del Ministerio de Desarrollo Social, materiales para la vivienda: “Justo mi esposo estaba sin trabajo me ayudaron en la canasta, me hicieron los trámites para la tarjeta y enseguida empezó todo” (Beneficiaria, Rivera). Por su parte, otras referencias tienen que ver con la adquisición de nuevos hábitos: “Me explicaron cosas que no sabía del embarazo que no entendía mucho, ellas me lo explicaron, me dieron información que no conocía y eso me vino al pelo porque había muchas cosas que no tenía idea” (Beneficiaria, Maldonado).

La escucha, la preocupación, el interés que mostraban los técnicos por las familias se configura como otro aspecto de la colaboración que el Programa les ha realizado a sus vidas: “A mí me gustó mucho participar, porque yo que soy bruta que nunca fui a una escuela, se interesan por la familia de uno, que uno que no sabe leer, ellos por lo menos están aprendiendo recién” (Beneficiaria, Maldonado)

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

Por último, y fuertemente marcado, se esbozan opiniones referidas a percepciones diferentes sobre el uso del tiempo para una misma: “Para mí cambió totalmente todo, yo acá no podía estar no sé cómo explicarlo, vos golpeas puertas y sabes que por lo menos te ayudan, eso fueron lo que dieron ellos, me dieron ideas para seguir como plantear, me ayudaron a que hiciera algo en la vida que estudiara. Era los niños y niños y lugar para mí nunca tenía. Este año voy a terminar la escuela si dios quiere, que hice hasta quinto” (Beneficiaria, Maldonado). Cabe decir que en todas las entrevistadas se logran identificar cambios a partir de la participación en UCC, los que co-

laboran a la mejora de la calidad de vida, ya sea en términos económicos, emocionales o de salud.

## **Fortalezas del Programa**

En primer lugar, se hará referencia a las principales fortalezas, destacando fundamentalmente el equipo técnico: los operadores, así como los supervisores. Principalmente se resalta el compromiso de los técnicos, y el conocimiento sobre los asuntos que implica el Programa y el sostén que brindan los supervisores y el equipo coordinador a nivel central. “El personal que deja todo, la comprensión que hay dentro de UCC y es una gran fortaleza que se abre las puertas del Estado todo para laburar... la fortaleza es que se demuestra las ganas por hacerlo... dentro de todos somos bastantes escuchados y contar con el aval de presidencia y no de MIDES hace una diferencia (Auxiliar de Enfermería, San José).

Los beneficiarios también identifican en los técnicos un aspecto particular de la propuesta en la medida que logran identificar acciones concretas de su intervención: “A mí me ayudaban, me hablaban me aconsejaban, porque el nene un mes cada un mes cada dos meses pasa haciéndome neumonías... ellos me aconsejaban en cómo seguir emocionalmente también tengo a mi madre con enfermedad y ellos me hablaron mucho, un montón de cosas que la verdad que esos momentos me hicieron muy bien. Te dan la confianza como para vos hablar, tuve un buen vínculo totalmente (Beneficiaria, Maldonado). El vínculo parte de la cotidianidad de la relación técnico-beneficiario se enmarca en una vida cotidiana que implica entender sus experiencias concretas.

Los equipos técnicos de diferentes zonas del país se sienten cuidados por parte de los supervisores y la coordinación general, destacan instancias de “cuidar a los que cuidan” y las ven como algo necesario para continuar desarrollándolo: “El año pasado se hicieron talleres terminando el año para cuidar a los que cuidan, y nos reunimos los equipos de Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera fuimos a Tacuarembó y eso me pareció muy positivo y que estaría bueno implementar más instancia para el auto-cuidado” (Psicóloga, Rivera) Vinculado a la contención de los técnicos mencionado en el punto anterior, se visualizan como positivos los espacios de reuniones colectivas del equipo de operadores, supervisores y facilitadores.

El acercarle información a las familias es otra de las bondades detectadas por los operadores técnicos: “La madre que tiene 7 hijos desde el 90 que los tiene y ahora está conociendo derechos que no los conocía... para la madre mismo se ve que viven distinto este embarazo que todos los otros, y a esta edad de madres ya cerca de los 40 que viven un embarazo diferente

seguro porque están dentro de un Programa de cercanía que antes no había” (Psicólogo, San José).

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

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

## **Las debilidades de UCC**

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

Además se hace referencia a la ambición del Programa, pero esta vez sobre los logros obtenidos con las familias beneficiarias en el tiempo establecido de acuerdo a cada modalidad de intervención: “capaz que como debilidad son los tiempos cómo todo trabajo, tiempo de que vos a una familia si bien la contactas entre medio pero después las visitas son una vez al mes, la familia mismo cuando vos terminas con un familia lo que te devuelve siempre es que vengan más veces quizás es eso los tiempos de los recursos humanos” (Psicólogo, San José).

“La percepción que las personas desarrollan acerca de dichos operadores y el tipo de vínculo que se despliega con los mismos, son componentes

centrales. Dicha percepción nos informa acerca de cómo visualizan la concreción de las intencionalidades y de los objetivos planteados en la política. Al mismo tiempo, da cuenta del tipo de vínculo que construyen con la misma, otorgando elementos para comprender los sentidos que las personas asignan al accionar de las mismas y las respuestas en torno a ellas.” (Rodríguez, et al, s/f.:241).

Los operadores sociales se constituyen en aquellos actores que median el vínculo entre las políticas públicas y los destinatarios, se erigen como un otro que es la “cara visible” del Estado. Así, se convierten en la figura con quien es factible o no construir un camino alternativo para cambiar las condiciones de vida.

### **Estrategias de trabajo: la dupla y la cercanía**

Aquí surgen dos elementos: la metodología de cercanía y el trabajo en dupla combinando un perfil técnico del área social y de la salud. La cercanía como método de trabajo parece generar algunas bondades ciertamente claras: alcanzar familias que las instituciones a veces no captan, se establece un vínculo muy estrecho entre el técnico y las familias, la confianza que se genera al desarrollar la labor en el hogar del beneficiario.

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

Para algunos técnicos la cercanía es el primer paso, pero es una estrategia que debe ser acotada en el tiempo, para lograr una autonomía real de las familias. Como ya se mencionó, el otro componente a destacar de la estrategia de intervención es el trabajo de los operadores en dupla, intentando desarrollar un abordaje integral sobre las situaciones de las familias, bajo el supuesto de que las problemáticas son complejas y requieren de abordajes multidisciplinarios, como ya se mencionó. Por supuesto que esta estrategia no está exenta de dificultades, en diversas ocasiones su concreción se ve dificultada por la necesidad de atender el número de familias indicado, el multi-empleo que caracteriza la situación laboral actual de varios de los técnicos. “el hecho que todos tenemos otros trabajos eso muchas veces para que te quede menos horarios con tu compañero se dificulta” (Trabajador Social, Salto).

En esta construcción y delimitación de los problemas es relevante tener en cuenta que “La política social delimita y construye problemas en relación a los cuales diseña programas y proyectos, lo que opera como un a priori en el

vínculo entre el operador y los destinatarios de su acción. Por otro lado, es en el marco de ese vínculo que aquel problema delimitado puede ser deconstruido y vuelto a construir en conjunto con el sujeto de la intervención, atendiendo a la singularidad y generando un espacio para el proceso de construcción de demanda en la intervención que se realiza.” (Rodríguez et al, s/f: 243).

## **La concreción de los principales lineamientos de la CDN**

Un primer aspecto derivado de los discursos de algunos técnicos, manifiesta que las políticas de infancia no pueden pensarse solo abordando al niño, necesitan desarrollarse sobre el eje de las familias y los hogares. De esta forma “el enfoque de los derechos humanos aplicado a la infancia, es constituir una nueva concepción del niño y de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado. Esta nueva concepción se basa en el reconocimiento expreso del niño como sujeto de derecho, en oposición a la idea predominante de niño definido a partir de su incapacidad jurídica” (Cillero, 1997: 4).

En este sentido, se entienden la infancia como etapa del ser humano que poseen equivalente valor que cualquier otra, tiene los mismos derechos y algunos especiales que hacen a su condición de niños además de ello UCC tiene el propósito de querer colocar la temática de la primera infancia en la agenda de diversas instituciones: “la infancia primero, y es ese mensaje que se está intentando dar y creo que está bueno eso de conjugar las acciones focalizadas con acciones universales, para poder llegar a todos... esas acciones universales van a lograr trascender y lograr convencer a todas las instituciones que lo que tiene que primar es la atención hacia la primera instancia” (Trabajador Social, Salto).

Si bien es el gobierno actual el que desarrolla este Programa de atención a la primera infancia, se destaca que fue implementada en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Familia (ENIA). Reflexionando sobre este punto, se retoma una pregunta planteada por Rodríguez (et al, s/f) “¿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?” Pensar a las personas que son “destinatarias” de las políticas como sujeto de las mismas implica superar la dualidad operador-sujeto, “La construcción de ciudadanía y de autonomía, el fortalecimiento de la persona como sujeto de derecho, las condiciones para la producción creativa de transformaciones en las condiciones de vida, debiera trascender entonces el vínculo dual operador-sujeto. Esto supone además, una concepción de desarrollo humano y de inclusión social donde la necesidad de sobrevivencia es tan relevante como las de participación e identidad (Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986), que implican necesariamente a los otros.” (Rodríguez et al, s/f: 245).

## **Abordaje en clave género, generaciones y étnico racial**

Dentro de las tres perspectivas planteadas desde las cuales se proponen abordar los derechos humanos, las que se logra identificar en mayor medida son las de género y generaciones, no así la étnico-racial. “siempre tratamos de devolverle de que son parte de esta sociedad porque muchas veces se sienten autoexcluidos, pero bueno resaltar que todos somos iguales y todos teneos derechos, yo creo que el Programa en ese sentido defiende mucho los derechos (Psicólogo, San José).

Un aspecto interesante que emerge como forma de pensar en las cuestiones de género, refiere al esfuerzo que expresan haber realizado los técnicos para incorporar a los referentes masculinos de las familias en el proceso desarrollado. La inclusión de los referentes masculinos trata de romper con la división social del trabajo de los sistemas de género, esto es, que ubica a la mujer en una esfera- la doméstica- un espacio que no es socialmente valorado, y al hombre en otra – la pública- un espacio privilegiado, pues es socialmente valorado (Aguirre, 1998).

Asimismo, parece ser que este propósito se mantiene en la intencionalidad, siendo difícil aún materializarlo en una práctica, esto se observa en los discursos, así como en la realización del trabajo de campo, donde no fue posible dialogar con los referentes adultos de los hogares. “El rol de cuidado está más sobre las mujeres, cuando llegamos a las casas son ellas quienes nos atiende y bueno entonces tratamos trabajar en torno a eso” (Trabajadora Social, Rivera).

La participación de los varones también se ve coartada por mandatos sociales que determinan que el varón debe salir a trabajar, debe encargarse de los roles productivos, al decir de Fassler (2006), los varones se ubican en la vida pública, los espacios de la política, la economía, los negocios, Fassler plantea que estas áreas son fomentadas desde la estructura social para ser ocupada por los hombres. Finalmente, la cuestión de género se visualiza tras el abordaje de situaciones de violencia doméstica, donde las víctimas son mujeres: “Trabajar también esto un poco en las coordinaciones entre instituciones de poder acercar a madres a mujeres que sufren violencia de género de poder coordinarles esto del servicio que lo visibilice de acercarles un poco los recursos para que luego lo sepan usar, muchas veces no saben de la existencia. (Enfermera Rivera).

Las opiniones referidas a la asunción de un enfoque étnico- racial son pocas, se señalan dos opuestas, una que evidencia la presencia del mismo únicamente en el formulario a completar por los técnicos y otra que resalta el énfasis que se ha hecho desde el central en relación a este tema: Los discursos expuestos en relación al enfoque étnico racial, dan cuenta de que ha querido ser trabajado de alguna manera desde quienes pensaron el diseño

de la política, pero que aún es un tema sobre el que no se le ha puesto pienso o que aún no es reflexión en los equipos de trabajo.

### **La articulación interinstitucional como desafío y clave de éxito**

Como se mencionó en líneas anteriores, el trabajo interinstitucional se configura como una de las principales fortalezas: “Uruguay Crece Contigo se ha metido en todos los ámbitos, o sea de la primera instancia, está creciendo desde los operadores, los supervisores y la facilitada de la regional y se ha intentado unir en las diferentes mesas de políticas sociales y con los diferentes ámbitos que trabajan la primera infancia” (Trabajador Social, Salto).

Dentro de las instituciones con las que se articulan se destacan las Unidades Básicas de Asistencia, el Banco de Previsión Social, los Centros de Atención a la Infancia y la Familia, SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial), ETAF (Equipo Territorial de Atención Familiar) entre otras es por ello que desde algunos técnicos se hace explícito que la alianza con algunas instituciones es fundamental para obtener éxito en el objetivo propuesto.

Parte de las dificultades a las que se enfrentó el Programa tuvieron que ver con las expectativas que se tenía respecto a la labor a realizar por el mismo, esto se destaca fundamentalmente en el departamento de Rivera: “Hubo resistencia sí, porque también creían que íbamos a mejorar la vida de todo el mundo y se ve después que es un trabajo como todo trabajo que tiene procesos y se va viendo los resultados y cuando los servicios comienzan a mandar familias es cuando esta la credibilidad de trabajo” (Enfermera, Rivera).

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

## Conclusiones

El sostén socio-familiar queda evidenciado en la significación otorgada al Programa, fundamentalmente destacando las percepciones que refieren a la función de apoyo en distintas dimensiones: económica, social y de la salud. El Programa observado intenta justamente apoyar a las familias en el cuidado de los bebés y niños, a través de un dispositivo que implica duplas técnicas del área de la salud y social con una estrategia de cercanía. Respecto al trabajo en duplas y a la composición de las mismas cabe decir que parece ser una propuesta acertada, en tanto los problemas actuales que atraviesan la cotidianidad de las familias son complejos, requiriendo de respuestas que se constituyan multidisciplinariamente en un marco de diálogo de saberes. Por otra parte, la cercanía desde la que trabaja UCC es otro elemento clave para el éxito de la relación Estado- familias, al respecto técnico y beneficiarios coinciden en una valoración positiva de la misma por contraposición a lo que podía suponerse como una forma de “invasión” a la intimidad de los hogares, por el contrario, la misma es visualizada como el mejor camino para conocer de primera mano la realidad de los hogares.

Un aspecto relevante reflexionado sobre la noción y discusión sobre la “ayuda” que se plantea desde los beneficiarios podemos pensarla dentro de la discusión entre asistencia y asistencialismo. Por otra parte, y a la luz de los resultados, el Programa tiene un desafío que enfrentar en términos de personificación de la política en la figura del operador de cercanía. Si bien el vínculo personalizado de la política social es percibido positivamente por los beneficiarios, como se decía en uno de los apartados se corre el riesgo de la dependencia, pero que se supone no llega a una asistencia sostenida dados los plazos que se estipulan por parte del Programa para la intervención. Asimismo, cabe decir que desde las percepciones de los operadores estos en algunas ocasiones son muy limitadas, entendiendo que algunos procesos de índole social y cultural requieren e otros tiempos.

Pero además, esa asistencia no será tal, mientras siga siendo claro el rol del operador en la intervención, al para qué y el por qué, y ante lo cual el sujeto destinatario pueda tomar una postura crítica.

Un elemento que se configuró como desafío y clave de éxito para el proceso fue a articulación interinstitucional. Inicialmente, la puesta en marcha del Programa generó desconfianza en tanto no se sabía con certeza sus ámbitos de actuación, sus competencias, sus líneas de trabajo, pues subyacía una sospecha de estar solapándose con programas desarrollados desde diversas instituciones en la misma materia. Con el paso del tiempo, estas cuestiones comienzan a dirimirse, a esclarecerse, y el proceso de articulación entre las instituciones comienza a tomar forma.

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

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

## **Bibliografía**

- Acosta L, Claramunt A, García A, Mirza C, Pastorini A, Sarachu G, Varela G. (2001) *Temas de Trabajo Social, Debates y Perspectivas de la Profesión en la Complejidad Contemporánea*. Cátedra de Trabajo Social. UDELAR.
- Aguirre, R. (1998) *Sociología y Género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*, Universidad de la República, CSIC, Montevideo.
- Alayón, N. (2008) "Asistencia y asistencialismo ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?" 4ª Edición. Grupo Editorial Lumen. Bs. As.
- Cillero Bruñol M. (1997) "Infancia, autonomía y derechos: Una cuestión de principios" En *Infancia*, Boletín del Instituto Interamericano del Niño N°, 234 Montevideo
- Cerruti A; Canetti L; Duarte D; Parafita D. (2014). *Políticas Sociales para la Infancia en el Uruguay con énfasis en las edades tempranas. Propuestas de Monitores sobre Bienestar Infantil*. Centro Interdisciplinario de Infancia y Pobreza. Espacio Interdisciplinario – UdelaR. ISBN: 978-9974-0-1092-5
- De Martino, M y Gabin, B. (1998) "Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora" Carlos Álvarez Editor. Montevideo

- De Martino, M. (s/d). Políticas Sociales y Familia: Reflexiones y Desafíos -5º Encuentro Nacional de Educadores y Educadores Sociales
- De Martino, M. (2001). Perspectivas Teórico- Metodológicas para el análisis de la Intervención Técnica en procesos Familiares. Documento de trabajo N° 20. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social. Montevideo
- Fassler, C. (2006) Familias en cambio en un mundo en cambio Red Género y Familia © 2006, Ediciones Trilce. ISBN 9974-32-418-1
- Piñedo, S. (2008) "La teoría de las representaciones sociales y la perspectiva de Pierre Bourdieu: Una articulación conceptual" Revista de Investigación Educativa, núm. 7, julio-diciembre, 2008, pp. 1-19, Instituto de Investigaciones en Educación, México
- Lustemberg, C (2012) Uruguay crece contigo Hacia un sistema de protección integral a la Primera Infancia. República Oriental del Uruguay, Programa Uruguay Crece Contigo, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Área de Políticas Territoriales
- Martínez Posada, J. Neira Sánchez, F.O. Compiladores (2009) "Miradas sobre la subjetividad". Universidad de la Salle. Bogotá Colombia.
- Rodríguez, A.; Rossi, S.; Pierri, L.; Rodríguez, A.; Castro, I.; Da Silva, M. (s/f) Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales. ISBN: 978-9974-7781-3-9
- Rodríguez, J (2005), "Protección social: trabajo, seguridad, ingresos y familia", CEPAL (mimeo).
- Mioto. R. (2001) "Nuevas Propuestas y Viejos Principios: Subsidios para la Discusión de la Asistencia a las Familias con Contexto de Programas de Orientación y Apoyo Socio-Familiar." Revista Frontera nº 4, DTS, Montevideo.
- UNICEF. (2005) "Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos." ISBN: 92-806-3901-3 INFANCIA / GASTOS SOCIALES / URUGUAY. Montevideo: UNICEF.
- Valdés, J; Espina, M (2011) América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias. UNESCO. FLACSO. Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Uruguay. ISBN 978-92-9089-176-5
- Villasante, T (1984) "Comunidades locales. Análisis, movimientos sociales y alternativas". Editorial IEAL. Madrid.

## **Fuentes documentales**

La Convención sobre los Derechos del Niño. En [www.unicef.org/spanish/crc/](http://www.unicef.org/spanish/crc/)  
 Presidencia de la República, (2008) Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación.

# La violencia hacia las personas mayores ¿Qué hacer desde el Trabajo Social?

Sandra Sande Muletaber<sup>92</sup>

## Introducción

El maltrato hacia la vejez es una de las manifestaciones del prejuicio que se presenta hacia esta parte de la población, tanto a la interna de las familias como en la sociedad en su conjunto. Cualquiera sea su expresión, es necesaria la protección desde el Estado, para lo cual se deben implementar estrategias que posibiliten a las personas el derecho a vivir sin violencia.

Sobre la violencia intrafamiliar los estudios realizados enfatizan en la comprensión del fenómeno como tal (causas, ciclo de violencia, consecuencias, perfil de la persona agredida, entre otros). No hay estudios sobre las formas de intervenir en la problemática y los mecanismos o estrategias utilizadas por los profesionales actuantes (coordinación interinstitucional, acciones de carácter paliativo) que se utilizan, como manera habitual de acción, por falta de políticas concretas.

Este trabajo intenta debatir el rol del Trabajo Social en la intervención en situaciones de violencia intrafamiliar hacia personas mayores. Para ello se consideran distintas categorías que aportan al análisis. Una primera dimensión refiere a las particularidades que el fenómeno de la violencia toma para este grupo etario, tanto en ámbitos públicos como privados. Una segunda problematización que se considera es la legislación vigente en materia de violencia, su construcción como delito, los alcances y las limitaciones del ordenamiento jurídico uruguayo.

---

92 Doctoranda en el Doctorado en Ciencias Sociales (orientación Trabajo Social) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR). Magister en Trabajo Social egresada de la FCS de la UdelaR. Magister en Psicogerontología por la Universidad Maimónides, Argentina. Posgrado en Psicogerontología por la Universidad Maimónides. Posgrado en análisis socio-demográfico aplicado a la gestión por la UdelaR. Licenciada en Sociología egresada de la UdelaR. Licenciada en Trabajo Social por la UdelaR. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la FCS de la UdelaR. Jefa del Departamento de Trabajo Social del Hospital Centro Geriátrico Dr. Luis Piñeyro del Campo. (Uruguay) sandrasande@hotmail.com

La articulación de estas dimensiones permite una complejización de la comprensión de la especificidad de la intervención en situaciones de violencia hacia las personas mayores<sup>93</sup> (PM) por parte de la disciplina. El Trabajo Social históricamente ha desarrollado sus prácticas en diferentes servicios, organizaciones y territorios donde se han visualizado situaciones de este tipo. La problematización de las propuestas, de las estrategias y de las alternativas que desarrollamos implica generar un debate sobre sus límites y su potencialidad.

## **Violencia y maltrato hacia las personas mayores en Uruguay**

En Uruguay a partir de los 65 años se considera que una persona es adulta mayor, definición que se adopta a efectos estadísticos para estudios de población. La trayectoria de vida, las peripecias, hábitos e historia no se tienen en cuenta en esta construcción, por lo que al generalizar, sin tener en cuenta las singularidades, se estereotipa a las personas, lo que puede conducir a un estigma que argumente la discriminación y el maltrato.

Persisten en el imaginario social prejuicios sobre la vejez que permean las acciones y las respuestas hacia esta parte de la población, constituyendo lo que se denomina “viejismo” (Salvareza, 2002) en que se asocia a esta etapa de la vida con el deterioro, la enfermedad, la inutilidad social, la pasividad y que conlleva a la infantilización y a actitudes que implican abuso y violencia.

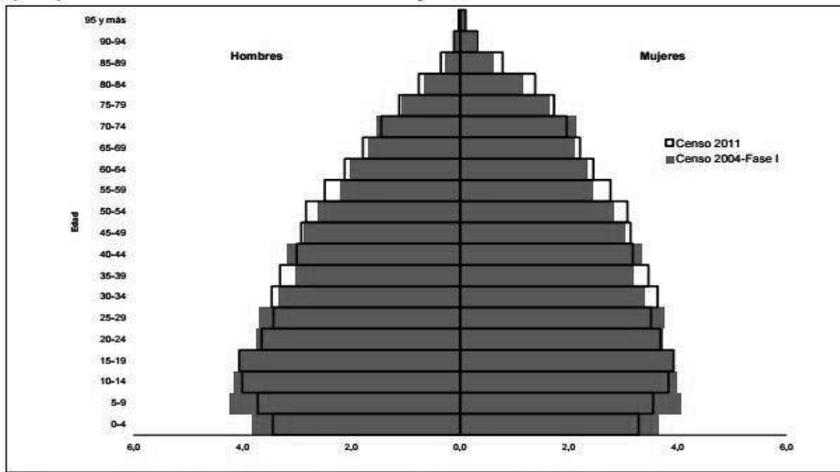
Según datos del censo 2011, un 14% de las personas tienen más de 64 años de edad, y dentro de ese conjunto, más de 500 personas superan los 100 años. Hay 457.662 personas de 65 años y más residiendo en hogares particulares (88% entre 65-84 años).

En términos relativos, de cada 10 personas mayores de 64 años, 6 son mujeres; y dentro del grupo de mayores de 84, menos de 3 de cada 10 son varones. Esto implica que existe un creciente proceso de «sobreenvejecimiento» y de «feminización de la vejez» en el país.

---

93 En el documento se utilizarán tanto los términos Personas Mayores (que es la formulación que realiza la Convención Interamericana), como el término viejo (como formando parte de la vejez, quitándole su carácter peyorativo) de manera indistinta, entendiendo que las formas de nombrar también construyen sentido.

**Gráfico 3 – Distribución porcentual de la población censada por sexo y grupos quinquenales de edad. Censo 2004-Fase I y Censo 2011.**



Fuente: INE – Censo 1963, Censo 1975, Censo 1985, Censo 1996, Censo 2004-Fase I y Censo 2011

Ilustración 1- Pirámide de población: INE,2011

La violencia en general y especialmente la dirigida hacia los sectores más vulnerables, entre los que se encuentran las personas mayores y, particularmente, quienes no pueden o tienen limitaciones para proteger por ellas mismas sus derechos, es uno de los problemas que las sociedades deben abordar para lograr mínimos de justicia.

Se parte de la definición de violencia desde la propuesta por la Organización Mundial de la Salud<sup>94</sup> (2002), entendiéndosela como “ El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.(pg:5),

La violencia es un fenómeno complejo que implica una multiplicidad de interacciones, donde se ponen en juego factores biológicos, culturales, sociales, ideológicos, políticos, económicos y éticos. No todos influyen de la misma manera, y algunos van a ser privativos de los distintos tipos de violencia, mientras otras formas, incorporan varios de estos factores (OMS,2002). Para su comprensión el Informe mundial sobre la violencia y la salud recurre al modelo ecológico para dar cuenta de su naturaleza polifacética.

94 WHO Global Consultation on Violence and Health. *Violence: a public health priority*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1996 (documento inédito WHO/EHA/SPI.POA.2).

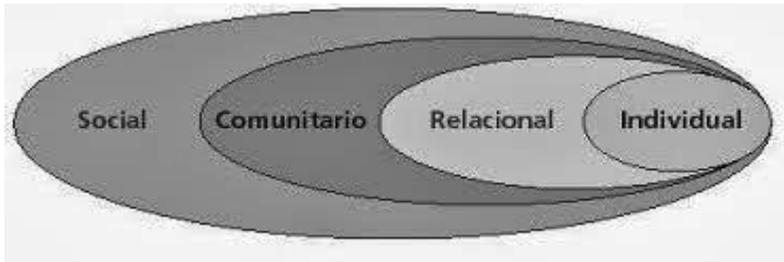


Ilustración 2. Modelo ecológico (OMS,2002)

Según este modelo, hay un primer nivel, el individual, en el que se pueden identificar los factores tanto biológicos como de la historia personal que influyen en los comportamientos de las personas y por tanto pueden aumentar la probabilidad de convertirse en víctimas o en agresores. En un segundo nivel se debe considerar las relaciones cercanas (familia, pareja, amigos), que pueden aumentar ese riesgo, un tercer nivel está dado por la comunidad, intentando comprender como se desarrollan las relaciones sociales y finalmente, se deben tener en cuenta la estructura de la sociedad, como se permite, se valora, o se desentiende de las posibles víctimas, es decir, cual es el marco cultural que comprende a esas prácticas.

Para las Naciones Unidas (2016), la violencia hacia las mujeres constituye a nivel global, la violación de los derechos humanos más profunda, por su extensión, impacto, invisibilidad e impunidad. Se manifiesta de manera similar en todos los estratos socioeconómicos y niveles educativos. La violencia en las relaciones de pareja presenta la prevalencia más alta. Casi 1 de cada 2 mujeres (45,4%) que han tenido alguna relación de pareja a lo largo de su vida, declaran haber vivido alguna vez violencia por parte de su pareja o ex parejas.

La violencia basada en género y generaciones (VBGG) es un problema social y una manifestación de la desigualdad dirigida a las mujeres y los sectores vulnerados (por el ciclo de vida y/o por la dependencia), sus consecuencias son devastadoras, afectando la vida cotidiana y repercutiendo en la trayectoria de las personas y de las sociedades. La violencia intrafamiliar hacia las personas mayores (PM) implica una vulneración de derechos humanos (Savio,2014; Alberti,2014) La intervención en las situaciones de violencia donde las PM sufren este agravio por parte de integrantes de su familia es compleja, problemática y genera una tensión entre la salvaguarda de distintos tipos de derechos (Sande, 2016).

La violencia permea las relaciones en una familia, con un desequilibrio de poder que implica que las víctimas sufran desde una merma en su calidad

de vida hasta el riesgo en su integridad física, incluyendo la posibilidad de muerte. La Convención Interamericana de los derechos de las personas mayores (2015). define de forma precisa en su art. 2 lo que se considera maltrato y negligencia, identificando la especificidad que estas formas de violencia adquieren en la vejez.

Para el diagnóstico e intervención en situaciones de abuso y maltrato hacia los viejos se utiliza la caracterización de los tipos de violencia que la literatura sobre el tema ha identificado (OMS,2002; Guía MSP,2014; Fernández- Herrero, 2006, Adams, 2012), y que se muestran en el siguiente cuadro:

<b>Tipo de maltrato</b>	<b>Características/ Definición</b>
Maltrato físico	Uso de la fuerza física que daña la integridad corporal y puede provocar dolor, lesión y/o discapacidad temporal o permanente; y en caso extremo la muerte.
Maltrato psicológico	Aquellas acciones que producen angustia, pena, estrés, sentimiento de inseguridad, baja autoestima, y/o atentan contra la identidad, dignidad y autonomía de una persona.
Abuso sexual	Cualquier acción de connotación sexual (gestos, palabras, caricias, manoseos, exhibición de genitales, violación) con una persona mayor sin su consentimiento, empleando fuerza, amenazas y/o engaño
Abuso patrimonial	mal uso, explotación o apropiación del patrimonio por parte de terceros, sin consentimiento o con consentimiento viciado, fraude o estafa, engaño o hurto
Negligencia o abandono	incumplimiento voluntario o involuntario de las funciones del cuidado para satisfacer las necesidades vitales, como ser la higiene, vestimenta, administración de medicamentos, entre otros
Maltrato estructural y/o social	El ejercido desde los gobiernos e instituciones, entendido como discriminación política, falta de recursos para cubrir necesidades asistenciales, y falta de seguridad de ingresos y alojamiento
Otras	Infantilización Viejismo Discriminación por edad

Cuadro 1. Tipología

En Uruguay no hay cifras que den cuenta de la magnitud del problema, y en las ciencias sociales, y para la sociedad en general, parece que lo que “no se cuenta, no cuenta”. No existen a nivel país, ni tampoco hay datos precisos en el mundo, sobre la proporción de PM que sufren violencia.

La Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (PENPVBGG)<sup>1</sup> fue realizada en Uruguay en 2013 con alcance nacional y se aplicó a mujeres de 15 años o más. De la misma se obtuvo que: El 9.5% de las mujeres mayores había experimentado en el último año situaciones de violencia por parte de su familia.

La violencia psicológica es la que se presenta con mayor frecuencia, sin registrarse diferencias significativas al considerar el nivel educativo alcanzado o la situación socioeconómica de las mujeres

Generalmente, quienes ejercen el maltrato suelen ser conocidos por la persona mayor, siendo lo más frecuente que suceda dentro del contexto familiar o en el ámbito en el cual se proveen los cuidados. Las personas mayores que viven en establecimientos de larga estadía están también expuestas al maltrato institucional, aunque también lo sufren en centros de salud u hospitales.

Según los datos aportados por el servicio de atención a la violencia de Inmayores (2015) ocho de cada diez personas mayores atendidas son mujeres. Esta información coincide con la mayoría de los estudios internacionales que encontraron un mayor porcentaje de mujeres en situación de violencia que de varones.

El principal tipo de abuso o maltrato detectado es el psicológico seguido por la negligencia y el abandono. En el mismo informe al indagar sobre el tipo de vínculo de quien ejerce el abuso y/o maltrato con la persona mayor surge que el hijo de ambos es identificado en más de la mitad de los casos (54.6%) como la persona que lo ejerce. En segundo lugar, pero con menor peso aparece la pareja de ambos (11.1%).

Estos datos son también congruentes con diversos estudios que establecen que los hijos y la pareja son los principales responsables de las agresiones.

Si se considera al envejecimiento de la población, junto con el aumento de la esperanza de vida, un logro como humanidad, es necesario el desarrollo de recursos dirigidos a la protección de los derechos y la calidad de vida de las personas mayores, el abuso y el maltrato consisten en una vulneración que demanda una respuesta de la sociedad. La encuesta de prevalencia de violencia doméstica asistidas en centros de salud (2010) da cuenta de que un 22% de las mujeres mayores de 65 años han sufrido algún tipo de violencia.

Si se pronostica que para el año 2050 más del 20% de la población mundial tendrá 60 años o más, es necesario que se prevean políticas de atención a las situaciones de vulneración que puedan estar ocurriendo y que de no hacerse pueden llegar a constituirse en un problema social.

## **Legislación y cobertura**

El derecho a la vida y el derecho a la libertad, así como los que derivan de éstos, están consagrados en la Constitución de la República en los art 7,72 y 333, y en los tratados internacionales ratificados por nuestro país, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacio-

nal de Derechos Civiles y Políticos (1996) Convención Interamericana de los derechos de las personas mayores (2015).

La legislación sobre violencia doméstica en nuestro país se enmarca en la ley 17.514 de Violencia Doméstica), no tiene especificidad con respecto a las personas mayores. Hay situaciones registradas en la práctica profesional y demandadas a los servicios como la violencia económica y patrimonial, que no se tipifican como delito de violencia doméstica en el sistema judicial. Esto repercute en que en el proceso de denuncia no se contempla la especificidad de la vejez, al no considerar vínculos que se especifican en la vejez y que no implican necesariamente la cohabitación (nietos, nueras y yernos, hermanos). Muchas veces se plantean situaciones de abuso económico (cobro de haberes, apropiación indebida de bienes, etc.) para los cuales los juzgados especializados no resultan competentes, (Aguirre, 2016)

La atención a la violencia hacia las personas mayores está sectorizada. Hay un servicio específico de Inmayores (Ministerio de Desarrollo Social), un servicio ofrecido por la sociedad civil a partir de Cicam y desde el sector salud (Ministerio de Salud y ASSE) se redactaron sendas guías para abordar su especificidad. No hay acciones coordinadas interinstitucionalmente.

## **La intervención desde el Trabajo Social**

El Trabajo Social es una profesión que procura la transformación de situaciones adversas a través de potenciar las capacidades y habilidades de los individuos. Tiende a ajustar las particularidades específicas de cada situación, y a través de su intervención genera insumos que permiten a las personas involucradas el logro de un empoderamiento personal y social que les conduce a enfrentar la situación adversa que protagonizan. Dadas las características teórico metodológicas que subyacen en esta profesión, resulta primordial para intervenir en problemáticas derivadas de la violencia intrafamiliar, desarrollando estrategias para atender a sus víctimas

En la intervención de los equipos técnicos, donde la profesión está y debe estar implicada, la intención se dirige a proteger el derecho a la vida, en sentido amplio, lo que implica “gozar una vida en la cual todos sus derechos se encuentren protegidos”: una vida dignamente vivida (Del Piazzo, 2001, Rebellato, 2000, Rando 2016).

Es en las situaciones de violencia hacia las personas mayores que acuden a los servicios de atención, donde aparece la tensión para el Trabajo Social, al colidir las respuestas que estos pueden brindar con la falta de recursos y legislación específicas, con las acciones que emprenden las víctimas, muchas veces por esa misma carencia, que implican que permanezcan en la situación de vulneración.

Cuando se recibe la situación y no se puede proteger a la víctima, ya que ésta en uso de su derecho a la autodeterminación decide que no quiere emprender acciones que la protegerían, y el imperativo ético de salvaguardar sus otros derechos, aparece un elemento a considerar que es la propia frustración de los técnicos.

La tensión se encuentra entre el derecho a la autodeterminación de la persona que consulta (fundamental en una perspectiva de derechos humanos y las consecuencias que puede acarrear el que no se adopten determinadas medidas). “Si los técnicos no respetaran la decisión de la víctima estarían colocados en el mismo lugar que la persona violenta” (Agesi,2017)

No existen trabajos académicos, ni sistematización de prácticas desde la profesión en Uruguay, que puedan incidir en la resolución de los nudos problemáticos de la intervención en las situaciones de violencia hacia personas mayores. Es necesaria una mayor injerencia de Trabajo Social en los niveles de decisión sobre políticas que la atiendan, no solo para ampliar el campo de intervención profesional, sino para permitir el acceso a la toma de decisiones importantes que incidan en las esferas políticas, espacio donde se ejerce el poder y es más accesible la modificación de las concepciones subyacentes en la forma de intervenir en las problemáticas sociales.

La literatura sobre el tema es escasa también a nivel internacional, de la compulsa realizada se han logrado identificar algunos trabajos académicos que se proponen identificar cuáles son las prácticas que desde la profesión se han venido llevando a cabo en el tratamiento de las situaciones de violencia y abuso:

- Castro, Navarro y Vargas (2002) proponen estrategias de intervención según los modelos terapéutico y asistencial.
- Ramírez, Rodríguez y Ruiz (2003), plantean que el Trabajo Social implementa una práctica de carácter socioeducativo promocional tendiente a la capacitación, concienciación, sensibilización y movilización de diferentes actores con respecto a la adopción de formas de vida saludable alejada de patrones de conductas violentas.
- Fontena y Gatica (2005), exponen que el papel del Trabajo Social se da en la intervención familiar, considerando los diferentes contextos relacionales de sus integrantes, enfocado a la atención y apoyo y como mediador de conflictos.

Se debe trascender la atención paliativa y contingente e innovar en el desarrollo de estrategias y metodologías que permitan un impacto en relación a la complejidad de la problemática. Se plantea, por lo tanto, procesos de intervención con finalidades socioeducativas y promocionales enfocadas en la información, concientización y prevención con respecto a la problemática. Además de acciones tendientes a la educación de la sociedad con el fin de

instaurar nuevos patrones de socialización que problematicen las relaciones intergeneracionales.

La intervención en situaciones de violencia en general y particularmente cuando son ejercidas sobre las personas mayores implican dar cuenta de las especificidades que este tipo de violencia conlleva. Para eso es necesario que se valore:

- 1- El lugar social del viejo.
- 2- El lugar del viejo en la familia.
- 3- La historia vincular de los involucrados
- 4- La inexistencia de recursos específicos.
- 5- Los riesgos vinculados a la fragilidad<sup>95</sup> en algunos casos.
- 6- La “sombra” de la institucionalización como respuesta<sup>96</sup>.
- 7- La falta de legislación precisa.

Esto implica necesariamente que los profesionales sean capaces de comprender que la violencia no implica una sumatoria de factores de riesgo, que las respuestas deben plantearse desde el paradigma de los derechos Humanos y contemplando las dimensiones de género y generaciones y que siempre deben incluir a la persona. Esto incluye:

- Escucha activa y empática.
- Comprender “lo que quiere” la persona mayor.
- Un profesional capaz de mediar entre las disciplinas.
- Tener un buen manejo de los recursos existentes en la comunidad.
- Ser capaces de realizar una derivación responsable<sup>97</sup>
- Realizar un adecuado seguimiento.

Esto que aparece como una “receta” implica una profunda crisis<sup>98</sup> en los profesionales intervinientes. Las personas acuden a los servicios en busca de una respuesta que no están pudiendo dar por sí mismos. En general acuden en los momentos de explosión o en sus momentos posteriores, cuando están procesando las secuelas, y el profesional debe ser capaz de identificar como es la evolución de esa situación, cuales son las interacciones que se dan en-

---

95 Entendiendo el término “frágil” como el síndrome geriátrico que incluye la edad avanzada, y determinados factores de riesgo, como la comorbilidad, la polifarmacia y la dependencia.

96 Muchas veces se resuelve la institucionalización de la persona mayor víctima de violencia, en algún tipo de residencial, casa de salud o como se la designe según el marco normativo-valorativo del técnico, como respuesta de protección.

97 Muchas veces se termina la intervención en la derivación y no hay un efectivo trabajo en conjunto con los servicios o con las organizaciones que siguen la situación.

98 En el doble sentido de oportunidad de aprendizaje y de desafío, pero también en el entendido de que las personas cuando acuden a los servicios en busca de ayuda, tanto en la enunciación como en la denuncia, también lo hacen en una situación de “crisis”, esta vez como peligro y oportunidad.

tre el episodio, el sistema de creencias de la persona agredida, sus valores, como se han “inscripto en su historia” esas situaciones.

Para ello es necesario que durante la entrevista se pueda analizar como es el discurso, que mediaciones aparecen, comprender que la persona está en un estado transitorio d alarma y desorganización. Que muchas veces vienen a los servicios en busca de una “solución mágica”, de una respuesta que ellas ya no consiguen dar.

Otro elemento en el que es preciso ahondar en los contextos de violencia hacia las personas mayores es la tendencia a medicalizar las situaciones, aparece el riesgo de que se permeen las ideas de enfermedad, deterioro y falta de capacidad para la enunciación o la denuncia (posibilidad de deterioro cognitivo, demencias, etc.).

Si estas situaciones de por si complejizan la intervención, se le debe sumar la falta de recursos. No sólo son escasos para atender las situaciones de violencia en general (de género, de generaciones, incluyendo niños, niñas y adolescentes, intrafamiliar, institucional) sino que en el caso específico de la vejez, se le suma que no ha sido considerada como población objetivo de políticas públicas para la temática.

## **Conclusiones**

Las personas que acuden a los servicios donde el Trabajador social asiste, llegan en situación de crisis. Muchas veces no son capaces de reconocer las dificultades a las que se enfrentan o no entienden la gravedad de la violencia. Aparecen cuestiones ligadas a vínculos de larga data, porque existen factores que acentúan la asunción de determinados roles (relaciones que se construyen en la historia).

Es necesario que se cuente con capacitación adecuada para poder evaluar tanto los factores de riesgo, como la posible evaluación del daño, para ello es ineludible que exista una formación adecuada de los técnicos en la especificidad de la violencia basada en género y generaciones.

En algunos casos las situaciones de violencia sobre las personas mayores (dependientes) son producto de la sobrecarga del cuidador, y en esos casos es posible realizar acciones que brinden oportunidades para el cese, eso implica conocer cuáles son los factores que están involucrados.

La tensión que muchas veces aparece entre la protección de la vida y la integridad (prioridad que se inscribe en el espacio de atención compartía entre el técnico y el consultante). Se debe explicitar claramente cuál es la postura del técnico, pero toda acción debe ser encuadrada desde la dimensión de lo derechos de las personas a actuar o no. No hay ninguna respuesta

que se pueda dar desde la postura solipsista del profesional, porque incluso la denuncia, de no estar mediada por el acurdo, resulta ineficaz.<sup>99</sup>

Aunque parezca paradójico, las intervenciones en situaciones de violencia no son siempre en la emergencia, para cuando lo son, el recurso escapa a la intervención profesional del Trabajador Social, requieren el sostén en el tiempo. La tensión entre la perspectiva de derechos que implica dar cuenta de la autonomía de las personas y el mandato de la protección, está siempre presente. La única certeza es actuar como garantes de derechos.

## Bibliografía

- Alberti, R., Lozano F., Sande, S. (2014) Prevención y abordaje del abuso y maltrato hacia personas adultas mayores. Montevideo, MS. En: [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2014/noticias/NO\\_O689/guia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_O689/guia.pdf)
- AAVV (2013) Primera Encuesta Nacional Prevalencia Violencia Basada en Genero y Generaciones. Montevideo, Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Montevideo, SIPIAV, INAU, Mides, MSP, MS, INE. [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen\\_de\\_encuesta\\_mides.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen_de_encuesta_mides.pdf)
- Inmayores(2015) Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez [http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/62215/1/inmayores\\_abuso-y-maltrato.pdf](http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/62215/1/inmayores_abuso-y-maltrato.pdf)
- Organización Panamericana de la Salud (2002) *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C., Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud.
- Salvarezza, L. (2002) *PSICOGERIATRIA. Teoría y clínica*, Buenos Aires, Paidós.
- Sluzki, C. (1994), "Violencia familiar y violencia política", en: Fried Schnitman, D. (compilador), *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós.
- Savio, I. (2014) 2014Guía clínica para la prevención, diagnóstico y abordaje integral de la violencia sobre los adultos mayores, Montevideo, ASSE En: [http://www.geriatria.hc.edu.uy/images/Guia\\_Maltrato\\_Adultos\\_Adultos\\_ASSE.pdf](http://www.geriatria.hc.edu.uy/images/Guia_Maltrato_Adultos_Adultos_ASSE.pdf)

---

99 Si la víctima lo niega, no hay procedimiento judicial.



Fotografía tomada por Unidad de Comunicación y Publicación de la FCS



**La formación profesional y el  
campo socio-ocupacional en el  
marco de la protección social**



# A mediação da teoria e do método em Marx na formação profissional em serviço social

Inez Rocha Zacarias<sup>100</sup>

## Introdução

O presente estudo versa sobre a mediação da teoria e do método em Marx na formação em Serviço Social, que resultou na tese intitulada *A Mediação da Teoria e do Método em Marx na Formação Profissional em Serviço Social*<sup>101</sup>, defendida em março de 2017, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Considerando que o conceito de fundamentos do Serviço Social, construído e consolidado pela categoria ao longo dos últimos 30 anos no Brasil, materializou-se através de um projeto profissional abertamente alinhado à perspectiva crítico-marxista, significando a afirmação de um posicionamento político-profissional frente a debates que ultrapassam as fronteiras profissionais. Desta forma, o Serviço Social passou a firmar um contraponto radical ao modelo econômico em vigência, colocando em questionamento os processos de exploração aos quais é submetida, devido a sua inserção na divisão social do trabalho e a sua condição de assalariamento, assim como na contestação aos processos de exclusão, alienação e fetichização da vida cotidiana.

Trata-se de um projeto profissional contestatório, que teima em remar contra a maré, mas que reconhece, ao mesmo tempo, que os indivíduos que compõem a profissão são sujeitos sociais e, portanto, podem, por sua atu-

---

100 Mestre e Doutora em Serviço Social. Bolsista PNPd (Programa Nacional de Pós-Doutorado) pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. (Brasil). inezpoa@yahoo.com.br

101 A referida tese, defendida em março de 2017, teve como objetivo geral analisar como a teoria e método em Marx estão sendo mediados ao longo da formação profissional nas unidades de ensino, localizadas no Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, foi realizada análise documental dos projetos político-pedagógicos, assim como as grades curriculares, ementas e respectivas bibliografias indicadas nas disciplinas, contabilizando 42% dos cursos e faculdades de Serviço Social ofertados na ocasião. Além disso, também foram entrevistados 4 coordenadores de cursos e 4 coordenadores de estágio. A pesquisa em questão desdobrou-se em diferentes resultados que não caberiam nos limites de um artigo. Portanto, optou-se por fazer esse recorte, privilegiando o enfoque sobre a adoção da teoria social crítica no processo de formação do assistente social, tomando o cuidado de não alterar o resultado final da tese.

ação profissional, contribuir em processos emancipatórios. Ademais, pressupõe-se que foi a partir de uma consciência de classe, ainda que restrita a setores vanguardistas da profissão, que o Serviço Social brasileiro conseguiu constituir um projeto profissional que se subsidia no marxismo. Foi um processo derivado da própria atividade social dos assistentes, ainda que restrito a setores mais organizados da profissão, envolvidos com o contexto social de lutas políticas, assim como, a partir da longa experiência com os problemas vivenciados por setores mais empobrecidos da sociedade, que a profissão edificou os alicerces para a ruptura, ainda que parcialmente, com o conservadorismo.

É a própria luta pela conquista e aprofundamento da democratização da vida social – do Estado e da sociedade no país, no horizonte da socialização da política e da economia, que gesta o alicerce sociopolítico o qual vem permitindo tanto o deslocamento das interpretações modernizantes e integradoras, de cunho estrutural funcionalista, da cena principal do debate brasileiro, como a crescente liderança intelectual e política que as análises de inspiração marxiana, na sua diferencialidade, passam a adquirir no palco do debate do Serviço Social (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 232).

Esse movimento de “intenção de ruptura”, segundo a definição de Netto (2009), para superar o pensamento conservador que exercia influência hegemônica entre os quadros profissionais até poucas décadas atrás, provocou uma alteração radical dos fundamentos do Serviço Social. Assim, como sugere Netto, a tradição marxista contribuiu para a compreensão do significado social da profissão, no subsídio à intervenção socioprofissional e no enriquecimento teórico-científico dos assistentes sociais (NETTO, 1989). Alterou-se, dessa forma, a direção social, voltando-se teleologicamente o trabalho profissional ao atendimento dos interesses da classe trabalhadora, balizada sob uma compreensão sócio-histórica da profissão e pensada numa perspectiva de totalidade. A interlocução com o pensamento marxista no Serviço Social brasileiro se manifesta através da sua presença hegemônica na literatura profissional, justificando-se também por sua influência no projeto profissional, materializado através de documentos legais específicos da profissão. Dado o momento histórico de mobilização social onde estes documentos foram elaborados, desencadeou-se um grande giro na profissão, resultando na superação do conservadorismo, propiciado também por um “amplo movimento de renovação crítica” (IAMAMOTO, 2008, p. 223).

A consolidação de uma formação profissional sintonizada com o projeto de formação crítico depende efetivamente das condições sociais objetivas, em que se desenvolve esse processo, considerando da mesma forma a atuação dos sujeitos envolvidos. Marx defendeu que as condições materiais, a forma como os homens fazem materialmente a sua história determina a sua consciência. Porém, esse é um processo de mão dupla: os homens também

são protagonistas da sua própria história (MARX, 1978). Os homens fazem a sua história, mas não nas condições sociais por eles escolhidas, mas em condições objetivas constituídas historicamente (MARX, 1997). O problema é que sob as condições de produção capitalista, o homem encontra-se cada vez mais afastado da sua própria natureza. A equação *produção coletiva e apropriação privada* dos produtos do trabalho, o homem é controlado pelo processo de produção e não o contrário, desenvolvendo-se através de uma relação estranha entre o produtor e o produto do seu trabalho. É um processo que o aliena do trabalho e o aliena nas relações sociais que, por sua vez, se estabelecem por relações mercadológicas (MARX, 2011).

Desta forma, considerando o mundo real como o mundo onde as relações sociais estão pautadas pela produção material, por relações fetichizadas, determinadas pelas relações de troca de mercadorias, conforma, portanto, premissas fundamentais para o desenvolvimento do processo de investigação que resultou no presente artigo. Com isso, o cenário político-econômico atual não foi entendido como um pano de fundo às circunstâncias em que se desenvolve o ensino em Serviço Social. Rejeitaram-se as análises abstratas, que não dialogam com a singularidade do tema aqui abordado. Aprender a mediação da teoria e do método em Marx na formação exigiu partir das múltiplas determinações que compõe o objeto investigado, em uma tentativa de apreendê-lo em sua totalidade, mas reconhecendo a impossibilidade de contemplá-lo por todos os aspectos que o compõe. Esse esforço busca somar forças ao processo que o conjunto da categoria tem desprendido nos últimos anos, para o desvendamento dos aspectos que circunscrevem o trabalho e o contexto social.

A investigação desenvolvida através de um enfoque misto, agregando dados quantitativos e qualitativos – teve como objetivo geral: *Conhecer como ocorre a mediação da teoria e do método em Marx na formação profissional em Serviço Social, com vistas a identificar se as Diretrizes Curriculares de 1996 têm sido referenciadas nas unidades de ensino brasileiras, situadas no Estado do Rio Grande do Sul.* Com amostra do tipo não-probabilística por quotas, dos 26 cursos de Serviço Social oferecidos no Rio Grande do Sul, foram escolhidos 11 (42% aproximadamente do total) para integrar a amostra. Na primeira etapa da pesquisa realizou-se uma análise documental que contemplou os projetos pedagógicos dos cursos de graduação, suas grades curriculares e respectivas ementas. Na segunda etapa, a fonte de dados é o resultado das entrevistas, do tipo semiestruturadas, realizadas com quatro coordenadores de cursos e quatro coordenadores de estágios.

## A Adoção da Teoria Social Crítica nos Projetos Político-Pedagógicos

Os documentos que compõem o projeto das diretrizes curriculares do Serviço Social são conquistas decorrentes de processos internos de disputas na profissão, que nada mais são do que reflexos das disputas travadas na própria sociedade. Conforme lembra Netto (2006), projetos profissionais são produtos da ação de sujeitos coletivos, organizados através instâncias corporativistas, que buscam representar os interesses de um determinado corpo profissional. Contudo, os projetos profissionais não podem ser pensados fora da dinâmica societária. Apesar de expressarem os posicionamentos de determinados projetos de classe, são representações de um corpo heterogêneo, que está em constante disputa, e que, portanto, em um momento podem expressar uma hegemonia, logo poderão deixar de expressar (NETTO, 2006).

Nesses termos, o projeto profissional do Serviço Social, que possui representação hegemônica na categoria, permanece sendo alvo de disputas, principalmente por representar uma determinada opção política, de caráter contra-hegemônico, respaldada em uma teoria que confronta os interesses da classe dominante, e que tem em vista a transformação da sociedade. Desta forma, caminha na contramão de um quadro sócio-político negativo para a classe trabalhadora, de acirramento das desigualdades e de avanço de um ideário conservador que engana ao oferecer ações imediatas, mas que não intenta mudanças estruturais. Essa conjuntura reflete diretamente na profissão, seja por apresentar situações cada vez mais complexas àqueles que atuam na execução dos serviços sociais, seja no campo das ideologias, por inflar posições sectárias e imediatistas, assépticas com relação às explicações que contemplam a totalidade.

É esse contexto pouco favorável que a profissão tem se postulado a enfrentar, com vistas à implementação de questões que estão postas no projeto de formação profissional, sob a condução de uma matriz teórica marxista. Portanto, diante de tal quadro, se reconhecem as dificuldades para a implementação das diretrizes curriculares, tendo em vista um quadro que cada vez mais privilegia as capacidades instrumentais em detrimento de uma formação de sujeitos críticos.

Considerando esses apontamentos, foi verificado se os projetos político-pedagógicos das unidades de ensino selecionadas assumem a adoção do marxismo como teoria crítica a perpassar a formação profissional de seus cursos e faculdades. Das 11UE's<sup>102</sup> analisadas, seis referem adotar a teoria social crítica no projeto de formação, referendando-se nas diretrizes curriculares defendidas pela ABEPSS, por vezes transcrevendo trechos completos do documento, sem mediação com o restante do projeto. Entre esses 6

---

102 Sigla usada para unidades de ensino.

PPP's<sup>103</sup>, uma faz menção à perspectiva pós-moderna ao tratar de dilemas depositados à profissão. No mesmo documento que reproduz os eixos diretivos da formação, conforme as orientações do documento da ABEPSS, incluindo o trecho referente à “adoção de uma teoria social crítica (...)” (UE-10<sup>104</sup>, p.18), traz os seguintes apontamentos:

O dilema do serviço social na pós-modernidade: assistência a serviço da funcionalidade sistêmica ou trabalho social humanístico-libertador? A nova conjuntura impõe ao exercício profissional do serviço social, igualmente, a reprodução dos dilemas modernos da intelectualidade: a escolha entre os posicionamentos éticos que opõem a utopia à ideologia. Ou seja, exigem do assistente social uma definição teórica e metodológica (que também é ética e política) delimitada por duas possibilidades: um trabalho social que procura superar os limites estruturais que cercam a questão social ou uma ação funcional que procura adaptar as realidades e problemas ao status quo? (UE-10, p.8).

É nos círculos acadêmicos que influxos pós-modernos incidem sobre a forma de produzir ciência, revelando um discurso de negação das metanarrativas e das explicações sobre a realidade social, sob o ponto de vista da totalidade. A década de 90 é emblemática, pois com o fim da Guerra Fria, tendo como marco a queda do muro de Berlim em 1987, despontaram análises sobre um possível “fim da história” (FUKUYAMA, 1992), ou como refere Harvey, com “(...) a emergência de modos mais flexíveis de acumulação do capital e um novo ciclo de “compressão do tempo-espaço” na organização do capitalismo” (HARVEY, 2009, p.7) tornou-se contexto favorável à disseminação da cultura pós-moderna.

O Serviço Social, nessa mesma década de 1990, atingiu um amadurecimento intelectual que se refletiu nos documentos que compõem o projeto profissional, notadamente comprometidos com um projeto de emancipação humana, caracterizando-se como um movimento antagônico a uma cultura ideológica cada vez mais forte na desqualificação da teoria marxista. Segundo Santos, a crítica ao marxismo se compõe em duas linhas: primeiro, como rejeição total ao marxismo, por rejeitar a totalidade, confundindo por vezes com o totalitarismo, defendendo a sua superação, e segundo, agregando alguns elementos e “(...) recomendando a superação de “lacunas” e o aumento de sua potencialidade explicativa com os “paradigmas pós-modernos”” (SANTOS, 2007, p. 87). A perspectiva pós-moderna permanece influenciando a profissão, estando presente nos meios acadêmicos, nas elaborações teóricas e circunscrevendo o trabalho dos profissionais. Acredita-se que há alguns caminhos explicativos para a presença desses influxos no Serviço Social.

---

103 Sigla usada para projetos político-pedagógicos.

104 Como os projetos político-pedagógicos dos cursos analisados não são documentos públicos, optou-se por garantir o anonimato, identificando-os somente por números.

A profissão não se desenvolve numa redoma, autossuficiente, ela é produto das circunstâncias sociais, portanto, sujeita à influência ideológica dominante na sociedade. Além disso, a profissão possui um histórico conservador ainda enraizado, apesar das tentativas de ruptura com esse perfil ideocultural, vinculado tanto à matriz religiosa cristã, quanto às perspectivas modernizantes, simplificadoras do trabalho profissional; por fim, a problemática ainda não superada de apropriação do método em Marx e sua mediação com a dimensão técnico-operativa do trabalho.

As exigências do mercado de trabalho, voltadas cada vez mais intensamente a respostas imediatistas, tendo em vista o aumento e complexificação das demandas, reforçam essa singularização do trabalho, impelindo o trabalhador a desempenhar uma intervenção mecanicista, pobre em mediações. Essas hipóteses explicam em parte a abertura persistente no Serviço Social à influência de posições vinculadas ao pós-modernismo. Nesse sentido, as unidades de ensino também sucumbem a essas tendências, onde os fenômenos, por sua aparência, não necessitam mais ser ultrapassados até a sua essência. Deste modo, propõe-se um perfil de formação voltado a atender acriticamente essas exigências do mercado de trabalho, formando sujeitos menos críticos e supostamente mais preparados a oferecer respostas instantâneas, que se restringem ao seu círculo de atuação, secundarizando análises mais universais que apreendem as situações cotidianas de trabalho como rebatimentos da lógica do capital.

Entre as demais unidades, duas não fazem menção a qualquer perspectiva teórica para subsídio do processo de formação. Qualquer perspectiva teórica, nesses dois casos, é totalmente ignorada nos seus respectivos projetos de formação. Outro PPP define a teoria da complexidade como base epistemológica do projeto e matriz teórica fundamental para a apreensão do real, conforme trecho que segue:

Garantir a complexidade na apreensão do real e no estabelecimento de formas de intervenção é condição imprescindível para uma inserção competente na realidade. A ação competente e, portanto, calcada em uma visão de complexidade e sintonizada com os movimentos da era digital, é uma necessidade para todas as práticas sociais (UE-9, p.37).

E uma última defende a ênfase em teorias sociais contemporâneas, sem definir quais, para a apreensão da realidade social em sua totalidade. Justifica a incorporação de teorias sociais, tendo em vista a necessidade de atualização da proposta curricular adequada à "(...) dinâmica da sociedade (...)" (UE -1, p. 40). O pluralismo teórico é definido enquanto princípio teórico e ético-político nas diretrizes curriculares, como expressão de uma vontade democrática da categoria profissional. Contudo, como afirma Silva, tendo em vista a defesa do projeto ético-político, não há espaço no Serviço Social para

leituras que justapõem perspectivas antagônicas, ou que se resignem diante dos efeitos perversos da acumulação capitalista que rebatem diretamente na vida da classe trabalhadora (SILVA, 2015, p. 120). Ainda sem entrar na polêmica do “pluralismo metodológico” contestado por Tonet (1995), o ecletismo como o amálgama de diferentes e incompatíveis matrizes do conhecimento, é uma praxe ainda persistente, algumas vezes “travestida” de pluralismo, por uma defesa democrática na profissão. Um dos sujeitos entrevistados defendeu a necessidade de abertura para outros influxos teóricos, manifestando partidário com relativismo, de negação da uma verdade absoluta. Essa posição inclui-se no seguinte extrato da entrevista:

Tem muitos tensionamentos que eu penso, falando mais na questão da intencionalidade do projeto, não do método em si de leitura, eu penso que deveríamos problematizar muito mais, mais espaço de discussão porque aí vem uma posição minha como docente, eu não consigo conceber uma verdade absoluta, está é a resposta que eu penso que seria a superação de tudo isso que vivemos. Então, eu digo isso por que eu acho que também muitos dos nossos alunos talvez não consigam enxergar exatamente dessa forma ou absolutamente dessa forma e eu penso que podemos incorrer na formação em alguns momentos em transformar essa opção em algo muito ortodoxo dogmático e eu acho que quando se torna dogmático a gente perde todo o caráter crítico (CE<sup>105</sup>- UE-8).

Esse é um exemplo de discurso que reforça o que Santos define como uma leitura simplificada do marxismo, sob uma assertiva de que esta teoria é insuficiente para dar conta das expressões da realidade (SANTOS, 2007). Ainda assim, essa foi uma posição isolada dentre os demais depoimentos. A maioria dos sujeitos que contribuiu para a pesquisa afirmou a importância da defesa do marxismo na formação profissional. No que concerne à organização do processo de formação, os entrevistados demonstraram haver empenho na integração do marxismo ao currículo e demais atividades que compõe a formação:

O que a gente fez agora na revisão do PPP, a gente replanejou algumas disciplinas para dar uma ênfase para a teoria social crítica, porque no antigo PPP, embora o antigo que é o atual a gente ainda está trabalhando com ele e vamos trabalhar com ele por um tempo, até poder migrar totalmente com o novo. A gente reconheceu a necessidade de criar mais disciplinas para trabalhar mais conteúdo da teoria social crítica, em detrimento de algumas que existiam e existem nesse PPP que no próximo serão extintas, que eram disciplinas que trabalhavam questões da fenomenologia, do estruturalismo, positivismo, enfim, que a gente reconheceu que não tem mais porquê da gente manter na proposta de formação. Então, a gente acabou ampliando o número de disciplinas que dão um foco maior para a teoria social crítica, para o método principalmente as disciplinas que iram trabalhar a questão do método. Tirando essas disciplinas que

---

105 Sigla usada para coordenador estágio.

a gente acabava dedicando, um, dois semestres a discutir. Não precisa uma disciplina toda só para estar trabalhando fenomenologia positivismo, enfim, então, essa foi uma opção (CC<sup>106</sup>-2).

Apesar da demonstração de empenho na integração do método em Marx na formação e o reconhecimento da importância desse movimento, tendo em vista a adequação com o projeto profissional e as diretrizes curriculares, persiste o desafio de transversalizá-la na matriz curricular e nas demais atividades de ensino:

Acredito assim, nosso primeiro avanço a gente foi conseguir mapear todos os nossos currículos, eles sempre tiveram na verdade uma opção clara por essa teoria, todos os currículos. (...). Em 2011 nós conseguimos implantar esse currículo que é todo organizado com base na teoria social crítica. Então, nós temos duas disciplinas que são extremamente estratégicas, duas ou três disciplinas que são estratégicas e distribuídas na grade curricular, para que eles possam na verdade estar aliando a dimensão teórica, que é a questão da teoria social crítica, que nós temos na grade curricular, e ela está no 2º semestre. (...). Então acho que a gente percebe a que realmente tem algumas disciplinas que elas têm um enfoque maior, apesar de toda a grade curricular ela é permeada por isso. E uma das grandes questões que eu percebo, que com a mudança do currículo, a gente percebe já mudanças dos estagiários que estão chegando, de ver um maior domínio na questão da apropriação, mesmo assim como eu disse que ainda precisamos avançar nessas discussões (CC-4).

Esta é uma das mais significativas dificuldades sobre o ensino em Serviço Social que pretende subsidiar-se pelo marxismo. Como referem Mendes e Prates, o método não pode ser apreendido em partes, de modo a reduzi-lo a uma de suas partes constitutivas, e restrita a disciplinas de cariz teórico distanciando-se das abordagens que comportam a dimensão técnica-operativa do trabalho. Ao contrário, o método, para ser apreendido, carece partir da realidade concreta, por ser este mesmo expressão própria do movimento do real e não de ideias abstratas. (MENDES e PRATES, 2007).

Em complementação à análise desses dados, apreciaram-se os conteúdos dos currículos, tendo em vista apreender a composição das bibliografias indicadas no ementário das disciplinas. Atentou-se para as bibliografias que compõem o tema fundamentos em Serviço Social, que se alinham ao pensamento marxista, as de perfil epistemológico crítico-marxista e as próprias obras marxianas e de Engels. Do total de 11 unidades de ensino participantes da pesquisa, 9 encaminharam os seus ementários, compondo 404 disciplinas ofertadas, totalizando 3982 bibliografias indicadas.

Das 3.982 bibliografias indicadas nos currículos analisados, apenas 1% são obras marxianas. Entre as demais, 5% são de perfil epistemológico crítico-

---

106 Sigla usada para coordenador de curso.

co-marxista, 9% são sobre Fundamentos em Serviço Social e os demais 85% são de bibliografias de perfis epistemológicos diversos. A maioria absoluta das bibliografias indicadas nas disciplinas não está vinculada à perspectiva marxista, seja através da utilização /indicação das obras próprias de Marx, de obras com perfil crítico ou através de elaborações sobre os fundamentos profissionais subsidiados nessa perspectiva. Entre as demais bibliografias, que somam o número de 3392, há uma diversidade de temas e conteúdos abordados por diferentes matrizes do conhecimento: pós-modernos, fenomenológicos e positivistas. Agregam conteúdos sobre psicologia, antropologia, sociologia, economia, metodologia de pesquisa, políticas públicas, direitos humanos, responsabilidade social, planejamento, gênero e etnicidade, entre outros.

Confirma-se, desta forma, que a formação em Serviço Social, segundo esse recorte, apresenta uma insuficiência de recursos teóricos, de fundamentação marxista, que intercorre em uma apreensão fragilizada do método em Marx, impossibilitando formar sujeitos capazes de realizar mediações a partir desse perfil epistemológico com a realidade concreta do trabalho profissional. Além disso, é ínfimo o restrito número de obras marxianas ou de Engels que compõem como fonte bibliográfica de disciplinas as matrizes curriculares. Entre todas as disciplinas ofertadas, somente 34 elaborações desses autores são indicadas, sendo que 13 dessas concentram-se em uma única unidade de ensino, 6 em uma única disciplina. Mais uma vez, em analogia com as primeiras aproximações do Serviço Social com o pensamento marxista na década de 80, a apropriação do marxismo nos meios acadêmicos tem ocorrido sem Marx. Em um artigo de 1989, Netto já alertava para esse desafio, considerando que:

Sem Marx, e a tradição marxista, o Serviço Social tende a empobrecer-se – independentemente da sua filiação teórica e ideopolítica, o assistente social necessita travar um diálogo sério com Marx, sob pena de perder determinações essenciais da sua prática, de fragilizar a sua reflexão teórica e de isolar-se dos debates culturais e profissionais contemporâneos (NETTO, 1989, p. 101).

Por consequência, tanto o acesso às próprias elaborações marxianas e marxistas, assim como as referentes à área do Serviço Social, subsidiadas nessa perspectiva epistemológica, estão restritas a um grupo pequeno de disciplinas, comumente vinculadas à disciplina de “perfil teórico”, reforçando a errônea dicotomia entre a teoria e a prática. São projetos curriculares que fomentam a fragmentação dos conteúdos, ao promover a separação entre as dimensões teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas. Essa fragmentação intercorre, conseqüentemente, em uma apreensão distorcida do método, como um instrumento a ser aplicado e não como emanção do movimento da própria realidade iluminado pela teoria.

## Conclusões

O projeto de formação profissional em Serviço Social, como elemento constitutivo dos fundamentos profissionais, é expressão de um processo histórico, coletivo e democrático, que projetou uma nova direção social fundada no marxismo, subsidiada nas obras marxianas e nas pertencentes à tradição marxista. Desta forma, enseja imprimir no processo de ensino uma visão que estabelece uma interconexão dinâmica entre a profissão e a sociedade, sob a perspectiva da totalidade histórica, determinada na luta de classes sob a égide do capital. Constatou-se que a formação em Serviço Social, nas unidades de ensino localizadas no Rio Grande do Sul, apresenta limitações curriculares em relação ao ensino da teoria e do método em Marx, revelada pela exposição da pesquisa que deixa claro que o processo de ensino do marxismo está sem o devido respaldo na literatura marxiana. O quadro se agrava pela existência de uma base eclética das bibliografias que subsidiam a formação, tendo um espaço minoritário as obras de perfil epistemológico crítico-marxista, sejam referentes ao Serviço Social ou às Ciências Sociais em geral, como através das propostas pedagógicas de ensino pouco comprometidas com uma direção social da formação fundamentadas nos aportes crítico-marxistas.

No tocante aos resultados da pesquisa empírica realizada, os dados revelados sobre o ensino em Serviço Social, a partir da sua medição com a teoria e o método em Marx, ligam um sinal de alerta para a categorial profissional, pelo menos aos que defendem o atual projeto profissional em hegemonia, que circunscreve os principais e mais importantes documentos condizentes ao Serviço Social. Parte dos projetos político-pedagógicos das unidades de ensino aqui investigados não apresentam alinhamento ideopolítico ou teórico com a perspectiva crítica. Além disso, foi identificada, em alguns casos, uma abordagem teórica eclética sobre a profissão e sobre o processo de formação. Também se confirmou a existência de um alinhamento com a perspectiva pós-moderna, e de um direcionamento tecnocrático com uma ênfase exacerbada a preparação técnico-operativa dos alunos para o mercado de trabalho. O problema não é o preparo técnico em si para a atuação profissional, mas no uso da técnica sem a devida fundamentação dada pela teoria e pelo método. Isso se evidencia na abordagem da profissão, através do processo de ensino, que ignora os aspectos constitutivos da totalidade social, a interconexão entre as condições do trabalho profissional com as determinações estruturais, e a negação dos conflitos de classe que atravessam e conformam as condições de trabalho e as próprias demandas sociais através das expressões concretas da questão social.

A análise da constituição dos currículos, através das disciplinas e bibliografias indicadas, apontou para um ensino fragilizado no que se refere à fun-

damentação na perspectiva marxista, retratado através da presença diminuta das obras de Marx ou de Engels nas indicações, com percentual inclusive minoritário se comparado às obras de reconhecido perfil pós-moderno. Da mesma forma, bibliografias com perfil epistemológico crítico-marxista, sejam estas pertencentes ao conjunto da produção na área do Serviço Social ou às Ciências Sociais em geral, constituem parcela minoritária entre a totalidade de bibliografias indicadas nos ementários analisados. A conclusão paira sobre um processo de ensino em Serviço Social desenvolvido sobre frágeis mediações com a perspectiva crítico-marxista, o que provavelmente acarreta em uma apreensão inconsistente dos próprios fundamentos profissionais.

Em que pese a relevância da ABEPSS para a categoria, a observação das diretrizes apontadas pela Associação não tem força de lei, mas sim as apontadas pelo MEC, as diretrizes da ABEPSS têm importante caráter político. Por essa razão é fundamental investigar e reforçar a necessidade de observarem-se as diretrizes aprovadas pelo coletivo da categoria, capitaneadas pela ABEPSS, que dão direção à profissão. Nesse sentido, é igualmente fundamental um maior esforço de parte da Associação para ampliar a participação mais miúda do conjunto da categoria, maior aproximação e identificação com o projeto defendido pelo coletivo, especialmente em tempos tão adversos, de avanço do conservadorismo, agravado pelo crescimento avassalador do EAD que pode ameaçar a hegemonia do projeto crítico vigente.

### Referências bibliográficas

- FUKUYAMA, Francis. O fim da história e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- HARVEY, David. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 2009.
- IAMAMOTO, Marilda. *Serviço social em tempo de capital fetiche*: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.
- IAMAMOTO, Marilda. A formação acadêmico-profissional no serviço social brasileiro. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 120, 2014.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. *Relações sociais e serviço social no Brasil*: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2014.
- MARX, Karl. *Tese contra Feuerbach*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores)
- MARX, Karl. *18 Brumário e Cartas a Kugelmann*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- MARX, Karl. *O capital*: a crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Livro I. Volume 1. 2011.

- MENDES, Jussara; PRATES, Jane Cruz. Algumas reflexões acerca dos desafios para a consolidação das diretrizes curriculares. *Revista Temporalis*, Brasília, ano VII, n. 14, 2007.
- NETTO, José Paulo. O serviço social e a tradição marxista. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 30, 1989.
- NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social. In: MOTA, A.E. et al. (Orgs.). *Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006.
- NETTO, José Paulo. P. Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2009.
- SANTOS, Josiane Soares. Neoconservadorismo pós-moderno e serviço social brasileiro. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época)
- SILVA, José Fernando Siqueira da. Crise do capital, neoconservadorismo e serviço social no Brasil: apontamentos para o debate. *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 35, 2015.

# La difícil relación del Trabajo Social con el conocimiento

Carmen Terra<sup>107</sup>

## Introducción

El Trabajo Social en América Latina, particularmente en algunos países y universidades, ha realizado una fuerte apuesta en orden a su inscripción en el campo del conocimiento. Plasmada en la modificación y/o alteración de sus planes de estudio, de su ubicación institucional, de la promoción de la formación de posgrado, de la mejora de la formación teórica a nivel de grado y del desarrollo de la investigación social, ha tenido avances diversos. En este marco Uruguay no constituye una excepción y los avances logrados aún no han alcanzado los niveles de madurez y autonomía deseables. Por tales razones entiendo que este congreso debe discutir sobre la investigación en Trabajo Social como dimensión constitutiva que contrapongo fuertemente a la idea de dimensión contribuyente para la intervención y la calificación de los profesionales.

Considero que ambas prácticas son constitutivas del Trabajo Social y ambas son problemáticas debido a problemas generales de la producción, valoración y circulación del conocimiento científico, a las tendencias y modalidades que dominan su consumo y apropiación por parte de la sociedad, particularmente, por el complejo vínculo con la intervención social. También son problemáticas por la génesis y trayectorias socio históricas que fueron configurando al Trabajo Social como profesión y a su inscripción y posicionamiento en el campo del conocimiento académico y en el campo de la intervención social, cuyas improntas actuales permiten aprehender logros al tiempo que nos devuelve un conjunto de dificultades y desafíos específicos. Sobre ellos debemos trabajar quienes estamos en la academia - docentes, investigadores- y quienes estamos en el campo profesional ejerciendo en instituciones y organizaciones sociales, especialmente, quienes ocupan lugares de responsabilidad en las políticas públicas y en la asociación profesional.

---

107 Asistente Social Universitaria. Profesora Agregada e Investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. (Uruguay) carment.ortiz@gmail.com

## **Campo de conocimiento: momento ideológico**

En primer lugar, me refiero sucintamente a lo que denomino un momento crítico (oscuro, ambivalente) en la producción de conocimiento social, marcado por la paradoja de un capitalismo que ha hecho del conocimiento un proceso central y que propicia un productivismo orientado a mercantilizar el saber, a justificar y sostener ciertos equilibrios, a reiterar el mismo texto escrito y a alimentar en forma inmediata una intervención social y política, subsidiarias del mercado y de la política económica. La importancia del conocimiento y la investigación científica son proclamadas en una época de verdadera ausencia o déficit de pensamiento crítico, de despliegue de dispositivos de subyugación del sujeto cognoscente, de predominio de un momento ideológico que utiliza y consume el conocimiento para ocultar la realidad y que aliena al investigador.

Ciertamente la denuncia de esta paradoja no es nueva, es numerosa la bibliografía que da cuenta de una problematización de las condiciones de la producción de conocimiento en las sociedades capitalistas. Entre otros, por ejemplo, Pierre Bourdieu ha sido un gran maestro para mostrarnos como la lucha por entrar, permanecer y ser reconocido en el campo académico puede conducir a la sumisión a modas; y, Jesús Ibáñez, por su parte, nos mostró los dilemas que debe enfrentar y resolver el docente, el investigador que para alcanzar el cargo de mayor reconocimiento debe optar entre continuar el texto o presentar una obra. Entiendo que hay una dimensión de lo societal, una dimensión de lo institucional y una dimensión de la condición de asalariado, que instituyen contradictoriamente al pretendido productor de conocimiento.

En una configuración societal donde el conocimiento está imbricado en procesos de generación y acumulación de riqueza y de poder, el campo de producción de conocimiento se constituye en un espacio de luchas y debates y el foco de apuestas de dominación tanto en orden a la producción misma como en orden a la divulgación y apropiación, a los modos en que se alimenta la acción, en nuestro caso la intervención política y social fundamentalmente. Dentro de las apuestas en juego retengo que el conocimiento favorezca el dominio sobre poblaciones específicas y que fortalezca la gubernamentalidad, por una parte y, por otra, que se constituya en justificador, que explique y fundamente sin develar las estructuras, relaciones y procesos que instituyen este modo de ser sociedad.

La principal vía de control es la financiación de las investigaciones y las reglas de reconocimiento impuestas en el seno de los campos académicos que se imponen a un sujeto que debe competir, individual o grupalmente, en un campo dominado por criterios ajenos y antagónicos con el desarrollo de un conocimiento social crítico. Está obligado a ganar porque, necesariamente, debe certificar la calidad de sus proyectos y publicaciones según los criterios

de competencia. Debe hacerlo porque es un trabajador sujeto a condiciones duras para mantener su puesto y alcanzar un nivel de ingreso digno, que permita satisfacer sus necesidades, realizar aspiraciones, o sea, trabajar para vivir y no vivir para trabajar. Debe hacerlo si quiere realizarse como investigadora o como profesor participando de las vías de evaluación, intercambio y divulgación. Hasta cierto punto, son las reglas de la comunidad académica a la que pertenece, pero mayoritariamente, en nuestro caso, son ajenas y constreñidas por el mercado editorial. Esto ha sido claramente una dificultad y un desafío para el TS que debió dar una larga lucha y realizar mucho camino para entrar y ser considerado como un par, que aún lucha por ello.

Por otra parte, en el campo de la intervención, de las políticas sociales la vía de control es la subordinación del quehacer profesional a protocolos que desconfían de su capacidad de reflexión, de crítica, asimismo de la relación y estimación profesional. También operan como vía de control los contratos que reducen la acción a formas la vigilancia de poblaciones específicas. En realidad, estas refundaciones de los sistemas de bienestar, actualizan los inicios de un hacer distributivo hiper controlado para aquellos que no son contribuyentes, necesitan sostenes y entran mal o no entran en las modalidades en que sea ha institucionalizado la garantización de los derechos. Este hacer distributivo hiper controlado es también una aplicación, utilización y circulación hiper controlado del conocimiento y de la información.

Sea en la investigación como en la intervención, sea individual o colectivamente, es hacer subyugado, enajenado y aporta a un saber-ideología cada vez que se llama producción de conocimiento o interpretación de la realidad, a la feliz o infeliz reiteración de discursos, a la acrítica aplicación de categorías teóricas o de investigaciones elaboradas por otras en otros contextos, con otras finalidades y sin atención a las premisas, presupuestos y condiciones de elaboración. Igualmente, cuando suministra un “producto” bajo la presión del productivismo, la presión del financiador o la urgencia o sesgo de la demanda de respuestas a asuntos realmente no investigados, o a asuntos donde lo que está en juego no es necesidad más conocimiento sino su utilización como justificación o como argumento de dominación.

Consecuente de esta crisis de la producción de conocimiento e investigación, encuentro que produce un enorme descuido por la realidad por sus procesos, sus rasgos y su articulación, por la calidad del nombrar, por aprehender lo que está en juego. Cabe discutir si ¿parece que, bajo el manto de la globalización, todo es igual?, ¿todo puede ser nombrado igual y orientado del mismo modo? Temo que acabemos confundiendo pertenencia a un campo institucional –el del saber tal como se fue constituyendo desde fines del siglo XIX a la actualidad- con el conocer y el generar conocimiento.

## **Anotaciones para pensar la situación uruguaya**

En segundo lugar, me voy a referir al Trabajo Social y me quiero detener en algunos aspectos de una problemática muy densa e imposible de encarar en el marco de una ponencia.

Parto de la premisa de que es en el marco de las décadas que van desde mediados los '60 hasta el hoy que es posible plantear la discusión sobre cómo se vincula el Trabajo Social con el campo institucional del saber y, muy particularmente, la cuestión de la producción de conocimiento, de la contribución a la generación de conocimiento social a través de la investigación. Igualmente, considero que el Trabajo Social en tanto instituido como profesión, en el proceso socio histórico que da lugar a su configuración como tal, no establece una relación doblemente mediada con el conocimiento.

Por una parte, se constituye bajo el predominio de la intervención institucional, por tanto, de la mirada de las instituciones sobre lo que debe saber el Servicio Social para adquirir competencias diagnósticas y, principalmente, interventivas específicas. La especificidad está en función de la definición e institucionalización de asuntos reconocidos como problemas y convertidos en objetos de acción de las políticas y programas sociales. Aquel Servicio Social sin formación ni teórica ni investigativa ni sobre la historia y realidad de las distintas formaciones sociales en que fue siendo instituido, "estableció" una relación con el conocimiento que puede caracterizarse como marcadamente instrumental e intelectualmente subordinada.

Me da la impresión de que aquí hay un primer problema a encarar que refiere a alterar esta relación histórica. Hemos asistido a discusiones diversas que pueden ordenarse en torno de algunos de los ejes. El cuadro síntesis presentado más adelante recoge grandes posturas plasmadas tanto en el colectivo profesional como en la academia, en momentos y situaciones diferentes. Esta cuestión puede vislumbrarse en el debate y apuestas que, ambos ámbitos, han realizado respecto de la necesidad de una mayor y mejor formación. Y, en las apuestas colocan los desafíos de orden institucional que al mediatizar el impacto de la formación la interpelan en grado y posgrado, incluyendo la formación continua a lo largo de todo el ciclo de ejercicio profesional, asumiendo que es un asunto que no se resuelve sólo con la formación.

A partir de la problematización la discusión tomó como un pivote el proceso de génesis e institucionalización del TS en las sociedades capitalistas occidentales y en las formaciones sociales específicas. Asistimos a fuertes debates sobre cómo se constituyó el TS y sobre cómo está siendo instituido hoy, en cuyo marco el papel que en esos procesos tiene la formación y el desarrollo académico son consideradas dimensiones.

Desde mi lectura desde un conjunto diverso de textos reconocidos profesionales del Cono Sur latinoamericano, se desempeñan como formadores

o como investigadores en centros universitarios, avanzo en esta ponencia un primer análisis, sintéticamente, expuesto en el siguiente cuadro sobre miradas que identifico como tres grandes posturas.

En un primer momento resumo como cada postura explica la relación que el Trabajo Social ha tenido con el conocimiento y, en un segundo momento, intento resumir sus ejes argumentativos en forma de columnas que permiten su contrastación. Hoy, tal vez, habría que abrir a una cuarta postura atendiendo al impacto que ha tenido el enfoque de Bourdieu. El nudo del problema es nombrado de formas diferentes como fruto de categorizaciones divergentes y aparece ubicado como cabeza de columna. En la segunda y tercera filas ubico dimensiones explicativas que, según entiendo, caracterizan grandes posturas y, finalmente en la cuarta fila ubico la conclusión o posicionamiento al que entiendo ha llegado cada una de ellas.

Mirada	Déficit	Producto de la génesis e institucionalización	Producto de la institucionalización y como malestar
<b>Dimensión</b>	Mala formación	El origen y constitución de la profesión como función y espacio socioocupacional en la división social y técnica del trabajo en el campo de la intervención social del Estado: le define por el lugar en el hacer institucionalizado.	Comparte lo señalado en la opción anterior pero destaca, además, el lugar casi aporético de un saber hacer institucionalizado para contener el conflicto para evitar la revolución y el caos, para administrar la escasez instituida y a su vez, un lugar apelado por mandatos de justicia social e igualdad y, instituido desde un lugar marginal en el conocimiento y dependiente en la intervención.
<b>Dimensión</b>	Muestra un escaso desarrollo de teorías específicas	Formación para ser un buen operador, dependiente intelectual y técnicamente de otras profesiones y saberes	Comparte lo señalado sobre la formación
<b>Conclusión</b>	Es necesaria más formación científica	Es necesaria más formación teórica y técnica, pero no es suficiente. Es preciso una formación en un referencial crítico-dialéctico y las condiciones para realizar la investigación (institucionales y materiales).	No sólo más formación y un referencial crítico dialéctico, sino también otro régimen de mirada y otro conocimiento. Para algunos otro lugar societal del conocimiento para una nueva praxis, para una transformación o superación

Por otra parte, no necesariamente articulado con los debates mencionados, el quehacer profesional en los diversos marcos institucionales y organizacionales confrontó a la categoría con las expresiones más severas de la contradicción o conflicto social. Históricamente, ésta sin formación y capacidades internalizadas como parte del quehacer profesional, ha encontrado dificultades o no ha podido encarar la tarea de develar las realidades específicas en su singularidad y mediaciones, incluida en ellas la intervención social. Dicha confrontación reforzó la relación instrumental con el conocimiento y

condujo a todo tipo de desprolijidades, además, de favorecer la autonomización de los discursos político y moral o ético que, inevitablemente, tomaron un rumbo ideologizante. Entiendo que hay suficiente investigación latinoamericana para sostener ambas premisas.

Entre los diversos aportes recuerdo el señalamiento efectuado por Spozatti sobre las dificultades para no reducir todo a la intervención y, por tanto, reconocer que en tanto ésta tiene como objetivo la transformación, la investigación tiene como objetivo el producir conocimiento. Para Spozatti fue un gran paso el sustentar el análisis de la realidad social en la “Teoría Social”, por tanto, en la discusión de cómo y desde dónde conocer y no tanto sobre la pertinencia o no de la investigación y de la producción de conocimiento.

Ahora bien, en el momento en que ello es asumido por el TS como categoría, reclama un reposicionamiento frente al espacio de formación profesional y al espacio de la producción de conocimiento. Nos obliga a posicionarnos, ya no como meros usuarios o consumidores, en el conflicto del espacio de la ciencia, en los debates en torno de las definiciones, los modos de hacer y de legitimar. Al entrar en el espacio académico entramos un espacio cuya jerarquización es instituida antes y más allá del TS.

Evidentemente, nos pone frente a la cuestión de desde dónde y cómo incorporar y desarrollar la investigación y la dimensión investigativa en una profesión centralmente definida por la intervención. Desafía hacia una constante vigilancia y compromiso con la construcción de un espacio disciplinar, espacio que no depende sólo de las instancias académicas. Recuerdo aquí lo que decía Susana Cazzaniga

(...) es necesario reconsiderar la construcción colectiva en torno a la disciplina, lo que supone el protagonismo tanto de las instancias académicas como de las gremiales (colegios y asociaciones), en una necesaria “conversación” con la realidad social, o en otras palabras interviniendo activamente en las construcciones discursivas institucionales y sociales acerca de la cuestión social (Cazzaniga, 2007: 63)

Para el TS la diferencia que marcan, primero, la Reconceptualización y, luego, los procesos de reinstitucionalización a nivel universitario post dictaduras. Se ha abierto un camino para aquella construcción y, en este punto, me parece que hay dos preguntas que es preciso levantar para entender desafíos actuales y no quedar atrapados en falsas caracterizaciones. En el marco de esta ponencia las dejo a título de conclusiones.

## **Conclusiones**

Una primera refiere a la intervención social y a los procesos de destitución de la misma que, en los últimos casi treinta años han reforzado una segmentación de las clases trabajadoras, naturalizado los procesos de margina-

ción que la explotación, la expoliación, el enriquecimiento y el hiper consumo producen. Esto nos exige preguntarnos qué Trabajo Social está instituyéndose y sus implicancias y desafíos. Tengo la impresión que exige fuerte desarrollo de lo que Estela Grassi llama dimensión investigativa cualquiera sea el nivel del quehacer; también exige una mayor discusión sobre los procesos y estrategias en el campo de conocimiento social para no quedar nuevamente definidos por objetivos y reglas de juego ajenas.

Una segunda debe retomar la inquietud por la eficacia histórica de la acción haciéndola autocrítica y crítica, para preguntarse por el conocer. La cuestión de la eficacia histórica de la acción fue sin duda una dimensión que ha estado presente y ha sido jerarquizada en los debates profesionales, concitó significaciones muy variadas y, fácilmente, se deslizó hacia el militatismo o hacia el tecnocratismo. Me parece que no se estuvo en condiciones para discriminar conocer y actuar. Detrás de esta cuestión está la interrogante e inquietud sobre la capacidad transformadora del conocimiento que, por una parte, es pregunta sobre el conocer y su función crítica de hacer posible, por ser apertura hacia una realidad siempre más compleja y, por otra, es volver a problematizar la cuestión del conocimiento en y para la intervención profesional y sus prácticas específicas.

Tal vez este sea un momento particularmente complicado para responder a las interrogantes planteadas. Nos encontramos en un período en que el campo de la intervención está ampliamente dominado por una perspectiva que la acota a sectores fuertemente marginalizados y a programas asentados en prestaciones y condiciones orientadas a contener y no a alterar causas o procesos, como tampoco a garantizar derechos. Entiendo que en este contexto se hace muy difícil la pregunta acerca de qué potenciar, qué posibilidad abrir, indagar.

Ya hace unos años Jesús Martín-Barbero, desde el campo de la comunicación (2002) hablaba de crisis de identidad de los profesionales, diciendo

la crisis de identidad que están sufriendo los profesionales en una sociedad del conocimiento que es a la vez estructuralmente “sociedad del mercado”, ya que es de él que proviene la dinámica de fondo a la que responde el valor y el modo actual de producción y circulación del conocimiento.

Él entiende que hay que pensar el espacio Universidad y la institución como mediadora entre la crisis de identidad y las mutaciones de la sociedad auscultando, pensando, investigando, la complejidad de las relaciones entre los cambios del saber en la sociedad del conocimiento y los cambios del trabajo en una sociedad de mercado.

Para terminar recuerdo lo expresado por Marilda Iamamoto quien, en un texto que data del 2005, nos habla de “*liberar a la verdad de su confinamiento ideológico, de “producir visibilidad” y de alimentar la “construcción de alter-*

*nativas críticas*”, que requiere del TS un sistemático esfuerzo de apropiación de matrices teórico metodológicas como manantial de sugerencias para una investigación histórica creadora, para superar el metodologismo en la investigación de situaciones concretas y la reiteración de generalidades en la referencias macrosociales de los asuntos que desafían a la profesión.

## Bibliografía

- Acosta, Luis (2016) El proceso de renovación del Trabajo Social en Uruguay. *Revista Fronteras*. Montevideo, n 9, p. 29-45
- Aguayo, Cecilia (2007) *Las profesiones modernas: dilemas del conocimiento y del poder. Un análisis para y desde el Trabajo Social*. Buenos Aires. Editorial Espacio
- Bentura, José Pablo (1997) Teoría y práctica: notas para el debate en Trabajo Social. *Revista Fronteras*. Montevideo, n 2, p.33-43
- Bourdieu, Pierre (2005) La práctica de la antropología reflexiva en Pierre Bourdieu y Loïc Wacquant *Invitación a la sociología reflexiva*. Argentina. Ed. Siglo XXI.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (2001) *Las argucias de la razón imperialista*. Barcelona. Ed. Paidós.
- Campana, Melissa y Ramonda, Federico Guzmán (2011) La producción de conocimiento en Trabajo Social. Debates contemporáneos. *Boletín Electrónico Surá*, 174. Disponible en internet en <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0174.pdf>
- Cazzaniga, Susana (2007) La formación de los profesionales como dimensión de la construcción disciplinar en *Hilos y nudos. La formación profesional, la intervención y lo político en el Trabajo Social*. Argentina. Ed. Espacio.
- Cazzaniga, Susana (2015) Trabajo social: miradas teóricas, epistemológicas y políticas. *Revista Debate Público. Reflexiones en Trabajo Social*. Argentina, n 9, p.71-84. Disponible en internet en [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web\\_revista\\_9/PDF/09\\_Cazzaniga\\_9.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_9/PDF/09_Cazzaniga_9.pdf)
- Grassi, Estela (2011) La producción en investigación y la actitud investigativa en el Trabajo Social. *Revista Debate Público. Reflexión en Trabajo Social*. Argentina, n 1, p. 128-139. Disponible en internet en [http://www.trabajo-social.fsoc.uba.ar/web\\_revista/PDF/16\\_grassi.pdf](http://www.trabajo-social.fsoc.uba.ar/web_revista/PDF/16_grassi.pdf)
- Iamamoto, Marilda (2005) La investigación en Servicio Social en el contexto latinoamericano: La experiencia brasileña. *Revista Cátedra Paralela*. Argentina, n 2, p 9-20. Disponible en internet en [http://www.catedraparalela.com.ar/images/rev\\_articulos/arti00020f001t1.pdf](http://www.catedraparalela.com.ar/images/rev_articulos/arti00020f001t1.pdf)
- Ibañez, Jesús (1979) *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*. España. Ed. Siglo XXI.

- Martín-Barbero, Jesús (2002) "La crisis de las profesiones en la Sociedad del Conocimiento". Revista Nómadas s/n: 177-191. Disponible en [https://www.ucentral.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas\\_16\\_13\\_a\\_la\\_crisis.pdf](https://www.ucentral.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas_16_13_a_la_crisis.pdf)
- Martinelli, Lúcia (1997) *Servicio social: identidad y alienación*. Sao Paulo. Ed. Cortez.
- Netto, José Paulo (1995) La estructura sincrética del Servicio Social en *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. Sao Paulo. Ed. Cortez, p. 81-154
- Ortega, Elizabeth (2011) *Medicina, religión y gestión de lo social*. Montevideo. Udelar-Csic
- Parola, Ruth Noemí (2009) *Producción de conocimiento en Trabajo Social. Una discusión acerca de un saber crítico sobre la realidad social*. Buenos Aires. Espacio, Buenos Aires.
- Rivero, Silvia (1997) Elementos preliminares para la discusión de la relación entre investigación e intervención. *Revista Fronteras*. Montevideo, n 2, p.11-18
- Sposati, Aldaíza (2007) Pesquisa e Produção de Conhecimento no Campo do Serviço Social. *Revista Katálysis*. Florianópolis, n 10. Disponible en <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/viewFile/S1414-49802007000300002/3909>
- Zemelman, Hugo, *Los horizontes de la razón. Uso crítico de la teoría. Dialéctica y apropiación del presente*. T I. Ed. Antrhopos, México, 1992.
- Zemelman, Hugo, *Los horizontes de la razón. Uso crítico de la teoría. Historia y necesidad de utopía*. T II. Ed. Antrhopos, México, 1992.

# De cómo enseñar la historia de lo social-asistencial: el desafío de generar pensamiento autónomo

Roberto Zampani<sup>108</sup>  
Mariana Servio<sup>109</sup>  
Melisa Campana<sup>110</sup>

## Introducción

Esta ponencia pretende subrayar la importancia del debate permanente en torno a la categoría “social-asistencial”, de cómo se establecen en cada coyuntura los parámetros de acceso al organigrama de protecciones sociales y, fundamentalmente, de cómo impacta ello en la intervención profesional del Trabajo Social.

Consideramos que el debate en torno de lo “social-asistencial” (en los ya clásicos términos propuestos por Robert Castel hace 20 años) no sólo implica un desafío para lxs colegas que enfrentan la complejidad de sus espacios ocupacionales día a día, sino también para quienes tenemos responsabilidades en la formación de futurxs profesionales.

El escrito se concentrará en este último aspecto y eso se debe a un motivo: durante los últimos años, nuestra unidad académica viene desarrollando un proceso de Reforma Curricular que abrió múltiples discusiones en torno de la formación en general y de la enseñanza del “oficio” en particular. Como docentes de la asignatura Fundamentos Socio-históricos del Trabajo Social, del primer año de la carrera, hemos asumido la tarea de poner en cuestión nuestros supuestos y prácticas de cara al Nuevo Plan, y son estas líneas que compartimos aquí parte de nuestras reflexiones sobre ello.

En particular, nos interesa poner atención sobre lo que constituye el nudo de nuestra materia: las metamorfosis no sólo de la cuestión social (pa-

---

108 Magíster en Servicio Social (PUC Sao Paulo). Docente e investigador de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario. (Argentina) rzampani@hotmail.com

109 Licenciada en Trabajo Social y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UNR). Becaria doctoral CONICET. Docente e investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario. (Argentina) marianaservio@hotmail.com

110 Doctora en Trabajo Social (UNR). Investigadora CONICET. Docente e investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario y de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. (Argentina) melisacampana@gmail.com

rafraseando a Castel) sino, sobre todo, de lo social-asistencial, es decir, en las estrategias de tratamiento/enfrentamiento de las manifestaciones de la cuestión social en cada momento histórico.

Nuestra pretensión es destacar la importancia que este tema reviste en el marco de la enseñanza de la profesión, en tanto permite interpelar cómo la sociedad construye organigramas específicos de protección para sus integrantes, las formas y criterios que adoptan dichos organigramas y, fundamentalmente, cómo las transformaciones socioeconómicas y culturales condicionan -si no determinan- su formulación.

### **¿Cómo y a quiénes protege una sociedad? Interrogantes presentes**

El primer interrogante que presentamos a lxs noveles estudiantes es el siguiente: ¿a quién o a quiénes debe proteger la sociedad? Esto es, frente a distintos ejemplos y/o ejercicios que les presentamos, de una totalidad variada, heterogénea y diversa de personas, a quiénes se protege y qué criterios o fundamentaciones se plantean para justificar tales decisiones.

Este primer interrogante nos abre la posibilidad de trabajar las propuestas teóricas de Robert Castel. Uno de los ejes de trabajo que desarrollamos en la formación de lxs estudiantes desde su primer año, es instalar las siguientes inquietudes teóricas: ¿por qué se seleccionan ciertas personas o grupos de la sociedad para proteger?, ¿qué fundamentos expresan esta selección? y ¿qué pasa con quienes no son seleccionados?

Cuando Castel desarrolla una historia de lo social asistencial, establece uno de los puntos fundantes al momento en que una sociedad define que hay poblaciones a las cuales hay que proteger: “En el seno de las poblaciones sin recursos, algunos son rechazadas y otros tomados a cargo” (1994:43). Para esto, se establecen criterios que deben cumplir estas poblaciones para ser alcanzadas por el organigrama de lo social asistencial.

Castel plantea que una de las características de lo social asistencial es el establecimiento de dos criterios que delimitan la población a proteger en cada sociedad y en cada momento histórico. Esos criterios son: a) ineptitud para el trabajo y b) proximidad (1994:42). Así, al definir estos criterios, la población o grupos pasibles de proteger deben presentar imposibilidad de valerse por sí mismos para su subsistencia y por otro lado, ser reconocidos como propios por la sociedad en general.

Es bueno recordar, además, que siguiendo a Castel, esta definición viene de la influencia teórica, ideológica y práctica de la Iglesia Católica Medieval. Los criterios de ineptitud para el trabajo y de proximidad encuentran justificaciones en las enseñanzas de la iglesia. Asimismo, el autor menciona y llama la atención a otro ítem necesario para entender el organigrama socio asistencial. El autor denomina “economía de la salvación” a esta relación en

lo asistencial que se establecen entre los dos polos de la misma, uno que brinda la asistencia y otro que la recibe. Según las enseñanzas de la Iglesia en la edad media, el rico debía brindar limosnas a los necesitados para asegurarse la salvación eterna. Del mismo modo, el mendigo debía aceptar su condición de pobre y la limosna que el rico le brindaba para también obtener la salvación eterna, en otra vida. Así, podemos entender que los dos polos de esta relación obtienen algún rédito. Pero esta idea se basa en el siguiente presupuesto: ninguno de los polos de esta relación puede romper o renegar del lugar establecido.

Este tema es de fundamental importancia en la formación de nuestros estudiantes. Es necesario reflexionar cuál es el papel esperado en el organigrama asistencial por parte de las poblaciones protegidas. Hoy en día, ningún organigrama socio asistencial procura o tiene como objetivo la salvación eterna. Eso es cosa del pasado. Pero aun así se establece una relación necesaria de ser analizada entre quienes protegen y quienes son protegidos.

Cuando alguien o algunos rompen o se rebelan a ocupar este lugar en este plan de “economía de salvación”, el mismo organigrama genera mecanismos de doble castigo. No sólo que se mantiene la situación por la cual las poblaciones necesitan protección, sino que se las penaliza con nominaciones típicas como “mal pobre” o “pobre desagradecido” y en el mismo acto se les anula, impide o dificulta la posibilidad de futuras protecciones.

### **Cómo abordar una historia del presente de lo social asistencial**

El punto de partida que sostenemos como cátedra es que no podemos entender el hoy del Trabajo Social y sus posibles derivaciones a futuro, si no recuperamos y comprendemos en toda su complejidad su desarrollo histórico. Desarrollo histórico que no abordamos de cualquier modo, sino desde una particular perspectiva historiográfica: la historia del presente, es decir, nos proponemos aprehender la historicidad de las prácticas sociales a través de una específica serie de implicancias ancladas en el presente. Este ejercicio consiste en un análisis que, seleccionando prácticas y proposiciones particulares, traza las condiciones de su existencia, o sea, cómo se convirtieron en lo que hoy son y en ninguna otra cosa.

De este modo, es posible identificar continuidades y discontinuidades, momentos críticos, quiebres y desviaciones que hacen de la reconstrucción histórica no un recuento acumulativo de datos o sucesos, sino un esfuerzo por captar la lógica en la cual se imprimen determinadas prácticas. Así, es posible realizar una historiografía de nuestra profesión que se concentre en sus condiciones específicas de existencia, sus regularidades y discontinuidades, sus cesuras críticas, su racionalidad propia y las prácticas singulares a que ha dado lugar en cada momento histórico particular.

“Volver al pasado con una pregunta que hoy es nuestra”, dice Castel en *Las metamorfosis de la cuestión social*. Y de eso se trata, de recurrir a la historia no como mero contexto, sino por la utilidad que proporciona el material histórico para rastrear toda una serie de transformaciones y así poder captar qué hay de inédito en la actualidad y cuáles son las inercias del pasado que perviven en el presente. Por tanto, se trata de “hacer algo así como una genealogía del presente, o una problematización histórica de las cuestiones actuales” (Castel, 2001: 70). Y en ese sentido es que Castel se sirve de la perspectiva genealógica inspirada en Michael Foucault para tomar un problema que este autor no había estudiado, y que Castel desarrolla magistralmente en *Las metamorfosis de la cuestión social*, a saber: la presencia en la Francia de fines de los años 80’ de un perfil de población, representado por los desocupados de larga duración, o por los jóvenes que son incapaces de entrar en el mercado de trabajo.

Ante la constatación de este problema, Castel se hace la siguiente pregunta: “¿Los “inútiles del mundo” de hoy se inscriben en la misma problematización que los vagabundos de otros tiempos? ¿La comparación de estas dos situaciones puede aclarar la situación de los supernumerarios de hoy?” Y allí, a partir del material historiográfico, de las fuentes documentales disponibles, se sirve de las categorías sociológicas de integración, vulnerabilidad social, anomia, etc., para interrogar las configuraciones históricas sucesivas de las relaciones del hombre al trabajo (Castel, 2001: 72). Y puede reconocer que el comienzo de esa problematización de la relación con el trabajo surgió a mediados del siglo XIV, cuando la disolución de la sociedad feudal comienza a expulsar de las estructuras tradicionales a individuos condenados a vagabundear porque ya no encontraban espacio en los marcos fijados por la división del trabajo. Desde allí, el autor realiza una periodización de esa misma problematización, observando bifurcaciones, rupturas, hasta llegar a comprender que los supernumerarios que él observa a partir de la desconversión de la sociedad salarial ocupan una posición homóloga a la de los vagabundos anteriores.

Se trata de bifurcaciones de una misma trayectoria, o de las metamorfosis de una misma cuestión. “Pues tanto los unos como los otros, se encuentran expulsados de los circuitos de intercambios productivos, o son incapaces de inscribirse en ellos. Pertenecen por tanto a la misma problematización de una relación imposible al empleo que reenvía al análisis de las formas dominantes de organización del trabajo. Pero la historia que los enlaza no se construye a través de un continuo, sino que pasa por momentos de completa recomposición y adopta direcciones imprevistas, como sucede con el paso del siglo XVIII al siglo XIX cuando se pasa de un régimen de trabajo dominado por las tutelas tradicionales a un orden contractual del trabajo” (Castel, 2001: 71- 72).

Aquí colocamos una advertencia. Es importante ser cuidadosxs de no intentar pensar que la historia se repite; por el contrario, se trata de metamorfosis o mutaciones. “Es preciso saber reconocer los sucesos de la historia, las sacudidas, las sorpresas, las victorias afortunadas, las derrotas mal digeridas, que dan cuenta de los comienzos, de los atavismos y de las herencias” (Foucault, 1988: 3). Esto es, registrar que ciertos sucesos son parte de la misma problematización, pero que proliferan las rupturas, discontinuidades entre distintas épocas sucesivas y a su vez en un mismo momento histórico. (Murillo, 2011: 25).

Este enfoque, que Foucault también llama “historia efectiva”, remite a un modo de trabajo en ciencias sociales que rechaza la unicidad de los hechos, las formas totalizantes, y que requiere del trabajo documental. Susana Murillo, siguiendo esta tradición, resalta la importancia de entender los documentos como monumentos. “Leer al documento como monumento, entonces, supone asumir que él no puede reflejar o rememorar la realidad tal cual fue, sino sólo puede ser analizado según el modo en que ha circulado, cómo ha sido utilizado, por quiénes, en qué circunstancias. Significa comprender que él también es leído desde una cierta perspectiva y que por ende no refleja lo real del pasado tal como ocurrió. El documento entendido como monumento nos adentra en la “historia efectiva”, en la cual no hay unidades fijas, sino proliferación constante” (Murillo, 2011: 25).

Este ejercicio es el que intentamos hacer junto a lxs estudiantes a lo largo de todo el año de cursado de la asignatura, volviendo una y otra vez a Castel, buscando las continuidades y rupturas en el organigrama social asistencial a lo largo del desarrollo histórico de nuestra profesión, los interrogantes que lxs colegas trabajadorxs sociales fueron haciéndose y que siguen interpelándonos en nuestro presente. Estando atentxs a los matices, las contradicciones, las disputas del pasado... Porque como nos ha enseñado Castel, el presente no es sólo lo contemporáneo, sino un efecto de la herencia.

## **Hacia la construcción del pensamiento autónomo en la formación universitaria**

Decimos que el desafío es generar pensamiento autónomo y es en ese sentido que el debate sobre lo social-asistencial se desarrolla en nuestra cátedra. A riesgos de ser esquemáticxs, podemos decir que hoy asistimos a un dilema en nuestras casas de estudio: la incorporación o repetición acrítica de teorías, conceptos, autorxs y tradiciones del pensamiento social *versus* el reinado de un falso antiacademicismo que deja de lado las lecturas y teorías sociales y aboga por experiencias sensoriales que iluminaran de forma cuasi mágica la realidad.

Por eso, se instala como un desafío la generación de pensamiento autónomo en nuestros estudiantes y en los colegas profesionales. Y creemos necesario atravesar algunos momentos o procesos que permitan, justamente, desarrollar ese pensamiento autónomo.

Uno de esos procesos es la alfabetización académica. Retomando nuestra propuesta, significa ni más ni menos que reconocer la trayectoria, el origen y las distintas explicaciones de lo social-asistencial. Tanto en su formulación seminal por parte de Robert Castel, como en sus múltiples interlocuciones con otros pensadores y en el re-trabajo de dicha categoría incluso por el mismo Castel luego. Esto es, no alcanza con repetir un concepto o categoría, sino que es parte de esta estrategia la pretensión de buscar comprenderlo en su génesis, desarrollo, usos y abusos.

Como dijimos, basamos nuestra estrategia pedagógica en la noción de alfabetización académica, que alude al conjunto de nociones y estrategias necesarias para participar en la cultura discursiva de las disciplinas, así como en las actividades de producción y análisis de textos requeridas para aprender en la Universidad (Carlino, 2003c; 2005).

Y en tal sentido, un aspecto clave es asumir como parte de la tarea docente el desafío de enseñar los propios procesos y prácticas de pensamiento, es decir, los modos de indagar, aprender y pensar en un área de estudio. En palabras de Paula Carlino, “enseñar los modos específicos de nuestras disciplinas sobre cómo encarar los textos, explicitando los códigos de acción cognitiva sobre la bibliografía [y] hacer lugar en las clases a la lectura compartida, ayudando a entender lo que los textos callan porque dan por sobreentendido” (2003b:18). Esto último implica, por ejemplo, reponer el contexto ausente, orientar a través de guías la interpretación de textos, proponer actividades de escritura a partir de lo leído, etc.

La alfabetización académica involucra, fundamentalmente, una redistribución de la acción cognitiva que otorgue mayor protagonismo y actividad intelectual a los estudiantes, lo cual coloca la necesidad de diseñar creativamente situaciones didácticas consistentes con principios teóricos (Carlino, 2005). En resumidas cuentas, se trata de otorgar importancia no sólo a los aspectos contenidísticos, sino también a los procedimentales.

Aquí dos dimensiones se tornan imprescindibles: lectura y escritura sistemáticas. Según sostienen Carlino y Estienne (2004), el desarrollo de lectores autónomos supone la enseñanza de una práctica lectora: si se pretende que los textos sean leídos de forma específica según los objetivos de la cátedra, es preciso explicitar pautas claras para el abordaje de los mismos, a partir de una guía intencionada que jerarquice y organice la información que contienen. Como la lectura no “extrae” sentido de los textos, sino que, al contrario, los carga de sentido, es fundamental distinguir entre la mera exigencia

de lectura y la generación de un propósito lector (Estienne, 2008), orientado a comprender, profundizar y contrastar los temas y perspectivas.

Al mismo tiempo, la escritura debe concebirse, en los términos de Alvarado y Cortés (2000), como una herramienta intelectual capaz de incidir en la transformación de los procesos de pensamiento. Para desarrollar el potencial epistémico de la escritura, es preciso promover estrategias de escritura que tiendan a la apropiación crítica del conocimiento, a partir de la práctica sistemática de análisis, interpretación y elaboración de textos académicos. A diferencia de la concepción instrumental que entiende a la escritura como mera trasposición del pensamiento, la escritura epistémica es aquella que produce conocimiento, en tanto ordena, jerarquiza, recorta, profundiza.

Queremos también enfatizar que, desde nuestra perspectiva, no es lo mismo tutelar que acompañar y que, a nuestro juicio, no hay posibilidad de autonomía sin acompañamiento. No concebimos, por ende, las estrategias mencionadas como complemento de la labor docente sino, coincidiendo una vez más con Carlino (2003c), como una tarea intrínseca a la función social de la Universidad de facilitar el ingreso y -sobre todo- la permanencia de lxs estudiantes en las comunidades científicas o profesionales.

Es sobre estos cimientos teórico-metodológicos, ideológicos y políticos, que proponemos un abordaje crítico de la historia de eso que damos en llamar, abrevando en Castel, lo social-asistencial. Estamos convencidxs de que el pensamiento crítico no sólo se refiere a conocer en profundidad un concepto y una teoría que le da sustento sino, además, poner todo ello en diálogo con otras teorías, otros conceptos y la realidad misma. La realidad actual, efectiva, que es histórica.

Creemos que en este proceso podemos provocar, promover, el desarrollo de lo que denominamos pensamiento autónomo; pensamiento que muestra un conocimiento profundo de la realidad y de algunas categorías teóricas, a lo cual le agrega una interlocución crítica analítica de dichas categorías y teorías, en la interpelación a su capacidad heurística respecto de los fenómenos socio-históricos; pensamiento autónomo que, sin desconocer las tradiciones teóricas, el acervo teórico de la profesión y de las ciencias sociales, se anima a ir un poco más allá, a pensar y repensarse, a superar debates estériles y a proponer novedades para nuestrxs estudiantes y el colectivo profesional.

Para finalizar, queremos insistir en la importancia de bregar por la responsabilidad en el uso de la herramienta teórica y que, por lo tanto, es necesario promover una reflexión teórica que dé orientación y sentido a la acción, no en términos de “aplicabilidad de la teoría”, sino de un serio trabajo del concepto que provea de herramientas para iluminar nuestra lectura de la realidad y permita a nuestra intervención profesional estar a la altura de los desafíos que le impone el tiempo actual.

## Bibliografía

- CARLINO, Paula. "Reescribir el examen". En: Revista *Cultura y educación*, nro. 15. Fundación Infancia y aprendizaje, Madrid, 2003a. pp. 81-96.
- CARLINO, Paula. "Leer textos científicos y académicos en la educación superior". En: Revista *Uni/pluriversidad*, vol. 3, nro. 2. Universidad de Antioquía, 2003b. pp. 17-24.
- CARLINO, Paula. "Alfabetización académica: un cambio necesario, algunas alternativas posibles". En: *EDUCERE*, año 6, nro. 20. Universidad de los Andes, Mérida, 2003c. pp. 409-419.
- CARLINO, Paula. *Escribir, leer y aprender en la universidad. Una introducción a la alfabetización académica*. FCE, Buenos Aires, 2005.
- CARLINO, Paula y ESTIENNE, Viviana. "Leer en la universidad: enseñar y aprender una cultura nueva". En: Revista *Uni/pluriversidad*, vol. 4, nro. 3. Universidad de Antioquía, 2004.
- CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires – Barcelona - México, 1994.
- CASTEL, Robert. "Presente y genealogía del presente". En: *Cuadernos de crítica de la cultura*, nro. 47. Archipiélago, Madrid, 2001. pp. 67-75.
- ESTIENNE, Viviana. "Leer en la universidad. Un estudio exploratorio acerca de las dificultades en el abordaje de la lectura de los alumnos ingresantes". En: *Revista Científica de UCES*, 12(2). Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales, Buenos Aires, 2008. pp. 37-53.
- FOUCAULT, Michael. *Nietzsche, la genealogía, la historia*. Pre-textos, Valencia (España), 1988.
- MURILLO, Susana. *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*. Ediciones Luxemburgo, Buenos Aires, 2012.

# Fundamentos do serviço social no Brasil: uma análise das produções nos periódicos da área

Thaísa Teixeira Closs<sup>111</sup>

## Introdução

O presente trabalho sistematiza tese de doutoramento sobre os Fundamentos do Serviço Social (Closs, 2015) que analisa a produção recente da área, desenvolvida mediante pesquisa quanti-qualitativa que teve como universo de documentos os artigos das principais revistas<sup>112</sup> brasileiras da área de Serviço Social, publicados entre os anos de 1993 a 2013. A pesquisa foi desenvolvida a partir da premissa analítica de que os Fundamentos do Serviço Social consistem na matriz explicativa da realidade e da profissão, particular ao Serviço Social, (re) construída processualmente na sua trajetória histórica no movimento da realidade brasileira, a qual possui dimensões teórico-metodológicas e ético-políticas que fundamentam a dimensão técnico-operativa desta profissão.

Esta matriz, na atualidade, conforma-se a partir da conjugação de método/teoria marxistas e valores emancipatórios na análise histórico-crítica totalizante do Serviço Social, profissão cujo núcleo central reside no debate teórico-metodológico marxista, na análise da sua historicidade, na abordagem teórica da questão social e da categoria trabalho (mediada com a profissão), bem como do seu projeto ético-político. Esta premissa analítica embasou-se nas dimensões constituintes do projeto de formação profissional (Abepss, 1996) e em produções da área (Yazbek, 2009a; lamamoto, 2008), sendo ampliada e adensada ao longo da pesquisa desenvolvida.

O estudo teve como produto a construção de um banco de dados através da análise de 226 volumes dos periódicos de 11 revistas, totalizando 2031

---

111 Assistente Social, Magíster y Doctora em Servicio Social. Profesora del curso Servicio Social de la Maestría en Servicio social y Política Social de la Unviersidad Federal de Río Grande del Sur. (Brasil) thaísa.closs@ufrgs.br

112 Quais sejam: Em pauta (UERJ), Katálisis (UFSC), Libertas (UFFJ), O social em questão (PUC-RIO), Praia Vermelha (UFRJ), Serviço Social e Realidade (UNESP- Franca), Serviço Social em Revista (UEL), Textos e Contextos (PUCRS), Teoria Política e Social (UFPB), Temporalis (ABEPSS), Serviço Social e Sociedade (Editora Cortez).

artigos revisados. Dentre estes, 324 artigos possuem descritores<sup>113</sup> relacionados aos Fundamentos do Serviço Social, os quais representam 15,91% da produção das revistas. Verificou-se que as produções que possuem o descritor “Fundamentos do Serviço Social” são extremamente reduzidas, perfazendo 0,49% dos artigos das 11 revistas analisadas. Já a abordagem da categoria trabalho, articulada ao Serviço Social, é a que apresenta maior incidência em cada uma das revistas, seguida da ênfase para o projeto ético-político profissional. Publicações sobre a trajetória histórica da profissão também são significativas, seguidas da abordagem da questão social e da articulação da matriz marxista na leitura do Serviço Social. A ênfase para o debate de teoria e método articulado com a profissão concentram poucas publicações, em escala semelhante à dos Fundamentos. O material que ora se apresenta realiza uma análise sintética das produções que possuem o descritor “Fundamentos do Serviço Social”, considerando que os demais eixos temáticos encontram-se sistematizados na produção original (CLOSS, 2015).

### **Tendências da produção sobre fundamentos do Serviço Social nos periódicos da área**

A partir da análise das produções<sup>114</sup> destacam-se quatro tendências da abordagem Fundamentos do Serviço Social. A primeira refere-se à problematização dos mesmos através da relação da profissão com as matrizes do pensamento social, analisando a forma como a profissão incorpora e dialoga com tais matrizes, especialmente a marxista. As demais tendências enfocam os Fundamentos nos marcos das Diretrizes Curriculares da ABEPSS (1996), no plano da ética profissional, seguidas do debate sobre a influência do conservadorismo na profissão, conforme sistematização no quadro a seguir.

---

113 Os descritores que nortearam a revisão dos títulos, resumos ou palavras-chaves dos artigos foram “Fundamentos do Serviço Social”, “Projeto ético-político do Serviço Social, bem como os seguintes descritores, combinados com a expressão “Serviço Social e/ou assistente social”: História; Teoria; Método; Dialético-crítico; Marxismo; Materialismo histórico; Questão social; Trabalho.

114 Tais produções consistem em dez artigos, sendo que destes uma produção foi excluída da análise por não abordar diretamente a temática em tela (Pequiá; Rosa, 2010), apesar de possuir o descritor “Fundamentos do Serviço Social”. A totalidade destas publicações é datada dos anos 2000, sendo a revista *Temporalis* a que reúne o maior número de artigos (6 de 9).

Quadro 1 - Produções sobre Fundamentos do Serviço Social nos periódicos da área

Ênfase temática da produção	Autores, ano	Conteúdo do artigo
Fundamentos do Serviço Social e matrizes do pensamento social	Guerra (2004)	Fundamentos históricos-ontológicos da tradição marxista e os Fundamentos do Serviço social
	Lara (2009)	Incidência da teoria social crítica no Serviço Social
	Pagaza (2010)	Repercussões contemporâneas do positivismo, funcionalismo e interacionismo simbólico no Serviço Social
Fundamentos Históricos e Teórico- Metodológicos (FHTM) do Serviço Social na formação profissional	Cardoso (2007)	Concepção e ensino dos FHTM do Serviço Social a partir das diretrizes curriculares da ABEPSS
	Simionatto (2004)	Concepção e organização dos FHTM do Serviço Social na implementação das diretrizes curriculares da ABEPSS
Fundamentos ético-políticos do Serviço Social	Ramos (2006)	Significado teórico-político dos princípios do Código de Ética
	Sarmiento (2011)	Fundamentos éticos e políticos da sociedade contemporânea e a ética no Serviço Social
Fundamentos do Serviço Social e conservadorismo	Araújo (2006)	Influência do conservadorismo no Serviço Social
	Santos (2009)	Novo conservadorismo profissional engendrado a partir das repercussões da liberalização da economia e da reforma do Estado na proteção social

Fonte: CLOSS (2015, p. 41)

Na *primeira ênfase temática* da produção, as formulações de Guerra (2004) e Lara (2009) convergem na análise da aproximação e influência contemporânea do marxismo no Serviço Social, ressaltando os aportes desta matriz para a compreensão dos Fundamentos. Lara (2009) historiciza as principais vertentes teórico-metodológicas que influenciaram o Serviço Social na sua trajetória<sup>115</sup>, demarcando que a recepção acrítica das matrizes das Ciências Sociais e Humanas é uma característica que marcou o desenvolvimento do Serviço Social. Cabe ressaltar as consequências que este processo leva à dimensão teórico-metodológica da profissão: a tendência ao empirismo e ao pragmatismo (Iamamoto, 2011), bem como o praticismo (Montaño, 2007), juntamente com o trato superficial, seletivo e mesmo eclético no campo das teorias sociais (Netto, 2004). A aproximação com o marxismo, iniciada no movimento de reconceituação em suas limitações iniciais e adensada anos 1980 é um ponto de inflexão na trajetória da profissão no campo do conhecimento.

Se é na história que vão se gestar as condições de existência da profissão e os temas sobre os quais ela se indaga do ponto de vista teórico-metodológico e ético-político, somente apoiada numa concepção teórica capaz de fazer a crítica do existente é que a profissão pode dar o mergulho ontológico que lhe permite alcançar os seus fundamentos. Somente uma concepção de teoria social crítica

115 Para este debate histórico destaca-se a importante sistematização de YAZBEK (2009), também citada pelo autor.

e radical, como um conjunto de pressuposições que buscam captar o modo de ser e de se constituir dos processos sociais, a sua lógica a sua dinâmica de constituição (NETTO, 1986) é que permite à profissão superar a aparência do real cristalizada nos fenômenos (Guerra, 2004, p. 33-34).

Portanto, é a tradição marxista que permite a compreensão das próprias “bases histórico-ontológicas que fundam a profissão (Guerra, 2004, p. 26)”, que consistem na compreensão da forma de ser do Serviço Social na realidade, superando suas expressões imediatas e explicações endógenas, para alcançar, a partir do recurso à totalidade e à história, a compreensão do seu significado social. Lara também discute a dimensão ontológica que é inerente à teoria social marxista e a articula com a profissão. Para o autor os fundamentos históricos, teóricos e metodológicos do Serviço Social “têm como maior preocupação compreender a produção e reprodução da vida social da sociedade burguesa, principal inquietação de estudo dos referidos autores dessa tradição”. (Lara, 2009, p.44). Sua produção ainda destaca os principais pensadores que vêm marcando presença na interlocução do Serviço Social com o marxismo.

A incidência de autores como Marx, Gramsci, Lukács, Hosbsbawm, Heller, Lênin começou a ser frequente na área. Na atualidade o Serviço Social recorre frequentemente a tais autores para compreender o significado social da profissão; analisar a sociedade de classes sociais antagônicas; investigar o capital monopolista e sua consolidação no século XX; debater a “questão social” e situá-la como principal categoria social na matriz curricular dos cursos de graduação; entender a particularidade da profissão na divisão social e técnica do trabalho; compreender as dimensões ético-políticas que envolvem a profissão; investigar as relações sociais tendo como fundamento a centralidade do trabalho; compreender o caráter contraditório das políticas sociais (Lara, 2009, p.43).

Destaca-se, da citação, que a interlocução com as formulações destes autores se desdobra, especialmente, em dimensões analíticas que são centrais aos Fundamentos do Serviço Social. Assim, a compreensão da profissão na dinâmica do capital monopolista (José Paulo Netto), a análise da particularidade da profissão na divisão social do trabalho (Marilda lamamoto), o debate sobre a instrumentalidade no Serviço Social (Yolanda Guerra), a discussão sobre a ética e seus fundamentos ontológicos (Maria Lúcia Barroco), são ressaltados por Lara (2009) e também debatidos por Guerra (2004) como teses da área que marcam a interlocução com o marxismo na análise da profissão. Além destas, destacam-se também as formulações de Maria Carmelita Yazbek (2009, 2009a, 2009b) e Maria Lúcia Martinelli (2003).

Já o debate de Pagaza (2009) amplia a análise para outras matrizes do pensamento social, destacando que o positivismo e o funcionalismo tem marcado sua influência na área, reaparecendo “metamorfosados” em teorias contemporâneas que moldam de forma dispersa a formação e o exercício

profissional na atualidade, na tendência de naturalização das manifestações da questão social no quadro atual de crise capitalista, apreendidas como expressões fragmentadas e supostamente possíveis de serem superadas a partir de uma gestão eficiente do social. São também expressões desta reatualização a crença de que as possibilidades de solução das condições de vida dos sujeitos dependem de suas capacidades e potencialidades bem como a abordagem da pobreza como um problema estático, transitório, e até necessário, desde que se gere o crescimento econômico (Pagaza, 2009).

Analisando o debate recente da área (Closs, 2015) pode-se levantar como hipótese que a reatualização destas matrizes do pensamento nos Fundamentos do Serviço Social não é hegemônica, mas isso não quer dizer que não estejam presentes como tendências latentes ou mesmo em traços ecléticos que ainda marcam a área. Como aponta Netto (1996), é preciso não hiperdimensionar a magnitude da ruptura com o conservadorismo, pois a legitimidade e hegemonia alcançada pelas correntes marxistas na profissão “está longe de equivaler à emergência de uma maioria político-profissional radicalmente democrática e progressista que, para ser construída, demanda trabalho de largo prazo e conjuntura sócio-histórica favorável” (Netto, 1996, p. 112).

Esta análise prospectiva realizada por Netto (1996), sobre as diferentes tendências emergentes na profissão, também pode ser articulada com as formulações de Pagaza (2009). As heranças positivistas e funcionalistas, tais como as delineadas por esta autora, podem sinalizar para a presença de uma “vertente de cariz tecnocrático, herdeira daquela que foi a ‘perspectiva modernizadora’ nos anos sessenta e setenta” (Netto, 1996, p. 126-127), que se renova, na ótica do autor, por meio da ofensiva neoliberal e das demandas da gestão da crise do Estado de Bem-Estar. Há de se considerar também o possível desenvolvimento de uma “vertente neoconservadora, inspirada fortemente na epistemologia pós-moderna”, a qual se direciona para a retomada de práticas tradicionais, através de um discurso legitimador de natureza “cultural”, estimulando ações focais.

Sem pretensão de esgotar este debate, apontam-se tais tendências tendo em vista a importância de uma maior atenção para a diversidade de orientações presentes na categoria profissional, e que, apesar da difusão da matriz marxista na profissão, é preciso igualmente considerar o possível desdobramento de outras matrizes do pensamento social no campo da docência e do trabalho profissional em diferentes espaços sócio-ocupacionais, como um tema que também perpassa os Fundamentos do Serviço Social.

*A terceira tendência identificada na pesquisa* volta-se para o debate dos fundamentos ético-políticos do Serviço Social. Esta tendência engloba a discussão das concepções em torno da ética no campo das principais tradições filosóficas, como base para análise da dimensão ético-política do Serviço So-

cial (Sarmiento, 2011) e, também, o significado teórico-político dos princípios do Código de Ética profissional de 1993 (RAMOS, 2006).

Para Sarmiento (2011) os dilemas vivenciados na sociedade contemporânea – tais como o individualismo, a incerteza como condição permanente, o pessimismo e a distopia – estão a demandar a retomada do debate da relação entre ética e política. Para o autor, “a ética, ao ser retomada, assume o significado do questionamento diante do que é a realidade, e, também do que deveria ser nossa vida cotidiana”, ou seja, “uma vida cotidiana na qual a escolha moral é tomada de decisão, poder e conflito, isto é, política” (SARMENTO, 2011, p. 5-6). Portanto, é preciso considerar que o questionamento que marca a experiência ética implica uma leitura totalizante destas mesmas situações cotidianas, ampliando a possibilidade de respostas profissionais que superem a tônica para os dilemas destacados pelo autor. Isto requer, além da clareza de finalidade ético-política, uma sólida competência teórico-metodológica.

Sarmiento (2011) também discute as diferentes correntes filosóficas<sup>116</sup> que influenciam o debate da ética, enfatizando especialmente os pressupostos marxistas deste debate. Portanto, na abordagem marxista, ética é a construção histórico-humana, concebida com base na crítica radical da alienação decorrente do trabalho abstrato, tendo como horizonte a construção de uma nova ética que visa à libertação humana, ou seja, uma ética que é crítica da moral existente.

A abordagem da ética a partir da tradição marxista também está presente na análise de Ramos (2006), ao explorar o significado teórico e político dos princípios do Código de Ética, em direção semelhante a outras produções (Bonetti Et Al, 2003; Netto, 2006; Barroco, 2006). Foge ao objetivo da discussão a revisão de cada um destes princípios, mas cabe ressaltar o tratamento dado aos mesmos que explora a dimensão contraditória e os limites de sua materialização na sociabilidade burguesa. Como destaca a autora:

Não se está defendendo a existência formal ou jurídico-política de tais princípios, mas a efetivação concreta dos mesmos no cotidiano dos indivíduos sociais, impossível de ocorrer em uma sociabilidade que nega a possibilidade de materialização concreta das necessidades humanas (Ramos, 2006, p. 16).

Tal impossibilidade demarca a direção estratégica da construção de uma nova ordem societária, como elemento central ao projeto ético-político. Mas é preciso considerar que, justamente tendo como horizonte a emancipação humana (Marx, 2009), é preciso “desentranhar”, do curso do movimento contraditório da realidade, possibilidades de atendimento das necessidades sociais que contribuam para a democratização da sociedade, para o fortalecimento

---

116 As tradições filosóficas e sua abordagem da ética, tematizadas por Sarmiento (2011) são a kantiana, a hegeliana, o pragmatismo, o existencialismo e o irracionalismo.

da organização e do poder decisório da população usuária. Nesta direção, Ramos pondera que:

A materialização destes princípios requisita uma profunda atuação teórico-política que será bem sucedida quanto mais romper com a direção da luta apenas no âmbito da institucionalidade que anula os antagonismos de classe (Dias, 2002), e estiver conectada às mobilizações desenvolvidas pela classe trabalhadora na perspectiva da crítica radical à sociabilidade do capital (Ramos, 2006, p. 25).

Contudo, cabe ressaltar que a perspectiva apontada pela autora não significa a recusa de ocupar espaços instituídos e lutar para democratizá-los, mas apenas não se limitar a eles, sob pena de recair nos dilemas “militantistas” já superados no debate profissional. Além disso, conjugar estes planos de luta, seja no trabalho profissional como na atuação político-organizativa das entidades da categoria, requer o aprofundamento da análise e do acompanhamento conjuntural das formas de resistência e organização que emergem da sociedade, bem como de suas orientações políticas, aglutinando forças sociais sintonizadas com a direção social do projeto profissional.

*A última tendência da produção* sobre os Fundamentos do Serviço Social é aquela que debate as influências do conservadorismo na profissão. Na ótica de Araújo:

No percurso teórico-filosófico desenhado pelo Serviço Social, nesses 70 anos de sua existência no Brasil, o pensamento conservador, embora combatido e atuante em todas as esferas profissionais, tem sido sempre figura silenciosa, embora presente. Ele age, enquadra, influencia, determina tendências. Esse enquadramento, como se sabe de longa data, operou na gênese do Serviço Social. Isso significa que a profissão nasceu no seio do pensamento conservador, com uma perspectiva que é a da consolidação da ordem burguesa, mas seu discurso é antiburguês e anticapitalista, portanto, antimoderno. Não é por acaso que a Igreja, quando entra neste amálgama, o faz assumindo a “questão social” e propondo não o capitalismo, mas uma “terceira via” (Araújo, 2006, p. 99).

O eixo argumentativo que marca esta produção é a ênfase para o debate da natureza no pensamento conservador e sua relação com o Serviço Social, na qual a autora levanta indagações<sup>117</sup> sobre a existência de dois conservadorismos distintos – o moderno e o antimoderno – os quais possuem uma mesma função social, mas estruturas distintas, marcados por uma maior ou menor permeabilidade aos valores capitalistas (Araújo, 2006, p. 99). Para este debate é de fundamental referência a produção inaugural de Iamamoto (2011) sobre o vínculo da profissão com o pensamento conservador, que

---

117 Destaca-se que o artigo analisado consiste em revisão de literatura que embasa a formulação de pesquisa de doutorado. Contudo, não há produções posteriores da autora que aprofundem o debate sobre a existência destes matizes do conservadorismo, bem como tese desenvolvida pela autora.

analisa esta marca persistente no Serviço Social, desde sua origem, no bojo do reformismo conservador dinamizado pela Igreja Católica, bem como na sua evolução, perpassando inclusive as tendências modernizantes do Serviço Social, como sintetiza a autora:

O Serviço Social emerge como uma atividade com bases mais doutrinárias que científicas, no bojo de um movimento reformista conservador. O processo de secularização e de ampliação do suporte técnico-científico da profissão (...) ocorre sob a influência dos progressos alcançados pelas Ciências Sociais nos marcos do pensamento conservador, especialmente de sua vertente empiricista norte-americana. O Serviço Social mantém seu caráter técnico-instrumental voltado para uma ação educativa e organizativa entre o proletariado urbano, articulando – na justificativa dessa ação – o discurso humanista, calcado na filosofia aristotélica-tomista, aos princípios da modernização presente nas Ciências Sociais (Iamamoto, 2011, p. 21).

Demarca-se, assim, a marca histórica do pensamento conservador na profissão, pois o seu questionamento somente se manifesta no corpo profissional no final dos anos 1950, mas ainda restrito ao humanismo e ao desenvolvimentismo, não atingindo a crítica da organização societária (Iamamoto, 2011; Netto, 2004). Tal crítica somente se dará efetivamente após a ditadura militar, e possibilitará, portanto, uma ruptura com este pensamento, o que também decorre do reconhecimento das contradições e implicações políticas do exercício profissional.

No que tange às indagações levantadas por Araújo (2006) sobre a existência de matizes modernas e antimodernas no pensamento conservador, considera-se que uma digressão teórica sobre os diferentes matizes deste pensamento, bem como dos seus desdobramentos históricos, foge aos limites deste trabalho e podem ser encontradas na literatura da área<sup>118</sup>. Mas aponta-se que, sim, é possível identificar claramente raízes antimodernas no conservadorismo do Serviço Social (Netto, 1996, 2011), evidentes na gênese profissional – em meio às influências do programa da antimodernidade, de um projeto político de recusa tanto do liberalismo como do socialismo – bem como do conservadorismo de tônica anticapitalista romântica. Além disso, também aponta o mesmo autor (1996) que tais raízes antimodernas podem se converter e se atualizar em aberturas às concepções pós-modernas, na atualidade da profissão.

Na sequência, registra-se a análise da incidência de um neoconservadorismo no Serviço Social, tendo como polo de tensão as atuais configurações da proteção social sob as diretrizes dos organismos internacionais.

---

118 Para este debate ver a produção de Escorsim Netto (2011), que recupera em termos históricos a emergência do pensamento conservador, enfocando especialmente o conservadorismo clássico, constituído no século XIX, que incidirá na emergência do Serviço Social.

Podemos extrair daí um aspecto fundamental para o Serviço Social: a tensão entre, de um lado, a consolidação do projeto profissional e, de outro, a reação neoconservadora que, sob a influência do Banco Mundial, tem contribuído para a construção de um sistema de proteção social básico e compensatório (...). Conciliando estratégias de *mercadorização*, *assistencialização* e *refilantropização* substituem-se as políticas públicas universais do Estado. Opera-se a passagem de um Estado de direito para um Estado assistencial. (...) É com essa lógica que, no Brasil, a ação pública está sendo substituída pela ação familiar que retira o foco de análise o problema da concentração de renda e da propriedade privada, resultantes do poder político das classes sociais. Esse é um claro exemplo do novo conservadorismo cujo traço mais saliente, no âmbito da profissão, revela-se quando consideramos a fetichização da assistência na qual a prática profissional se reduz à prática da assistência (Netto, 2007). Esse é o cerne do problema com o qual a categoria se defronta na atual conjuntura (Santos, 2008, p. 152).

As considerações de Santos, sem dúvida, precisam ser levadas em conta na análise da profissão na conjuntura atual, mas entende-se que o cerne do problema – ou dos problemas, pois não se acredita que há somente uma dimensão a ser enfatizada – reside em outra tensão que está a demandar atenção. Como sinaliza Iamamoto (2008) é a tênue articulação entre os Fundamentos do Serviço Social e as mediações necessárias para explicar o trabalho profissional nos seus desafios cotidianos, que podem estar facilitando a propagação destes elementos conversadores, marcados pela sua ênfase para a família, para as “vulnerabilidades e riscos”, sem a apreensão do pertencimento de classes dos sujeitos.

Contata-se uma atenção do debate da categoria para estas tendências conservadoras no âmbito da política de assistência social, a partir do contexto da implementação do Sistema Único de Assistência Social, aglutinados na temática da “assistencialização”. Esta temática não é recente, sendo discutida originalmente por Mota (2000) já nos anos 1990 como uma tendência contida na Seguridade Social, configurando-se uma unidade contraditória entre a expansão da assistência social e a privatização das políticas de saúde e previdência social. Contudo, considera-se importante não localizar o neoconservadorismo na assistência social, mas analisá-lo como uma tendência que se faz presente no conjunto das políticas sociais. Se as tendências hegemônicas das políticas sociais são conservadoras – e isto não é novidade, especialmente em uma conjuntura de crise capitalista – é preciso considerar como a profissão tem acumulado análises e estratégias para atuação na contra-hegemonia às mesmas.

Ao se afirmar que do conservadorismo na assistência social, e mesmo da assistencialização da seguridade social, deriva uma reatualização do conservadorismo na profissão, corre-se o risco de cair numa análise difusa que carece de maiores mediações, pois necessita estar ancorada em pesquisas

sobre o trabalho profissional nesta política, que dialoguem e analisem diferentes realidades. Contudo, a dinâmica desta e de outras políticas apontam claramente influxos conservadores, mas é a direção do rebatimento destes influxos na profissão que precisa ser aprofundada.

## Conclusões

A relação indissociável entre *história/teoria/método* é constitutiva dos Fundamentos do Serviço Social, os quais consistem numa matriz explicativa da realidade e da profissão, particular ao Serviço Social, (re) construída processualmente na sua trajetória histórica na realidade brasileira. Tal matriz explicativa possui dimensões *teórico-metodológicas e ético-políticas que fundamentam a dimensão técnico-operativa desta profissão*. Os Fundamentos se assentam na conjugação de *método/teoria marxistas e valores de cunho emancipatório, na análise histórico-crítica da profissão na realidade brasileira*, conformando o núcleo central da matriz explicativa hegemônica construída nas últimas décadas.

*Este núcleo dos Fundamentos se expressa no conjunto da produção profissional através da:* adoção da *teoria social marxista* no plano da formação e do exercício profissional, com repercussões na produção acadêmica; abordagem da *questão social* como base de fundação sócio-histórica da profissão e matéria de trabalho profissional, em suas múltiplas expressões; abordagem teórica do *trabalho e processos de trabalho*, ou seja, a baliza da categoria trabalho na análise da realidade e da profissão, como uma especialização do trabalho que se realiza mediante o assalariamento e a inserção em processos de trabalho; conformação de um *projeto profissional* sustentado em valores de cunho emancipatório, condensando uma direção social contra-hegemônica à sociabilidade burguesa; análise da *historicidade da profissão*, situada no movimento da realidade brasileira, em suas múltiplas determinações, elucidando o significado social da profissão e a conformação das matrizes teórico-metodológicas formuladas em sua trajetória.

Do material analisado na pesquisa conclui-se que *a abordagem direta dos Fundamentos do Serviço Social nos periódicos da área é extremamente diminuta*, especialmente no que se refere a publicações que realizem um trato conceitual abrangente deste tema. Há uma *predominância da abordagem dos Fundamentos através da ênfase para a historicidade e o trabalho profissional*, eixos que concentram o maior universo quantitativo de produções, seguidas das produções sobre *teoria/método/marxismo e questão social*. Destaca-se a importância de adensar os estudos e debates em torno dos Fundamentos do Serviço Social, atribuindo maior visibilidade aos elementos que conformam o núcleo central desta matriz explicativa da profissão e da realidade, o que exige, como ressalta Iamamoto (2008, p. 240), “realizar a viagem de

retorno à profissão”, considerando as múltiplas determinações da mesma na realidade brasileira. Adensar mediações que fortaleçam a conjugação dos Fundamentos na formação e no exercício profissional é um desafio necessário para seguir avançando e consolidando os acúmulos construídos por esta categoria nas últimas décadas, pois identifica-se que esta conjugação é uma angulação pouco tratada entre o conjunto da produção analisada.

## Referências

- ABEPSS (1996). Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social. Disponível em: [http://www.abepss.org.br/files/Lei\\_de\\_Diretrizes\\_Curriculares\\_1996.pdf](http://www.abepss.org.br/files/Lei_de_Diretrizes_Curriculares_1996.pdf). Acesso em: 20 de janeiro de 2014.
- ARAÚJO, N. M. S (2006). Serviço Social e conservadorismo antimoderno. *Temporalis*, Brasília, n. 11.
- BARROCO, M. L. S. (2006). *Ética e serviço social: fundamentos ontológicos*. 4 ed. São Paulo: Cortez.
- BONETTI, D, A. et al (Org.). (2003) *Serviço social e ética: convite a uma nova práxis*. 5 ed. São Paulo: Cortez.
- CARDOSO, F. G. (2007). Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social: tendências quanto à concepção e organização de conteúdos na implementação das diretrizes curriculares. *Temporalis*, Brasília, n. 10.
- CLOSS, T. T. (2015). *Fundamentos do Serviço Social: um estudo a partir da produção da área*. Tese de doutorado. Porto Alegre: PUCRS.
- GUERRA, Y. D. A. (2004). A força histórico-ontológica e crítico-analítica dos fundamentos. *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, n. 10.
- IAMAMOTO, M. V. (2008). *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2 ed. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos*. 11 ed. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_; CARVALHO, R. de. (2012). *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 16 ed. São Paulo: Cortez.
- LARA, R. (2009). A incidência da teoria social crítica no serviço social. *Serviço Social e Realidade*, Franca, v.18 n. 1.
- MARTINELLI, M. L. (2003). *Serviço social: identidade e alienação*. São Paulo: Cortez.
- MARX, K. (2009) *Para a questão judaica*. São Paulo: Expressão Popular.
- MONTAÑO, C. E. (2007). A natureza do Serviço Social: um ensaio sobre sua gênese, sua “especificidade” e sua reprodução. São Paulo: Cortez.

- MOTA, A. E. (2000) *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 2 ed. São Paulo: Cortez.
- NETTO, J. P. (1996) *Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 50, ano XVII.
- \_\_\_\_\_. (2004) *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no pós-64*. 7 ed. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2006). *A construção do projeto ético-político do serviço social*. In: MOTA, A.E. et al. (Orgs.). *Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez.
- PAGAZA, M. R. *Servicio social: fundamentos, formación y trabajo profesional*. *Temporalis*, Brasília, n. 18, 2010.
- RAMOS, S. R. (2006) *Considerações sobre fundamentos éticos do Serviço Social brasileiro: o significado teórico-político da liberdade, democracia e cidadania e direitos humanos na perspectiva de uma nova sociabilidade*. *Temporalis*, Brasília, n 11.
- SANTOS, C. (2009). *Os impactos da abertura comercial sobre o sistema de proteção social no Brasil: desafios contemporâneos para a categoria profissional*. *Temporalis*, Brasília, n 16.
- SARMENTO, H. B. M. (2011). *Ética e Serviço Social: fundamentos e contradições*. *Katálisis*, Florianópolis, v. 14, n. 2.
- SIMIONATTO, I. (2004). *Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social*. *Temporalis*, Brasília, n 8.
- YAZBEK, M. C. (2009). *Classes subalternas e assistência social*. 7 ed. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2009a). *Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social*. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS.
- \_\_\_\_\_. (2009b). *O significado sócio-histórico da profissão*. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS.

# “Residentes errantes”: construcción de la práctica profesional de Ixs Trabajadxsres Sociales residentes al interior de los servicios sociales de los efectores de salud en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Andrea Berti<sup>119</sup>, Carolina Del Valle<sup>120</sup>, Romina Larramendi<sup>121</sup>,  
Fernando Layño<sup>122</sup>, Melisa Velazquez<sup>123</sup>

## Introducción

El presente trabajo es motivado por la experiencia transitada en diferentes espacios laborales en el marco de la Residencia de Servicio Social en Salud de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina<sup>124</sup>. La misma se encuentra incluida en el subsector estatal del sistema de salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires<sup>125</sup>.

---

119 Licenciada en Trabajo Social, egresada de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente realizando el posgrado de capacitación en servicio “Residencia de Servicio Social en Salud” dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sede: Hospital General de Agudos “Donación F. Santojanni”. (Argentina) andrea.nberti@hotmail.com

120 Licenciada en Trabajo Social, egresada de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente realizando el posgrado de capacitación en servicio “Residencia de Servicio Social en Salud” dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sede: Hospital General de Agudos “Donación F. Santojanni”. (Argentina) carodelvalle.-@hotmail.com

121 Licenciada en Trabajo Social, egresada de la Universidad Nacional de Luján. Actualmente realizando el posgrado de capacitación en servicio “Residencia de Servicio Social en Salud” dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sede: Hospital General de Agudos “Donación F. Santojanni”. (Argentina) romylarramendi@gmail.com

122 Licenciado en Trabajo Social, egresado de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente realizando el posgrado de capacitación en servicio “Residencia de Servicio Social en Salud” dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sede: Hospital General de Agudos “Donación F. Santojanni”. (Argentina) fer\_2312@hotmail.com

123 Licenciada en Trabajo Social, egresada de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente realizando el posgrado de capacitación en servicio “Residencia de Servicio Social en Salud” dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sede: Hospital General de Agudos “Donación F. Santojanni”. (Argentina) melisar.vel@gmail.com

124 En adelante Residencia.

125 De acuerdo a la Ley Básica de Salud N° 153/99 de la Ciudad de Buenos Aires, el sistema público de salud se conforma por tres subsectores: estatal, de la seguridad social y privado. El

Las Residencias en Salud “constituyen un sistema remunerado de capacitación de posgrado inmediato, a tiempo completo con dedicación exclusiva. Lo que caracteriza a este sistema de formación es la práctica de la capacitación en servicio, esto es, desarrollar actividades asistenciales programadas y supervisadas en instituciones dependientes del Sistema de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esta capacitación se desarrolla en el ámbito intrahospitalario, como así también extramuros, en íntima relación con la comunidad a la que se dirige y en el marco de la Atención Primaria de la Salud, destacando aspectos de prevención y promoción de la salud.”<sup>126</sup>

Como equipo de residencia nos insertamos en el primer año en el Servicio Social de un hospital general de agudos, en el segundo nos desempeñamos en Centros de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC) correspondientes al Área Programática del hospital, y en el tercer año realizamos una rotación electiva por una institución de nuestro interés y por el equipo de salud mental del Departamento de Urgencias del hospital. Si bien existen lineamientos generales para todas las residencias de salud, estas son particularidades que no necesariamente ocurren en todas las residencias.

A través de este trabajo nos proponemos problematizar el proceso de formación de nuestra Residencia, mediante la identificación de algunas de las dimensiones que lo conforman y la reflexión de cómo lxs<sup>127</sup> diferentes actorxs conciben a las mismas. Para ello, es necesario contextualizar el espacio y tiempo en los que se desarrolla la Residencia, enmarcada en un Programa de Posgrado de capacitación en servicio, lo cual implica que en el proceso de formación también se encuentran presentes las competencias profesionales, las condiciones laborales, los posicionamientos ético-políticos, entre otros.

En el proceso de reflexión e interpelación activa y constante de la práctica profesional, cada una de nosotras se (re)pregunta acerca de las potencialidades y límites al interior de los servicios sociales de las instituciones de salud, como así también acerca de los atravesamientos micro y macro sociales de las instituciones y de las personas que nos desempeñamos laboralmente allí.

---

subsector estatal comprende a la red de Hospitales, Centros de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC) y Centros Médicos Barriales (CMB)

126 Extraído de la Página web oficial del Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/salud/residenciasyconurrencias/presentacion-de-residencia-y-conurrencias>. Consultado el 04/06/2017

127 Se opta por utilizar el lenguaje escrito como una forma de visibilizar las marcas genéricas, por ello se utiliza la x cuando nos referimos a universales en los que pueden incluirse todas las personas, sin importar si se reconocen como mujeres, varones o trans. Si bien el uso de “x” es algo informal, o inclusive incómodo, su uso en ámbitos formales como la academia, es una herramienta de explicitación de la heteronormatividad del lenguaje. El uso de la “x” puede ajustarse a cada persona sin re-producir, a través del poder del lenguaje, la creencia en dos géneros/sexos, que es una base fundamental no sólo del sexismo, sino también de la homofobia y la heteronormalización.

Para esto, proponemos preguntarnos acerca de: cómo se construye el proceso de inserción de lxs residentes; cuál es la función que se espera de lxmismxs; cuáles son las estrategias pedagógicas para cumplir con el proceso de formación propuesto por el Programa de la Residencia; cuáles de estas se priorizan; qué concepciones de los procesos de enseñanza-aprendizaje se ponen en juego; cómo se vinculan con el perfil del trabajador social en salud que se pretende construir; qué función esperan cumplir lxs referentes; cómo influyen las condiciones laborales tanto en el proceso de formación como en el vínculo pedagógico que se construye entre lxs residentes y lxs referentes; y cómo interpelan las concepciones de cuidado que nos atraviesan. Consideramos que todas estas cuestiones forman parte del proceso de formación y por lo tanto atraviesan a todxs lxs actorxs que lo integran.

Entonces, ¿por qué residentes errantes? En la elaboración de este título introducimos el planteo de Silvia Duchatsky (2007) quien en uno de sus libros propone la noción de “Maestros errantes”. Si bien el desarrollo de este concepto está relacionado directamente al sistema educativo, decidimos tomar esta idea y parafrasearla llamándonos a nosotras como “Residentes errantes”.

La autora sostiene que la errancia constituye una disposición activa por parte de lxs profesionales para “tomar lo que irrumpe” y “agenciar algo” en torno a eso. Es decir, estima fundamental tener presentes constantemente las condiciones en las que se desarrolla la práctica profesional con el fin de reflexionar y evaluar acerca de este contexto, a los fines de planificar y ejecutar una acción instituyente, transformadora, singular, garante de derechos. Además, considera que estas acciones se construyen en conjunto, de modo tal que resulta fundamental que se tienda a la construcción de relaciones horizontales para que se ponderen los saberes de todxs lxs actores.

Los insumos metodológicos seleccionados para el análisis propuesto son:

- Cuatro (4) entrevistas en profundidad a profesionales de trabajo social (actualmente referentes) que han transitado la residencia en diferentes momentos, realizadas en el mes de marzo de 2017.

- Veintiséis (26) encuestas autoadministradas destinadas a todas las trabajadoras sociales del Servicio Social del Hospital, Guardia y CeSACs, en el mes de marzo de 2017, mediante la modalidad “Formularios de google” (<https://docs.google.com/forms/>) de las cuales solo fueron respondidas el 38%, es decir diez (10) encuestas.

- Documentos preliminares de la Reformulación del Programa de la Residencia de Servicio Social, trabajados hasta enero de 2017.

Por último, el trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera: en primer lugar nos centramos en el proceso de enseñanza-aprendizaje como práctica sustentada en determinadas concepciones que condicionan

“qué” y “cómo” se enseña-aprende; para luego analizar la construcción del perfil profesional atravesado por la política de cuidado existente y las condiciones laborales.

### **¿Qué; Cómo; y Para qué aprendemos?: Reflexiones en torno al proceso de enseñanza-aprendizaje**

En el transcurso de la Residencia constantemente nos preguntamos acerca del desarrollo y las características de la “capacitación en servicio”. Es por ello que bajo este título nos proponemos abordar cómo entendemos el proceso de enseñanza-aprendizaje que allí tiene lugar, a partir del aporte de diversxs autorxs como Schon (1992), Terigi (1999) y Bruner (2000). Y consideramos revelador poder incluir a este proceso la categoría de “cuidado”<sup>128</sup>, ya que consideramos que no siempre está presente en nuestros análisis, y la misma resulta fundamental en profesiones como la de trabajo social.

Es importante mencionar que las reflexiones que nos proponemos surgen en un contexto propicio, ya que nuestra formación se enmarca en un Programa de Residencia de Servicio Social en Salud que actualmente está en proceso de reformulación<sup>129</sup>.

Para comenzar, nos resulta pertinente (des)andar en estas ideas sobre la capacitación, el aprendizaje, la enseñanza; y la asistencia, el ejercicio profesional, el trabajo, las cuales se expresan en simultáneo, articuladamente, “a la vez”. Podemos pensar en esto a partir de los aportes que realiza Donald Schon (1992), quien plantea como pregunta disparadora “¿qué clase de preparación profesional sería la más adecuada para una epistemología de la práctica que pretenda tener su fundamento en la reflexión en la acción?” (1992:1).

A partir de allí expresa la noción de practicum reflexivo, valorando el aprendizaje a través de la práctica. Sostiene que aquel constituye una situación pensada y dispuesta para que lxs estudiantes adquieran herramientas para la intervención profesional. De este modo, el diálogo reflexivo y recíproco entre tutorx y alumnx promueven la reflexión en la acción. Este concepto comprende la tarea de pensar lo que se hace mientras se está haciendo, sin llegar a interrumpir la acción. Así, se distancia de la racionalidad técnica que consiste en la aplicación de conocimiento científico (ya elaborado) a los problemas de la práctica. Asimismo, consideramos importante también la reflexión sobre la acción que implica retomar nuestras ideas, categorías

---

128 Esta categoría la desarrollamos más adelante.

129 El proceso de Reformulación del Programa se realiza a través de una Comisión integrada por todxs lxs actorxs involucradxs en el proceso de formación. Para esto se persigue el uso de una metodología horizontal, por lo que cada propuesta elaborada es conversada al interior de las sedes de la Residencia con el objetivo de realizar aportes.

y pensamientos luego del hecho o poder pausar la acción para `pararse a pensar`. Sostenemos que la reflexión permanente es constitutiva de nuestra “formación en servicio” como trabajadoras sociales.

Este autor nos permite seguir pensando en esto porque en su análisis hace mención a que un ejemplo de la reflexión en la acción es la formación tutorizada, ya que el aprendizaje con el acompañamiento de unx tutorx se trata de una práctica reflexiva en dos sentidos: “se pretende ayudar a los estudiantes a llegar a ser capaces de algún tipo de reflexión en la acción, y, cuando las cosas funcionan así, ello implica un diálogo entre el tutor y el alumno que adopta la forma de una reflexión en la acción recíproca”.(1992:2). Si bien él desarrolla este análisis para el campo de la educación, consideramos que es un gran aporte para este trabajo, ya que nuestro proceso de formación depende, en gran medida, de quienes resultan ser nuestras “referentes”, es decir, aquellxs trabajadorxs sociales que nos acompañan/forman/supervisan en los diferentes espacios en los que nos insertamos.

Pero, ¿cómo entendemos el proceso de enseñanza-aprendizaje? El proceso de formación que transcurre en la Residencia comprende el desarrollo de prácticas tutorizadas como se definieron previamente. Esto implica, para nosotras, la posibilidad del diálogo y reflexión conjunta, que tienda a la horizontalidad y favorezca la retroalimentación. El fin es la construcción de una práctica profesional atravesada y fundamentada en la perspectiva de derechos, de interculturalidad y de género<sup>130</sup>. No obstante, en ocasiones la práctica profesional se confronta con la concreción de esta idea.

Sostenemos que de acuerdo al modo en que se conciba al proceso de aprendizaje y al “aprendiz” se establecerá la modalidad pedagógica y, por lo tanto, resulta importante que lxs actorxs involucradxs en el proceso de formación expliciten los sustentos teóricos en los que fundamentan su estrategia pedagógica, como así también los presupuestos y creencias que guían su accionar (Bruner, 2000).

Respecto a esto, a partir de encuestas realizadas a colegas, y ante la pregunta de cuáles son las funciones de lxs referentes, la mayoría hizo mención a que estxs deben: acompañar, supervisar, y brindar material teórico o bibliográfico. Sin embargo, sólo dos nombraron funciones vinculadas a reflexionar “de forma conjunta” y “crítica” las intervenciones junto a lxs residentes. Es a partir de estos resultados que se pueden visibilizar ciertas maneras de entender a nuestro proceso de formación y capacitación a partir de una racionalidad técnica (Schon, 1992), ya que “defiende la idea de que los profesionales de la práctica solucionan problemas instrumentales mediante la

---

130 Así también lo establece el borrado de la Reformulación del Programa de la Residencia de Servicio Social en Salud. El documento no se encuentra publicado aún. Ha sido posible tener acceso a él, ya que como residentes estamos participando en su reformulación.

selección de los medios técnicos más idóneos para determinados propósitos. Los profesionales de la práctica que son rigurosos resuelven problemas instrumentales bien estructurados mediante la aplicación de la teoría y la técnica que se derivan del conocimiento sistemático, preferiblemente científico.” (1992:4). Sin embargo, los problemas que se nos plantean a lxs profesionales en general, y a quienes nos estamos formando en particular, no se presentan como estructuras bien organizadas, sino como situaciones poco definidas y desordenadas. De esta manera, estas zonas indeterminadas de la práctica, centrales en la intervención profesional, deben construirse a partir de los elementos de cada situación, teniendo en cuenta particularidades y singularidades de lxs actorxs involucradxs.

Consideramos importante aclarar que estas concepciones/creencias del proceso de enseñanza-aprendizaje, ligadas a una racionalidad técnica, conviven con otros supuestos y perspectivas con mayor grado de integralidad. Al preguntarles a las profesionales encuestadas sobre las estrategias que consideran prioritarias en el proceso de capacitación, prevalecieron respuestas que reconocían un vínculo estrecho entre la formación práctica y la teórica: “se retroalimenta”, “se presupone inherente”, “se construye entre el bagaje teórico y las demandas que plantea la población”.

En consonancia con lo dicho, en las profesionales entrevistadas quedó evidenciado el deseo de sostener en su trabajo cotidiano una mayor integración teórico-práctica; pero reconocen dificultades para llevarlo a cabo debido al lugar preponderante que se le sigue dando a la asistencia. Creemos que esta cuestión se encuentra directamente vinculada al lugar subordinado que ha tenido históricamente la producción teórica/investigación en nuestra profesión. En la encuesta realizada, la totalidad de las que respondieron, seleccionaron la competencia técnica como prioritaria en el perfil profesional a construir a partir de la Residencia, y sólo algunas de ellas marcaron las competencias asociadas a la docencia/investigación.

En función de lo mencionado, las entrevistadas valoran a la Residencia como un proceso en donde se encuentran garantizados e instituidos diversos espacios de reflexión de la práctica, de intercambio con compañerxs y de incentivo de la investigación: “Ese intercambio con otrxs es lo que más valoro de la residencia, cuando estás en planta no existen estos espacios de reflexión de la práctica tan instituidos. Además, yo creo que en la residencia se dan espacios de intercambios más horizontales, donde todxs opinamos y podemos transmitir nuestra experiencia, así como cuestionar cosas que están naturalizadas” (Profesional entrevistada, marzo de 2017). Este comentario nos lleva a pensar en la idea de “errancia” (Duchatsky, 2007), ya que la misma nos permite trabajar en el proceso de nuestro reconocimiento como trabajadoras, en nuestros diversos roles, reflexionando sobre nuestras prácticas y como estas nos interpelan continuamente, con el fin de lograr reiven-

tar nuestros espacios. Si bien la entrevistada comenta que en la Residencia estos espacios se llevan a cabo frecuentemente, no deja de presentar una problematización a su situación actual como trabajadora en otro rol.

Por otra parte, no deja de ser necesario mencionar que, en el proceso de Reformulación del Programa de la Residencia, hasta el momento no existe un apartado que se dedique a “lxs referentes” como actorxs participantes de nuestro proceso de formación (como tampoco existía en el programa anterior). Es decir, no existe documento alguno que haga referencia a cuáles son, por ejemplo, las funciones de lxs referentes ni las competencias; mientras que en este proceso de reformulación del programa sí se incluye: cuál es el perfil de lxs trabajadorxs sociales en salud que se espera obtener, detallando nuestras áreas de competencia; funciones de otrxs actorxs de la residencia (coordinación general, coordinación local, jefatura de residencia, residentes). Igualmente, cabe destacar que, a lo largo de las entrevistas realizadas, las trabajadoras sociales (quienes han transitado y formado parte de la residencia) mencionaron la necesidad de “promover la formación de formadorxs”, es decir, comenzar a (re) construir las funciones, competencias, espacios, roles de lxs referentes en pos de garantizar aprendizajes, enseñanzas, capacitaciones que contemplen la heterogeneidad inherente a nuestros procesos de formación. Retomando a Schon (1992), de esto se trata la reflexión en la acción, ya que posee una función crítica y cuestiona la estructura de suposición del conocimiento en la acción. De este modo, durante el proceso es posible reestructurar estrategias de acción, la comprensión de los fenómenos o las maneras de formular los problemas (¡En este desafío nos encontramos!).

Ahora bien, para poder hacer referencia a nuestro proceso de enseñanza-aprendizaje, también encontramos necesario desarrollar qué elementos son importantes para su análisis, y entre ellos se encuentra la noción de curriculum.

Consideramos importante referir que en el documento de Reformulación del Programa de la Residencia se encuentran establecidos los contenidos y objetivos a alcanzar por lxs residentes cada año como así también el perfil de lxs trabajadorxs sociales en salud que se espera construir.

De esta manera, a partir del aporte de Flavia Terigi (1999) entendemos que esta currícula como tal comprende y condensa los saberes y prácticas valorados socialmente y que, por lo tanto, deben ser transmitidos en este postgrado de capacitación en servicio. Es este dispositivo el que contiene los saberes y prácticas socialmente significativos, que deben ser transmitidos por su valor social (y político, agregamos nosotras).

Es este curriculum el que incluye, como ya se mencionó, aspectos relacionados a lxs actorxs que formamos parte de la residencia, fundamentación, objetivos, aspectos relacionados a la organización de la residencia, estrategias de capacitación, entre tantas otras cosas. Leer al proceso de Refor-

mulación del Programa de la Residencia desde esta categoría nos permite visibilizar los entramados históricos, sociales y políticos presentes en el mismo. A su vez, acordamos con la autora cuando menciona que además de lo que conocemos de los currículum, también existe un “currículum nulo” que da cuenta de un contenido no enseñado, intencionalmente no incluido. Esto pone de manifiesto que la construcción curricular se encuentra atravesada por intereses, es decir, está implicada en relaciones de poder que inciden en la clasificación del conocimiento, generando y legitimando formas hegemónicas de enseñanza, de saber, de significados y significantes<sup>131</sup>.

Con el propósito de vincular el desarrollo de Terigi (1999) con nuestra práctica como profesionales residentes, consideramos que la residencia en el ámbito de la salud, como campo de construcción, deconstrucción y reconstrucción de conocimientos, requiere de la participación activa de quienes la integran en la elaboración del currículum, promoviendo la expresión de sus prácticas y saberes; con el fin de elaborar conjuntamente un dispositivo que aborde de manera pertinente los objetivos del proceso de enseñanza-aprendizaje. A partir de este planteo, y teniendo presente que sólo 10 de un total de 26 trabajadoras sociales participaron en la encuesta, es que consideramos necesario comenzar a pensar en estrategias que convoquen a todxs lxs colegas que forman parte del proceso de formación, en tanto sostenemos que es a partir de la participación activa de todxs lxs involucradxs que la reformulación del programa incluya y promueva diversas miradas y herramientas que nutran/aporten a nuestro campo profesional.

Creemos fundamental interrogarnos acerca de la autonomía que tenemos para accionar en nuestro espacio de trabajo, para construir prácticas instituyentes que generen cambios en nuestros micro-espacios de poder e incidan en la formulación de políticas públicas que garanticen la accesibilidad del derecho a la salud de la población con la que trabajamos.

### **¿Perfil de lxs trabajadorxs sociales de salud?: funciones, competencias, prácticas de cuidado y condiciones laborales de lxs residentes**

El proceso de formación analizado y problematizado, está íntimamente ligado, además, con el perfil del Trabajo Social que se desea construir, delimitando funciones y competencias hacia la residencia. Consideramos que esta reflexión necesariamente debe ser acompañada por el análisis de las condiciones laborales y la política pública, ya que éstas atraviesan tanto la labor profesional como el proceso de enseñanza-aprendizaje.

---

131 Ya nos lo dijo Foucault, el saber es poder.

En las encuestas realizadas a trabajadoras sociales de planta respecto de las funciones que la Residencia debería desarrollar, existe un acuerdo generalizado acerca de valorar el desarrollo de entrevistas con “pacientes” y red vincular a través de interconsultas y por programas como principal tarea. Luego señalan como relevante la integración a equipos interdisciplinarios; la planificación y coordinación de talleres en sala de espera y/o internación; y la lectura de análisis bibliográfico respecto del campo de la salud e intervención profesional. Todas las profesionales aclaran la importancia de integrar la intervención con la indagación teórica, considerando que es un proceso que se retroalimenta. Sin embargo, la lectura (y la elaboración de trabajos escritos) resulta de difícil concreción por los tiempos que adquiere la práctica laboral cotidiana. Esto no sólo afecta a la Residencia, también a las trabajadoras sociales de planta, quienes deben generar espacios por fuera del horario laboral para la lectura. Sin embargo, como Residencia se ha logrado instaurar espacios de capacitación como ateneos semanales y ateneos intersedes durante la jornada laboral. Estos encuentros están legitimados y son añorados por las trabajadoras sociales de planta, quienes se ven desafiadas a generar espacios con estas características.

Otra dimensión incluida en las encuestas realizadas está vinculada a los conocimientos sobre el campo de la salud que debe tener lxs residentes -como cualquier profesional- para su intervención profesional. Las respuestas estuvieron relacionadas a la importancia de conocer las políticas públicas y programas que se llevan a cabo en la Ciudad de Buenos Aires, en la Provincia de Buenos Aires y a nivel nacional, como así también al conocimiento de los derechos de las personas. Esta dimensión nos interpela en cuanto a nuestro posicionamiento ético-político, entendiendo que somos profesionales que implementamos -e interpelamos- las políticas públicas en relación directa con la población, pero también participamos en la gestión de las políticas públicas. Entonces nos preguntamos ¿somos actorxs válidos para incidir en la política pública? ¿Qué acciones realizamos y cómo nos organizamos al identificar barreras en la accesibilidad en salud de la población?

Otro de lxs actorxs involucradxs en el proceso de formación son lxs referentes que, como se ha mencionado anteriormente, el Programa de la Residencia no incorpora esta figura, tan necesaria en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por lo cual, consideramos necesario recuperar cuáles son las competencias/funciones que fueron construyeron estxs actorxs a partir de la encuesta.

Partimos de entender como competencia no sólo al conjunto de habilidades para desempeñarse en un determinado contexto, ni la simple ejecución de tareas, sino también a una “combinación de atributos con respecto al saber, saber hacer, saber estar y saber ser” (Bozu; Herrera, 2009: pág.86). Las respuestas de las trabajadoras de la planta en relación a su función como

referente son heterogénea y vinculada a características personales e interés de lxs referentes en acompañar estos procesos. Muy pocas respuestas estuvieron orientadas a la necesidad de contar con herramientas pedagógicas y de espacios que contemplen el desarrollo de esta competencia para el ejercicio profesional.

Para continuar pensando sobre el perfil profesional de lxs trabajadorxs sociales en salud, utilizamos el aporte realizado por Emerson Merhy (2009), en su texto “Mapas analíticos: una mirada sobre la organización y sus procesos de trabajo”, donde el autor nos propone, para analizar el trabajo que realizamos en nuestros espacios laborales, “mapas analíticos” de la cotidianidad. De esta manera, a partir de preguntar (nos) qué acciones “útiles o inútiles” hicimos hoy en nuestro trabajo, contextualizándolas, observando ‘quiénes’ formaron parte de ellas, etc., es que nos invita a visibilizar e interpelear los “actos productivos de los trabajadores en la micropolítica de su trabajo” (2009:182). Es decir, se busca observar que en los espacios de trabajo somos agentes productores de nuestras acciones, como también somos producidos por ellas, en una relación dialéctica de consenso, tensiones, y conflictividad, tanto en lo individual como en lo colectivo, con el resto de nuestrxscompañerxs de trabajo, con lxsusuarixs, con la institución en sí.

Esta manera de interpretar a los diferentes actos que llevamos a cabo en nuestros espacios de trabajo nos permite observar: los deseos que tenemos de producción/transformación de realidad y la dimensión subjetiva que nos interpela y que interpela a lxs demás.

Ahora bien, respecto a esta dimensión subjetiva, el autor nos expresa que resulta imprescindible comprender “el modo de producción del cuidado” en espacios de trabajo como el nuestro: en salud; ya que el mismo involucra al cuidado de ‘lxsotrxs’ (usuarixs, compañerxs de trabajo) como también ‘de sí mismx’. “Los sujetos que trabajan en salud lo hacen a través de una intervención que se basa en los registros de su singularidad, que se refiere al modo específico de estar en el mundo, que lo moviliza para producir el cuidado de cierta forma y no de otra.” (2009:186). De esta manera es posible imaginar que los “modos de cuidado” establecidos histórica y tradicionalmente son tensionados por diferentes formas de cuidado, creadas por las acciones de lxs trabajadorxs, por su “trabajo vivo en acto”. Y se debe sumar a esto, la tarea de “cuidado de sí” que debe tener todx trabajadorx, ya que no hacerlo es seguir reproduciendo el modo de cuidado hospitalario instituido, donde las capacidades de potenciar el autoanálisis y las prácticas instituyentes se ven limitadas, cuando no directamente negadas. En este sentido, es importante distinguir entre el cuidado y la obturación de la práctica, así lo expresó una entrevistada al mencionar que “una cosa es cuidar y otra es sobreproteger”, haciendo referencia a las prácticas o espacios que las referentes “habilitan” a lxs residentes. Estas decisiones muchas veces no están especificadas ni

consensuadas, por lo que resultan en negociaciones/disputas para que la formación no resulte cercenada.

El aporte que realiza este autor nos permite interrogarnos sobre las diferentes concepciones de cuidado que atraviesan al vínculo pedagógico que se construye: cómo se constituye el proceso de inserción de lxs residentes, cuál es la función que se espera de lxs residentes, y de lxs referentes. Del mismo modo, nos habla de límites y posibilidades del ejercicio profesional a partir del interjuego de los condicionantes macro y microsociales y del paradigma de intervención disciplinaria en el que cada profesional sustenta su labor cotidiana.

Cabe mencionar una idea del autor que consideramos atraviesa el proceso de formación y ejercicio profesional: “Es importante buscar problematizar con el grupo la cuestión de que el mundo complejo del trabajo no es el lugar de lo igual, sino de la multiplicidad, de lo diverso y de la diferencia, de la tensión y de la disputa. Es importante desmitificar la idea de que el ambiente de trabajo es armónico en sí mismo, reconocer la diversidad, los procesos de formación de las subjetividades, la forma singular de producción del cuidado - trabajo vivo dependiente -, que revela los afectos, la potencia productiva y la riqueza de la praxis.” (Merhy, 2009:188-189).

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado es importante traer al análisis una variable que atraviesa el proceso de formación e intervención profesional: las condiciones laborales. En principio consideramos importante reconocernos como trabajadorxs asalariadxs, inscritxs en la división socio-técnica y sexual del trabajo, e insertxs en relaciones contradictorias entre las instituciones que nos demandan el accionar profesional y la existencia de luchas sociales que exigen respuestas frente a sus necesidades.

En lo que respecta a considerarnos como trabajadorxs asalariadxs, cabe destacar que, en la negociación de paritarias del año 2017, a lxs residentes por primera vez -y luego de varios y diversos reclamos- nos otorgaron la licencia por estrés, derecho que lxs trabajadorxs de planta gozan desde hace años. Sin embargo, la cantidad de días de la licencia es dispar respecto de la planta: siete días corridos para la residencia frente a 10 días hábiles para lxs de planta, legitimando condiciones laborales desiguales que reproducen la fragmentación del colectivo y afectan su capacidad de incidencia en la formulación de políticas públicas. Este hecho es un claro ejemplo de cómo el reconocimiento de lxs residentes como trabajadorxs asalariadxs se da en una arena de disputas que condicionan el ejercicio profesional.

Es por eso que es necesario evidenciar que el contexto político-económico y social actual genera un impacto sustancial en la intervención profesional y en nuestra formación. Yolanda Guerra (2000) dice que las

“(…) transformaciones macro-sociales producen alteraciones en las demandas profesionales, en los espacios de intervención; modifican las expresiones de

las cuestiones sociales - materia prima de la intervención del trabajador social-; provocan una redefinición de los objetos de intervención; atribuyen nuevas funciones a la profesión y nuevos criterios para la adquisición de nuevas legitimidades (...) las alteraciones en el 'mundo del trabajo', en la esfera del Estado, en las políticas sociales, establecen nuevas mediaciones que se expresan en las condiciones objetivas (materiales y espirituales) sobre las cuales se realiza la intervención y que condicionan las respuestas de los profesionales." (2000:1).

Este escenario condiciona el ejercicio profesional y nuestro proceso de formación. A su vez, nos interpela como trabajadorxs y como colectivo profesional. Por ello creemos fundamental la discusión y sostenimiento de instancias dialógicas entre todxs lxs actorxs involucradxs en el proceso de formación, entendiendo que esto contribuye al fortalecimiento de las condiciones de trabajo de la totalidad del colectivo profesional.

## Conclusiones

El proceso de formación de la Residencia no es inocente, se encuentra atravesado por múltiples concepciones, relaciones de poder, tensiones y acuerdos, condiciones laborales que imprimen límites en todos los sentidos.

Pero también resulta una potencialidad de creación y acción que produzca modificaciones relevantes. Duschatzky (2007) nos dice "La vida errante aparece en el relato de las historias humanas para mostrar los relieves serpenteantes que acontecen aun en las sociedades más sedentarias." (2007:90). Una de las concepciones de la "errancia" tiene que ver con presentar/tener "una disposición activa a tomar lo que irrumpe y agenciar algo en torno de esto" (2007:89). En momentos determinados/complejos/inciertos la errancia nos permite: desplegar potencialidades; abrir una clausura; ensamblar una experiencia; desafiar a nuestros prejuicios; permite que nos reinventemos; reivindicamos nuestros espacios de trabajo y de formación; construyamos nuevas subjetividades interpelando el/los espacios donde nos insertamos.

Sostenemos que resulta fundamental que, en el transcurso de la Residencia, enmarcada en un posgrado de capacitación en servicio, se encuentren garantizadas las condiciones para la construcción y desarrollo de prácticas de enseñanza-aprendizaje que consideren a referentes y residentes como educadorxs y educandxs simultáneamente, de modo tal que se habilite la palabra de todxs y cada unx de lxsactorxs involucradxs. Esto sin duda impactará en la construcción de las prácticas pedagógicas y la modalidad en que se desenvuelva la intervención profesional del equipo disciplinario; así como también en la posibilidad de superar la fragmentación de trabajadorxs de un mismo colectivo que habilite reclamos conjuntos en materia de condiciones laborales y de formación.

De esta manera, podemos pensar a la “errancia” como una potencialidad de la residencia y del proceso de capacitación en servicio. Si bien no nos olvidamos que nuestras prácticas se desarrollan bajo estructuras institucionales específicas y con lógicas de funcionamiento determinadas, también consideramos y reconocemos tener cierta autonomía en nuestro ejercicio profesional. Preguntarnos y re-preguntarnos acerca de la práctica profesional promueve la reflexión crítica, evita la rigidez y la homogeneización de las intervenciones, y esto está directamente relacionado con los procesos de enseñanza-aprendizaje que se (re)construyen en nuestros espacios de formación.

Consideramos que la errancia está vinculada con lo instituyente, y pensándolo así es que tratamos de pensar en conjunto condiciones de aprendizaje que favorezcan la formación profesional y permitan la construcción de estrategias de acción colectiva que tengan como horizonte el ejercicio pleno de de derechos.

## **Bibliografía**

- Bruner, J. (2000). La educación, puerta de la cultura. Cáp. 2, p. 63-83. Madrid: Visor.
- Bozu, Z y Herrera, P. (2009). El profesorado universitario en la sociedad del conocimiento: competencias profesionales docentes. Revista de formación e innovación educativa universitaria. vol.2, N°2, 87-97.
- Duschatzky, S. (2007). Maestros errantes. Experimentaciones sociales en la intemperie. Editorial Paidós, Argentina.
- Guerra, Y. (2000). “La crisis contemporánea y los impactos en la instrumentalización del trabajo social”. En: Boletín Electrónico Surá, N° 45, Costa Rica.
- Merhy, E.; Franco, B. (2009). “Mapas analíticos: una mirada sobre la organización y sus procesos de trabajo.” En: Salud Colectiva v.5 n.2 Lanús.
- Schon, D. (1992). La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones. Prefacio y primera parte, cáp. 1 y 2, p.9-48. Editorial Paidós, Barcelona.
- Terigi, F. (1999). Curriculum. Itinerarios para aprehender un territorio. Ediciones Santillana, Buenos Aires.

# **Embates del neoliberalismo a las condiciones de trabajo de los profesionales de Trabajo Social en Bogotá**

Miguel Rincón<sup>132</sup>

## **Introducción**

La ponencia aporta algunos elementos conceptuales y contextuales, sobre las transformaciones sociales contemporáneas, específicamente, las condiciones de trabajo que enfrentan los profesionales de Trabajo Social, como escenario y/o factor que incide de manera determinante en sus condiciones de vida. Para tal propósito, la ponencia desarrolla cinco momentos.

El primer momento aborda dos aspectos. Una contextualización general sobre las consecuencias de la acumulación excesiva del capital y la desigualdad social; y, Colombia como expresión material de la desigualdad social. El segundo apartado desarrolla: La importancia del trabajo y los aportes de la perspectiva marxista para el estudio del trabajo y las condiciones laborales.

El tercer apartado, hace una breve caracterización de las condiciones macro estructurales del actual contexto. En cuarto lugar, se abordan las condiciones laborales de los trabajadores sociales en Bogotá-Colombia. Por último, se hacen las conclusiones en clave de rupturas, continuidades y retos.

Para finalizar, señalar que el presente texto, puesto en consideración, se ha venido nutriendo con las reflexiones y discusiones retomadas de los distintos seminarios de la Maestría en Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata; además, de los distintos eventos y congresos de los que he tenido la oportunidad de participar en este último periodo.

## **Desigualdad social mundial: La torta crece, pero ni las migajas caen**

A manera introductoria, vale la pena preguntarse y precisar ¿qué entendemos por desigualdad social?, ante lo cual García L., (2016), nos aclara que

---

132 Miguel Rincón, Trabajador Social de la Universidad de La Salle, Bogotá-Colombia 2015. Estudiante de Maestría en Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata. (Colombia) migebike89@hotmail.com

(...) la desigualdad es un modo de estudiar el grado de socialización o el grado de monopolización privada de las riquezas y recursos de un país, es decir, la desigualdad es el índice de injusticia y dolor que tiene una sociedad.

Los últimos 30 años de acumulación de la fase neoliberal, evidencia que las condiciones de vida cada día son más oprobiosas para las personas, ya que, si bien el modelo ha sido efectivo en la creación y generación de riqueza, esta no se ha traducido en una mayor distribución que apunte acabar con la pobreza y la desigualdad.

Como demuestra el reciente informe “Una economía para el 99%” de OXFAM, (2017) “Los ingresos del 10% más pobre de la población mundial han aumentado menos de 3 dólares al año entre 1988 y 2011, mientras que los del 1% más rico se han incrementado 182 veces más” (p.2). Lo anterior, confirma que hay una exagerada concentración de la riqueza en pocas manos, tanto así que “(...) el 1% más rico de la población mundial posee más riqueza que el 99% restante de las personas del planeta” (OXFAM, 2016, p.1).

La desbordada acumulación de riqueza en pocas manos viene socavando la estabilidad mundial, la situación es crítica “(...) sólo 8 personas (8 hombres en realidad) poseen ya la misma riqueza que 3.600 millones de personas, la mitad más pobre de la humanidad” (OXFAM, 2017, p. 1).

No obstante, es importante señalar que el modelo ha tenido rupturas y continuidades. No hemos llegado al fin de la historia, como de manera triunfal los defensores neoclásicos lo habían anunciado a principios de los 90. Todo lo contrario, Latinoamérica ha sido un escenario en constante disputa por la continuidad y la ruptura de los preceptos neoliberales, por lo menos así se demostró en la primera década del siglo XXI. Distintos procesos organizativos, organizaciones de ciudadanos indignados, movimientos sociales y partidos políticos alternativos y de izquierda hicieron posible el ascenso de gobiernos con programas distintos a la agenda político-económica de EE.UU y las “orientaciones” del FMI y el Banco Mundial.

Si bien en el último período la correlación de fuerzas en el contexto latinoamericano ha cambiado, aún continúa en disputa una alternativa distinta a las orientaciones del FMI y el Banco Mundial.

## **Desigualdad social en Colombia**

Colombia es de los países más desiguales sobre la tierra, tanto así que el premio nobel de economía Tomas Piketty, en su visita al país en el 2016, afirmó que la situación es tan grave que el “(...) 20% del ingreso de Colombia está en manos del 1% de la población, mientras la mitad de esos ingresos pertenece al 10%” (Espectador, 2016).

Dos estudios confirman la afirmación anterior. El primero, un estudio de la CEPAL: “Panorama Social de América Latina 2015”, el cual “(...) señala

que la desigualdad en Colombia, de las mayores del mundo, puede ser superior a la que muestran las cifras oficiales reportadas por el Dane<sup>133</sup> (El Tiempo, 2016). El estudio también advirtió que, el país es “(...) dentro de la región, el que concentró una mayor parte del ingreso en el 1 por ciento más rico de la población, entre 1993 y el 2014” (El Tiempo, 2016).

El segundo estudio, realizado por el Banco Mundial, actualizó las bases de datos en diciembre de 2015, con base en el índice de Gini, mostró que en el ranking de los más desiguales del mundo hay en los primeros 14 puestos 6 de América Latina: “Honduras (6), Colombia (7), Brasil (8), Guatemala (9), Panamá (10) y Chile (14)” (Justo, 2016).

Colombia ocupa el séptimo lugar en desigualdad social sobre la tierra y el segundo puesto en desigualdad en América Latina, su índice de Gini es de 53,5.

Es importante señalar que la creciente desigualdad social, tiene asidero en la orientación político-económica del país, sobre todo, en la profundización del modelo neoliberal que, como señala Suárez, (2010), se afianzo a través de la política de “confianza inversionista”, la cual

(...) orientó la economía colombiana durante la mayoría de la primera década del siglo XXI, más precisamente en el gobierno de Álvaro Uribe. La esencia de esta política es la profundización del neoliberalismo que fortalece al capital financiero internacional, así como a las compañías transnacionales, en particular las que explotan los recursos naturales (p.5).

Política que vale la pena señalar continúa y se recrudece bajo los dos gobiernos de Juan Manuel Santos. Dicha política económica ha tenido como prioridad y variable principal, resolver los escollos del capital internacional, a partir de

(...) la exportación del capital financiero con el máximo lucro posible; el control físico de las fuentes de energía y de materias primas; la colocación a la fija de excedentes comerciales y las mayores tasas de ganancia provenientes de la oferta abundante de mano de obra barata (p.9).

La política anteriormente descrita, se ha hecho al tenor de una legislación que favorece los intereses de los grandes monopolios económicos y las transnacionales, pero a su vez, desconoce las problemáticas estructurales del país y las necesidades nacionales, es decir, se gobierna de espaldas a la sociedad y de rodillas a las transnacionales.

---

133 Departamento Administrativo Nacional de Estadística, es una institución oficial colombiana que realiza y difunde estadísticas en aspectos industriales, económicos, agropecuarios, poblacionales etc.

## **La importancia del trabajo y la perspectiva marxista**

El trabajo ha sido un tema de interés y de debate permanente de la humanidad y la academia, tanto así que algunos teóricos importantes, como Heller (1994), recuerdan que los estudios sobre el trabajo no son novedad. Incluso “ya Aristóteles había comprendido que se trata de una actividad humana dirigida a un fin que el hombre cumple conociéndolo anticipadamente” (p.119). Antunes (1999) agrega que el trabajo también ha sido tema de interés para el pensamiento cristiano, en donde “el trabajo fue considerado como acto moral digno de honra y respeto por Santo Tomás de Aquino” (p. 45).

De lo anterior se desprende la importancia del trabajo como objeto de estudio y reflexión permanente para la humanidad. Así lo plantea Engels (2000): “Es la condición básica y fundamental de toda la vida humana. Y lo es en tal grado que, hasta cierto punto, debemos decir que el trabajo ha creado al propio hombre”. Esta aseveración de Engels permite destacar la capacidad transformadora del trabajo como actividad indispensable para la vida.

Es importante decir que el trabajo no ha cumplido el mismo papel en los distintos modos de producción de la humanidad. Por ejemplo, el esclavo no disponía de su fuerza de trabajo y pertenecía a su dueño, por lo cual no podía venderse como fuerza de trabajo. En el feudalismo el siervo “(...) es un atributo del suelo y rinde frutos al dueño de este” (Marx, 1973:157). Con el advenimiento del sistema capitalista, el trabajo va adquirir un nuevo papel y nuevas características. Por su propia necesidad, el capitalismo engendrará una nueva clase social: el proletariado, el cual es un trabajador libre que, como afirma Marx (1973), “(...) se vende él mismo y, además, se vende en partes” (p. 158). Es en este punto donde surge el trabajo asalariado. ¿En qué radica la importancia del análisis de Marx para el trabajo? Como lo destaca Heller (1994), en “(...) su análisis de las circunstancias concretas en que se desarrolla el proceso de trabajo concreto, del modo en que éste se realiza como trabajo para la sociedad y qué significa al mismo tiempo para el trabajador, trabajo alienado” (Heller, 1994:119)

### **Trabajo asalariado**

El trabajo asalariado es un análisis que inicia con la economía política clásica y sus máximos expositores, David Ricardo y Adam Smith. Sin embargo, la economía política clásica no logró resolver el callejón sin salida de la venta del trabajo y el valor de trabajo. Como lo afirma Engels (citado en Marx, 1973: 149): “El hombre que encontró la salida de este atolladero fue Carlos Marx”.

El punto de inflexión de Marx con la economía política clásica fue el develar que no es solamente venta de trabajo y valor, sino que es fuerza de

trabajo, entendiéndose esta como una mercancía perteneciente al trabajador asalariado, la cual vende al capital. De esta manera, “la fuerza de trabajo es una mercancía que el obrero asalariado vende al capital. ¿Para qué la vende? Para vivir” (Marx, 1973: 156) y solo con la finalidad, como lo afirma Marx (1973), de “asegurarse los medios de vida necesarios. (...) Trabajar para vivir” (p. 156).

Esta lectura que Marx realiza sobre el trabajo permite esclarecer la relación económica sobre la que reposan el trabajo asalariado y el capital, una relación de dependencia donde “ambos se condicionan y se engendran recíprocamente” (Marx, 1973:166), ya que, a partir de la fuerza de trabajo, el obrero obtiene los medios de vida y el capitalista usurpa la actividad productiva del obrero, que le imprime valor agregado al trabajo acumulado, es decir, al capital. Sin embargo, la relación de dependencia entre capital y trabajo no desconoce las contradicciones que genera el sistema, es decir, la lucha de clases. Como afirma Marx, “El uno se halla condicionado por el otro, como el usurero por el derrochador” (Marx, 1973: 166).

Sin embargo, el trabajo dentro del capitalismo no ha sido estático y ha venido reconfigurándose a partir de la nueva reestructuración productiva del capital, que, como dice Antunes (2000), adquiere una nueva morfología marcada por “complejas relaciones que emergen en el universo laboral, en particular, sus elementos de centralidad, sus lazos de sociabilidad que emergen en el mundo del trabajo, aun cuando él esté marcado por formas dominantes de extrañamiento y alienación” (Antunes, 2000: 3).

Es importante señalar que, la nueva reestructuración productiva no es la misma del capitalismo naciente y es distinta a las políticas económicas keynesianas. Como lo explica Harvey (2005), la nueva fase neoliberal es

(...) una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio (p.8).

Hay que agregar que Antunes (2000), desarrolla desde el marxismo una visión contemporánea del trabajo, la cual toma las nuevas características del mundo laboral, para definir a la clase trabajadora hoy como “(...) la totalidad de los asalariados que viven de la venta de su fuerza de trabajo y que son desposeídos de los medios de producción”. Pero vale la pena preguntarse ¿qué son las clases sociales?, acá Dalle, (2014) contribuye señalando que las clases sociales son

(...) colectivos poblacionales que se diferencian entre sí por sus condiciones materiales de vida y poder, basado en el control o exclusión de recursos que generan una inserción diferencial en la estructura económica (p.81).

La clase trabajadora, en este nuevo contexto neoliberal, estará atravesada por el trabajo temporal y precarizado o part time, el cual se denomina subproletariado, es decir, "(...) proletariado precarizado respecto de sus condiciones de trabajo y desprovisto de los derechos mínimos del trabajo" (Antunes, 2000:6).

Por otro lado, cabría preguntarse ¿por qué retomar la lectura marxista?, tomó tres consideraciones, pueden ser muchas más, pero a mi juicio estas tres contribuyen a comprender su vigencia e importancia. En primer lugar, la vigencia del planteamiento de Marx se fundamenta en su análisis y estudio preciso de la sociedad moderna, es decir, la capitalista.

Marx señaló con precisión y detalle las características centrales del capitalismo en el siglo XIX, el cual se encontraba en su proceso de auge y consolidación. No obstante, las características del capitalismo contemporáneo, en su fase neoliberal, imponen nuevos retos para su comprensión, la cual pasa por una problematización, no solo de la explotación del hombre por el hombre, sino de la explotación y dominación de unas naciones por otras. Es decir, de develar los condicionantes de cómo se encuentra hoy configurado el capitalismo monopolista.

En segundo lugar, su análisis de la sociedad capitalista se basa en una comprensión problemática de la sociedad, es decir, una sociedad que se organiza en clases sociales a partir de la explotación, en donde las relaciones de las clases sociales se establecen de manera asimétrica, ya que los beneficios de una clase se explican por la dominación y explotación de la otra. En las distintas fases del capitalismo, la constante continúa siendo mantener la tasa de ganancia, a partir de la explotación de fuerza de trabajo y la obtención de plusvalía.

En tercer lugar, el planteamiento de Marx si bien comprende y devela los elementos estructurales de la sociedad capitalista, no cae en el determinismo de que nada se puede alterar o cambiar. Por el contrario, reconoce que el hombre (en el sentido antropológico, es decir, como género de la especie humana) puede romper los condicionantes, señala su potencial transformador y destaca que hay lugar para la acción.

Agréguese que, hay dos aspectos fundamentales para la problematización del trabajo, la dominación y la explotación, según Wright (2009):

La dominación se refiere a la capacidad de controlar las actividades de otro; la explotación, a la adquisición de beneficios económicos del trabajo de aquellos que son dominados. Toda explotación, por consiguiente, implica algún tipo de dominación, pero no toda dominación implica explotación.

Por último, es importante destacar la vigencia e importancia del marxismo, ya que como lo recuerda Wright, (2009) este "(...) constituye un cuerpo valioso de ideas, porque identifica de modo pertinente mecanismos reales

cruciales para una amplia gama de problemas importantes”(p:98); no obstante, el propio Wright no niega o excluye los aportes que otras perspectivas puedan hacer a la caracterización e identificación de las problemáticas sociales, sin embargo, si señala con claridad que la tradición marxista tiene una lectura precisa sobre los antagonismos y contradicciones de clase configurados a partir de las relaciones de explotación-dominación.

### **Transformaciones del mundo del trabajo en el modelo neoliberal**

La nueva fase de acumulación del capital impondrá en adelante, como afirma Antunes, dos tendencias para la clase trabajadora: la primera, una reducción sustancial del proletariado fabril, industrial y manual, especialmente en los países de capitalismo avanzado, sea como consecuencia del cuadro recesivo, o por la automatización, la robótica y la microelectrónica, generando una monumental tasa de desempleo estructural.

La segunda tendencia se refiere a lo que ha denominado Antunes (2001) como la “subproletarización del trabajo”, es decir, formas de trabajo precario, parcial, temporario, subcontratado, “tercerizado” y vinculado por lo general a la “economía informal”, la cual concentra la fuerza de trabajo en actividades de exigua productividad con bajos salarios.

Los cambios anteriormente mencionados se aplicaron en América Latina en los años 90, a partir del Consenso de Washington, el cual contenía un plan de reformas económicas y políticas orientadas por el Fondo Monetario Internacional.

Ese paquete de medidas y reformas se materializó en Colombia con una nueva reestructuración del mercado de trabajo mediante una serie de políticas de flexibilización laboral. Estas políticas eran una necesidad del mundo globalizado, el cual exigía la adecuación del país a las nuevas formas de acumulación del capital. Las reformas en el campo del trabajo fueron principalmente tres: la Ley 50 de 1990, o nuevo Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 100 de 1993, que modifica el sistema de seguridad social integral, y la Ley 789 de 2002, la cual, aun cuando en teoría buscaba apoyar el “empleo” y ampliar la “protección social”, terminó contribuyendo, junto con las demás, a crear nuevas medidas de tercerización laboral (Estrada, 2004:25). Al respecto, afirma Sarmiento (2012) que ellas “recortaron las compensaciones por horas extras y dominicales, se crearon las cooperativas de trabajadores, se ajustó el salario mínimo por debajo de la productividad y se incrementó la tributación indirecta”.

Estas reformas laborales constituirán un retroceso en materia de conquistas laborales. Tanto así que en adelante hubo un

(...) Aumento del número de semanas para pensionarse, debilitamiento de la organización sindical, disminución de lo público y aumento de lo privado, fortale-

cimiento de las EPS privadas, fortalecimiento de los fondos privados de pensiones, incremento de la Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) e Inestabilidad laboral (García, 2008: 30).

El nuevo escenario laboral, como lo afirman Garay y Rodríguez (2007:10), está marcado por una “alta informalidad”, la cual “genera puestos por fuera del régimen laboral” (Garay & Rodríguez, 2007: 11), es importante precisar como lo señala Elbert, (2015) que la informalidad se entiende “(...) como todo trabajo que no está regulado por el estado, independientemente de sus características de clase” (p.57).

Adicionalmente, Elbert, (2015), retomando a Wright precisa que la informalidad constituye “(...) un factor que agrega complejidad a la relación entre diferentes grupos de trabajadores en un nivel subsidiario de la estructura social mediante posiciones de clases temporales y mediatas” (p.55).

Los trabajos creados bajo el neoliberalismo son trabajos precarios y con salarios bajos. Muestra de ello, dice Garay, es que “en los últimos 15 años el 75% de los nuevos puestos de trabajo creados corresponden a independientes, ligados a contratos de prestación de servicios y cooperativas de trabajo” (Garay & Rodríguez, 2007: 12).

Los 26 años de implementación del neoliberalismo sobre el mercado laboral dejaron graves repercusiones sobre la clase trabajadora, tanto así que Colombia está clasificada en el Índice Global de los Derechos laborales de la Confederación Internacional del Trabajo CSI, como uno de “los peores lugares del mundo para los trabajadores y trabajadoras” (CSI, 2017).

Como si no fuera poco, Colombia tiene “(...) el cuarto salario mínimo más pobre de la región”, con un sueldo mínimo de 215 USD. Además, según datos de la Organización Internacional del Trabajo

(...) en América Latina y el Caribe el crecimiento promedio del salario real fue del 1,01% entre 2006 y 2013. En Colombia, como caso preocupante, esta cifra fue de 0.01% entre 2006 y 2016, muy inferior al promedio del continente. (El Espectador, 2017)

En conclusión, las políticas neoliberales han desmontado la seguridad social y laboral, como viejas conquistas alcanzadas por los trabajadores, cómo lo son salarios justos y dignos. La OIT no ha dudado en ubicar a Colombia “entre los últimos 20 lugares con peores sueldos” (Hurtado, 2013). La situación ha acentuado un trabajo precarizado y ha cambiado la composición de la clase trabajadora relativamente estable a una marcada por la temporalidad y la inestabilidad.

Para el siguiente apartado, retomé algunos elementos de una investigación, específicamente, apartes de los resultados que obtuvimos en esa primera aproximación en el 2015, sobre las condiciones de trabajo de los profesionales de trabajo social. Dicha investigación fue realizada con un grupo

de tres compañeras: Zoraida Salazar, Paula Velandia, Lizana Muñoz. Aprovecho para hacerles un reconocimiento por su dedicación y compromiso para embarcarnos a indagar por las vicisitudes del trabajo.

## **Condiciones de trabajo de los profesionales de Trabajo Social**

La situación de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales, no es ajena a la compleja situación laboral que enfrenta la clase trabajadora, pues el Trabajo Social está inmerso y se ve afectado por la nueva fase de acumulación del capital, la cual demanda ajustar la oferta laboral profesional a las necesidades del modelo económico actual, en donde los profesionales de Trabajo Social tienen que enfrentar:

Fenómenos de desempleo profesional, subempleo, niveles salariales insuficientes, honorarios que no alcanzan a compensar el concepto de prestaciones sociales, salud y pensión, salario integral que en algunos casos no tiene sino el calificativo de integral (Carranza, 2004:12).

Las condiciones laborales para el Trabajo Social están marcadas por cuatro características: la primera, se encuentran ligadas al proceso de privatización, el cual produjo, como lo explica Carranza (2004:13), “un aumento considerable de la desocupación y del subempleo, así como de la inestabilidad laboral y reducción de la retribución económica del intelectual”.

Por ejemplo, entre los profesionales empleados, el sector que mayor demanda es el privado, con un 53%, mientras que en el público se ubica solo un 46% de los profesionales. En Bogotá, en el año 2004, el 51% de los profesionales de TS trabajaba en la empresa pública, el 29% en la empresa privada y el 15% en ONG. Esta situación refleja la reducción de la contratación del sector público y la profundización del modelo neoliberal en el cambio de rol del Estado, el cual traspasa su responsabilidad de generar empleo a las instituciones privadas como principales ofertantes.

La segunda tiene que ver con los nuevos profesionales, es decir, los jóvenes recién graduados que encuentran dificultades para insertarse en el mercado laboral, tanto así que, un 69% de los encuestados expresa haber estado desempleado durante 6 meses, un 25% durante un año y un 6% más de 2 años.

Lo anterior refleja una situación preocupante, ya que un desempleo de seis meses genera una situación de crisis. El profesional se ve obligado a ejercer otro tipo de actividades para suplir el tiempo de paro, incluso la del rebusque. El escenario se termina convirtiendo en una constante, ya que muchos de los empleos son por tiempo reducido y en cualquier momento vuelve a quedar desempleado

La tercera es la estabilidad laboral, ligada, como lo explica Carranza (2004), a su condición de trabajador independiente o dependiente, en donde

vale la pena aclarar que el trabajo dependiente cada día va desapareciendo. De esta manera, se acentúa más la temporalidad laboral, es decir, trabajos que no generan estabilidad y en los cuales “el profesional independiente asume los costos totales de la afiliación al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud” (Carranza, 2004:40). Esta modalidad es una forma de precarizar el trabajo, ya que busca que “el empleador se ahorre los parafiscales, los riesgos laborales, pensión y salud” (Hurtado, 2013), todo con el fin de reducir los costos de nómina, “evadir las cargas presenciales y tercerizar los servicios” (Hurtado, 2013).

Lo anterior, en términos prácticos, se traduce en que los costos no los asume el empleador, sino el trabajador, lo cual implica, entre algunos aspectos, carecer de vacaciones pagas y no tener derecho a sindicalizarse, temas que hacen parte de conquistas históricas alcanzadas por los trabajadores por lo menos desde el siglo XIX y que hoy están siendo desmontados bajo el neoliberalismo, ya que por ejemplo, un 55% de los profesionales tienen contratos por obra labor o por prestación de servicios, 31% y 24%, respectivamente.

De los 61 encuestados, 27 (47,37%) asumen el costo de la seguridad social, 25 (43,86%) lo reciben de la empresa y 5 (8,77%) lo comparten con el empleador. De lo anterior se desprende que, si bien la seguridad social es indispensable para mejorar la calidad de vida del empleado, sigue siendo este quien asume el costo y no la empresa o institución contratante. Los resultados reflejan que la mayoría de los gastos la asumen los trabajadores.

La cuarta característica guarda relación con los salarios de los trabajadores sociales. Al respecto podemos observar de forma general cómo un “69% de profesionales están insatisfechos con sus salarios” (Portafolio, 2014), pues solo un “42% gana entre uno y dos millones de pesos, y un 22% obtiene un salario entre 616.001 y 1’000.000 de pesos” (Portafolio, 2014). Sin embargo, los trabajadores sociales no se alejan de este panorama y, por el contrario, solo un “18.33% se encuentra satisfecho con su salario” (Carranza, 2004:47).

Adicionalmente, la violación a los derechos laborales ha sido también una situación que afecta las condiciones de trabajo de los trabajadores sociales y, por tanto, la posibilidad de poder reivindicar, exigir y luchar por condiciones justas y dignas. Así lo demuestran los resultados, un 71% de los profesionales de Trabajo Social no tienen derecho a sindicalizarse en la empresa en la que trabajan, lo que ratifica a Colombia como uno de “los peores países del mundo para trabajar” (CSI, 2004:15).

La formación de los profesionales juega también un papel importante, ya que, según los resultados, el 93% no tuvo capacitación con respecto al tema de derechos laborales u organización sindical o gremial, lo cual demuestra cómo la formación universitaria no tiene en cuenta en su formación las condiciones del trabajo.

En conclusión, esta lógica de trabajo precarizado reduce la remuneración de los trabajadores sociales, de los cuales un 29,03% no pasa de ganar 3 SMLV y un 22.58% se encuentra por debajo de los 2 SMLV (Carranza, 2004: 83). La situación pone de presente que en algunos casos “los recursos invertidos en educación y formación profesional, no se ven reflejados en el nivel de ingresos de las personas” (Portafolio, 2014), lo cual en gran medida genera la situación de inconformidad de los profesionales, pero además deja claro que no hay condiciones dignas y justas de trabajo.

Tan difícil panorama representa un ataque del neoliberalismo al trabajo, el cual no escapa a las condiciones de flexibilización y tercerización del mercado laboral, por lo que se configuran trabajos atípicos y temporales caracterizados por la informalidad laboral. Así ocurre también en el Trabajo Social, lo que afecta las posibilidades de contratación, un rango salarial justo y las posibilidades de reivindicar y luchar por un trabajo digno.

## Conclusiones

Por último, es importante destacar tres aspectos a manera de conclusión:

**Compresión y caracterización del contexto, en clave de totalidad.** El análisis de contexto, es un tema sustancial, no adjetivo. Sin este no podremos captar con precisión el movimiento de la realidad y las nuevas formas que toma el capital en su crisis estructural. Las categorías políticas y económicas son imprescindibles, no solo para interpretar con precisión cada detalle, sino para allanar el camino en la acción y el análisis de la correlación de fuerzas y, por ende, entender los límites y alcances que cada profesional tiene en su escenario de intervención.

**Defensa del trabajo.** El Trabajador/a Social, como profesional de las ciencias sociales, se inserta en la realidad a partir de demandas determinadas, no por su voluntad, sino por una relación mediada por la compra y venta de su fuerza de trabajo, en este caso intelectual, la cual es una mercancía. Nuestra actividad profesional, se circunscribe en la división socio-técnica del trabajo, como un trabajo especializado. El cual es regulado a partir de una relación contractual, en el que se especifica el tipo de actividad o intervención a realizar, a partir de ella obtenemos los medios de vida, es decir, un salario. Es necesario reconocernos en nuestra condición de trabajadores asalariados y reivindicar un trabajo digno.

**Respuestas colectivas.** La crisis estructural del capital, precisa de respuestas colectivas, sean estas gremiales y/o sindicales o la forma de organización que precise la coyuntura específica. Los profesionales debemos recorrer el mismo camino que han recorrido la conquista de los derechos, es decir, la organización y la movilización. Si queremos gozar de un salario justo

y condiciones dignas tendremos que lucharlos, no hay opción. Somos asalariados y enfrentamos nuevas vicisitudes, precisamos detallarlas y develarlas a profundidad, para así responder de manera colectiva y consciente frente a un contexto cada vez más barbarizante.

## Bibliografía

- Anderson, P. (1999). El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda. en r. vega, neoliberalismo: mito y realidad (págs. 15-39). Bogotá: Ediciones Antropos LTDA.
- Antunes, R. (2001). ¿ADIÓS AL TRABAJO? Ensayo sobre la metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Carranza, D. (2004). Retribución económica de los profesionales de trabajo social en la ciudad de Bogotá. Bogotá: Consejo Nacional de Trabajo Social CONETS.
- CUT. (3 de 7 de 2014). cut.org.co. Recuperado el 15 de 7 de 2014, de <http://cut.org.co/politica-sindical-en-materia-de-salud-y-trabajo-2014/>
- CSI. (2017). LOS PEORES PAISES DEL MUNDO PARA LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS. CSI.
- Dalle, P. (2014). Cambios recientes en la estratificación social en Argentina (2003-2011). Inflexiones y dinámicas emergentes de movilidad. Argumentos. Revista de crítica social, 78-114.
- Elbert, R. (2015). INFORMALIDAD EN LA ESTRUCTURA DE CLASES DE ARGENTINA: ¿ES EL PROLETARIADO INFORMAL UNA NUEVA CLASE SOCIAL? Revista Pilquen, 50-65.
- Estrada, J. (2004). Construcción del modelo Neoliberal en Colombia. Bogotá: Aurora ENS & CUT. (2014). Santos perdió el año con los trabajadores: balance económico, laboral y sindical del cuatrienio 2010-2013. Bogotá. ENS & CUT. (2014). Santos perdió el año con los trabajadores: balance económico, laboral y sindical del cuatrienio 2010-2013. Bogotá.
- García, L. (7 de septiembre de 2016). [www.trabajosocial.unlp.edu.ar](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar). Recuperado el 10 de abril de 2017, de Trabajo Social Unlp: <https://www.youtube.com/watch?v=-vWTP8uRKQo>
- Garay, L., & Rodríguez, A. (2007). COLOMBIA: DIÁLOGO PENDIENTE VOL. IIPOLÍTICAS de EMPLEO, SALARIO y VIVIENDA. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Harvey, D. (2005). Breve historia del neoliberalismo.
- Heller, Á. (1994). Sociología de la vida cotidiana. Barcelona.
- Hoyos, M. (27 de 4 de 2014). [deslinde.co](http://deslinde.co). Recuperado el 3 de 7 de 2014, de <http://deslinde.co/pocos-empleos-y-de-mala-calidad/>

- Hurtado, C. (13 de 9 de 2013). Kienyke.com. Recuperado el 2 de 7 de 2014, de <http://www.kienyke.com/economia/el-49-de-los-colombianos-esta-in-conforme-con-su-contrato/>
- Hurtado, C. (20 de 11 de 2013). Ni estudias ni trabajas: la tragedia del desempleo juvenil. Bogotá, Colombia.
- Hurtado, C. (4 de 7 de 2013). www.Kienyke.com. Recuperado el 4 de 7 de 2014, de <http://www.kienyke.com/economia/en-colombia-la-mitad-de-los-trabajadores-se-gana-el-minimo/>
- Iamamoto, M. (1998). El servicio social en la contemporaneidad. Brasil: Cortez Editora.
- Marx, C. (1973). Trabajo asalariado y capital. In C. Marx, C. MARX Y F. ENGELS. Obras Escogidas. Tomo I (pp. 150- 178). Moscú: Progreso.
- Marx, K. (1898). Salario, precio y ganancia. Londres.
- Noticias Caracol. (11 de 12 de 2012). noticiascaracol.com. Recuperado el 11 de 3 de 2017, de <http://www.noticiascaracol.com/economia/video-281502-economia-colombia-uno-de-los-mejores-estudiantes-de-la-clase>
- OXFAM. (2016). UNA ECONOMIA AL SERVICIO DEL 1%. OXFAM.
- OXFAM. (2017). UNA ECONOMIA PARA EL 99%. OXFAM.
- OIT. (2006). Informe V: La relación de trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo (págs. 1-52). Ginebra: OIT.
- Portafolio. (25 de 4 de 2014). www.portafolio.com. Recuperado el 5 de 7 de 2014, de <http://www.portafolio.co/portafolio-plus/salarios-profesionales-colombia>.
- Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio-RECALCA. (2014). Informe sobre los tres años de implementación del Plan de Acción Laboral PAL. Bogotá: Aurora.
- Sarmiento, E. (2002). El modelo propio: teorías económicas e instrumentos. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Sarmiento, E. (6 de 10 de 2012). Reforma tributaria con propósitos inciertos. El Espectador.
- Sarmiento, E. (7 de mayo de 2016). <http://www.elespectador.com/>. Obtenido de <http://www.elespectador.com/opinion/desempleo-reincidente>
- Suárez, A. (2010). La economía uribista o el fracaso de la confianza inversionista. Deslinde (47), 4-12.
- Wright, E. (2009). COMPRENDER LA CLASE. Hacia un planteamiento analítico integrado, 98-112.

# **Patologización e individualización de problemáticas sociales en el ámbito educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: limitaciones en la inserción profesional**

Victoria Petruch<sup>134</sup>  
Daniela Chappero<sup>135</sup>

## **Introducción**

El presente trabajo se centrará en el análisis de la inserción profesional de lxs trabajadorxs sociales en la política pública vinculada al campo de la educación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la cual las autoras se insertan profesionalmente.

Nos centraremos en el análisis de algunos Programas que dependen de la Subsecretaría de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa, del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Específicamente analizaremos situaciones vinculadas a aquellos equipos que trabajan en lo que se concibe dentro del marco de políticas de inclusión socio educativas: equipos de orientación escolar, equipos de asistencia socio- educativas, Promotores de Educación, Equipo de Promoción de Vínculos Saludables.

Se reflexionará acerca del predominio existente en este ámbito de una mirada ahistórica e individualizada, que se centra en las características de los sujetos, pensando las diferentes situaciones que tienen lugar en el ámbito educativo desde esta perspectiva, tomando a lo sumo, como variable condicionante y prácticamente excluyente a su familia. Entendemos que esta mirada deja por fuera los atravesamientos institucionales, sociales, económicos y/o políticos de cada situación y tiene consecuencias en las intervenciones

---

134 Licenciada en Trabajo Social, Profesora de Enseñanza Media y Superior en Trabajo Social. Posgrado de Especialización en Educación Sexual Integral. Referencia institucional: Docente UBA, miembro del Equipo de Promotores de Educación (Ministerio de Educación-Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). (Argentina) vickypetruch@gmail.com

135 Licenciada en Trabajo Social, Profesora de Enseñanza Media y Superior en Trabajo Social. Cursando estudios de posgrado (Maestría en Educación). Referencia institucional: Docente UBA, miembro del Equipo de Promoción de Vínculos Saludables (Ministerio de Educación-Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). (Argentina) dchappero@hotmail.com

que se proponen y en el tipo de profesional que se busca para desarrollarse allí.

Muchas veces entonces las temáticas vinculadas al ámbito educativo se entienden desde una concepción patologizante y psicologizante, que atenta contra la posibilidad de tener una mirada integral, colectiva, comunitaria, socio-política. Relacionado a esto, observamos que se le asignan a lxs trabajadoras sociales insertos en estos equipos, tareas que se vinculan con la concepción preexistente sobre las temáticas y que reactualizan el rol profesional tradicional, vinculado al control social y la gestión de recursos.

## **Pensando en contexto**

Como ya hemos mencionado anteriormente, el presente trabajo se basa en situaciones que ocurren en las escuelas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Resulta importante señalar y dar cuenta respecto de cuál es el contexto político en el cual se enmarcan las políticas públicas que dan sentido a la intervención profesional.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires gobierna hace 9 años un partido político de características neoliberales, que se presenta a través de un discurso que constantemente apela a la voluntad individual y a la meritocracia como valores centrales para el desarrollo de las personas.

La apelación al esfuerzo individual y al trabajo en equipo recortados de las condiciones sociales de existencia y materialidad de los sujetos, se cristalizan a su vez en el recorte presupuestario en áreas sensibles de la gestión pública. Por ejemplo, la quita de recursos a las escuelas de gestión estatal y el aumento de los subsidios a escuelas de gestión privada, la ausencia de vacantes escolares y de escuelas en la zona sur de la Ciudad entre otras cosas, también configuran las prácticas profesionales que se llevan a cabo en materia educativa, las cuales son objeto de análisis en el presente.

En consonancia con lo anterior, resulta importante caracterizar brevemente el sistema educativo de Argentina y de la Ciudad de Buenos Aires, en el cual conviven lo que se denomina Educación pública de gestión estatal y educación pública de gestión privada.

En el año 2006, durante el gobierno de Néstor Kirchner, se sancionó la Ley de Educación Nacional (LEN) N°26.606, vigente en la actualidad. La LEN considera a la educación como un bien público y un derecho social y personal, que debe contribuir a la construcción de una sociedad más justa, a través de la superación de desigualdades y diversas formas de discriminación. Si bien considera que toda la educación es pública, diferencia entre los tipos de gestión (al igual que lo hacía la Ley que regía anteriormente: Ley Federal de Educación), manteniendo las gestiones estatal y privada e incluyendo dos nuevos tipos de gestión: social y cooperativa.

La LEN extendió la educación obligatoria a todo el nivel secundario, estableció que el mismo constituye una unidad pedagógica y organizativa (art.29), que en todas sus modalidades y orientaciones tiene que habilitar a los adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, el trabajo y la continuación de estudios superiores (art.30).

Podemos exponer, siguiendo a Feldfeber (2014), que actualmente nadie cuestiona la idea que se proclama en el artículo 26 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” acerca de que “toda persona tiene Derecho a la Educación”. Sin embargo, las formas en que se concibe este Derecho, los sujetos responsables de garantizarlo, las políticas que se impulsan para lograr su efectiva materialización, sí son diferentes, de acuerdo a los proyectos sociales y políticos en los que se enmarcan.

¿Cómo se está entendiendo este Derecho en la actualidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? Se puede pensar que lo que opera es una concepción del derecho individual a la educación. Enmarcando esta idea en un proceso histórico más amplio, respecto de la concepción del Derecho a la educación, para los liberales la educación es un Derecho individual. El liberalismo, al reconocer el derecho que tienen todos los habitantes de expresar libremente doctrinas e ideas no propondrá que la Educación esté exclusivamente a cargo del Estado. Lo que hace es reservarse la atribución de la regulación de los alcances y límites de la participación de las Iglesias y los particulares (Paviglianiti 1993).

En el proceso de conformación del Estado Nacional se transforma en un Estado interventor. Los liberales justificaron la fuerte intervención del Estado porque había que conformar un Estado Nacional, había que conformar un ciudadano.

Una de las premisas en las que se basa la subvención estatal a escuelas privadas tiene que ver con que se debe poder garantizar que cada familia, más allá de su origen social, tenga derecho a elegir en medio de una pluralidad de proyectos educativos, la escuela que considera más adecuada para sus hijos. (Feldfeber 2011)

Teniendo en cuenta lo desarrollado anteriormente, debemos resaltar que, en los distritos del sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, más del 60% de los alumnos se encuentran matriculados en escuelas de “gestión estatal”. Al examinarse la evolución de la matrícula en el nivel primario de gestión estatal durante el período 2003-2007 se advierte fácilmente que, en los distritos más desaventajados, la cantidad de alumnos fue aumentando sensiblemente mientras que, en las zonas más ricas de la Ciudad, la cantidad de alumnos disminuyó notablemente en los últimos años. Asimismo, la zona

norte de la Ciudad, presenta los mejores indicadores de condiciones de vida e indicadores educativos<sup>136</sup>.

## **Mirar sin ver**

En el contexto anteriormente desarrollado, en los programas socio-educativos se observa una lectura de las situaciones que podríamos pensar como ahistórica e individualizada, que se centra en las características de los sujetos, pensando las diferentes situaciones que tienen lugar en el ámbito educativo desde esta perspectiva, tomando a lo sumo, como variable condicionante y prácticamente excluyente a su familia.

Esta manera de entender las temáticas se observa por ejemplo en los materiales que desde diferentes áreas del Ministerio de educación se distribuyen, así como también en los tipos de programas que se crean (focalizados), en las funciones que se les asignan a los equipos de dichos programas y los tipos de profesionales que se buscan para los mismos.

Una situación que resulta esclarecedora de este posicionamiento, tiene que ver con la temática de las violencias en las escuelas. El material que distribuyó el Ministerio de Educación del GCBA sobre este tema se denomina “Bullying - Acoso entre pares” y parte de la definición de Olweus (1973) definiéndolo como: “una conducta de persecución física o psicológica, que realiza uno contra otro, que escoge como víctima de sus repetidos ataques. Esta acción, negativa e intencionada, sitúa a la víctima en una posición de la que difícilmente pueda salir por sus propios medios”

A partir de esta concepción de “bullying”, comprender las situaciones de violencias que se dan en las escuelas implica una mirada centrada en las características individuales de los sujetos, que pre-figura los perfiles de los mismos. Según esta perspectiva, habría individuos que tienen características de “bullyneados”, otros de “bullyneadores” y luego estarían quienes observan estas situaciones, que son caracterizados como “testigos”.

Podemos pensar que, si las violencias se piensan de manera individualizada, reduciéndolas a las características que portan los sujetos, por ende, patologizándolas, el rol asignado a los/as agentes educativos/as pasa a ser el de detectar, controlar y derivar hacia “expertos”. Estos últimos serían fundamentalmente los/as profesionales del mundo “psi”, dado que se entiende que los sujetos “bullyneados” o “bullyneadores” portan ciertas características que los/as hacen comportarse de determinada manera.

Cabe mencionar en este punto, que la Subsecretaría de Equidad Educativa y Coordinación Pedagógica creó también una “red de madres contra el

---

136 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia: la discriminación educativa en la ciudad de Buenos Aires”. Informe elaborado. Abril 2009.

bullying”, en la cual se realizaban reuniones donde se informaba cuáles eran los indicadores a tener en cuenta para detectar si los/as hijos/as eran “bullyineados” o “bullynieadores”. En relación a ello podríamos pensar que, al crear una red de madres CONTRA el bullying, existe un tipo de cristalización de la temática, comprendiéndola como un “fenómeno” o “enfermedad” a la que se puede “atacar” a partir de detectar ciertos indicadores. Asimismo, no es menor que la red sea de “madres”, reproduciendo un estereotipo de género que reduce a la mujer al rol de madre que debe cuidar a la prole. Es entonces, la madre la encargada de las cuestiones domésticas, del cuidado de las/los hijas/os.

Esta mirada deja por fuera los atravesamientos institucionales, sociales, económicos y/o políticos de cada situación y tiene consecuencias en las intervenciones que se proponen y en el tipo de profesional que se busca para desarrollarse allí.

Muchas veces entonces las temáticas vinculadas al ámbito educativo se entienden desde una concepción patologizante y psicologizante, que atenta contra la posibilidad de tener una mirada integral, colectiva, comunitaria, socio-política.

Tomaremos los aportes de Susana Murillo (2012) para pensar la patologización de la condición humana y su vinculación con el neoliberalismo, entendiendo esto último no sólo como modelo económico, sino como una “cultura” en estrecha vinculación con la patologización.

Para dicha autora, el neoliberalismo es más que una teoría económica, es una “cultura del malestar”. La cultura neoliberal tiene como principios fundamentales la competencia, el centramiento en el cuidado de sí, la interpelación al deseo y la desigualdad como condición natural.

“La cultura del malestar” implica modos de ser en el mundo, “uno de cuyos signos fundamentales es la construcción del malestar, la constante sensación de inseguridad, que expresa algo que se conoce como angustia, produciéndose un círculo vicioso respecto de los padecimientos psíquicos: los países centrales (y diversos organismos de dichos países) impulsan, mediante múltiples medidas, la angustia constante en las poblaciones y complementariamente tipifican los efectos del padecimiento que las mismas medidas generan, como “enfermedad mental”.

Hablamos de patologización de la condición humana cuando los atributos propios de tal condición son transformados en patologías: todos los aspectos de la condición humana pueden caer dentro de algún tipo de patología. En este sentido, se retoma un antiguo criterio de salud, construido a partir del siglo XIX, el de adaptación al medio: “normal” es lo que responde o se adapta a la media esperada para la población y “patológico” es lo que se separa de esa media.

Nos encontramos con escuelas donde resulta bastante frecuente que las situaciones que se apartan de “lo esperado” respecto de los/as niños/as, son interpretadas como patologías mentales. Son diversas y variadas las situaciones que atraviesan los/as niños/as a partir de las cuales se elaboran diagnósticos mentales desde temprana edad y la derivación a múltiples tratamientos por parte de los actores vinculados al sistema educativo. Nos interesa desarrollar brevemente, a modo de ejemplo de lo antedicho, una situación ocurrida en un establecimiento educativo de nivel primario.

La mencionada institución había convocado a un equipo de apoyo del Ministerio de Educación de la CABA, porque un niño había llevado un cuchillo a la escuela. Lxs profesionales de dicho equipo, al insertarse en la escuela, tomaron conocimiento de que desde hacía poco tiempo esta institución, ubicado en la zona norte de la Ciudad, “recibía” a niñas y niños provenientes de la zona sur, a partir de una práctica denominada “reubicación”. Esta práctica consiste en el traslado de estudiantes en micros escolares dispuestos por el GCBA, desde la zona sur de la Ciudad, en donde no hay vacantes suficientes (por una mayor matriculación en establecimientos públicos, de gestión estatal), hacia la zona norte, donde dichas vacantes no se ocupan (por una mayor matriculación en establecimientos de gestión privada).

En la mencionada institución, no se había realizado ningún tipo de trabajo respecto de lo que esto implicaba para estudiantes que provenían de barrios diferentes y alejados y se empezaron a poner en juego toda una serie de estereotipos y discriminación hacia estas niñas y niños provenientes de la zona sur, por parte de docentes, estudiantes y familias.

Los estereotipos los clasificaban como niñxs con otras costumbres, otra cultura: “ellos son así, tienen otra cultura” “es común que se peguen entre ellos” “no les gusta hablar en público” “las familias son muy desinteresadas”<sup>137</sup>.

Estas clasificaciones que se realizaban sobre estxs niñxs, tuvieron diversas consecuencias, muchas de carácter claramente discriminatorio. Por un lado, en las intervenciones docentes: los formaban separados del resto de lxs niñxs, no buscaban estrategias para que participen en clase, entendían el comportamiento en base a características culturales que estos niñxs portarían. Por otro lado, tuvo también consecuencias en el accionar de algunas familias: no lxs invitaban a cumpleaños, se sentaban separadx en reuniones de padres/madres. Asimismo, tanto docentes como familias, lxs culpaban de todas las situaciones negativas que ocurrían en la escuela: robos, peleas, etc.

Los prejuicios que había hacia estos sectores que llegaban a la escuela, se plasmaban en intervenciones coherentes con lo que se pensaba sobre ellxs y se entraba en un círculo que se retroalimentaba. A tal punto, que un

---

137 Frases dichas por docentes en encuentros mantenidos con lxs mismxs.

niño llevó un cuchillo manifestando luego que fue para defenderse de las agresiones y discriminación que recibía por parte de algunxs compañerxs.

Resulta interesante observar que de no haber podido trabajar respecto de las condiciones institucionales en las que se estaba llevando a cabo esta convivencia, se podría haber concluido en que el niño era “un violento” “un futuro delincuente” o alguien con alguna patología.

En este punto, resulta importante reflexionar acerca de las consecuencias que tiene en las intervenciones la manera en la que se entiende una determinada temática o problemática. La situación anteriormente descrita se pudo pensar a partir de tener en cuenta los atravesamientos institucionales, sociales, económicos y/o políticos: un niño que se sentía discriminado, que pertenecía a un grupo al que se forzaba a concurrir a una escuela, producto de una decisión política respecto de la cual no se había realizado mayor abordaje. Sin embargo, la misma situación pudo haberse leído desde otros lugares muy diferentes y que podrían haber tenido consecuencias también diferentes.

En este sentido, desde un enfoque que tienda a la naturalización, se pensaría a este niño aisladamente, atendiendo a sus características individuales, sin tomar en cuenta el contexto, la historia, los factores sociales, políticos que están repercutiendo en la emergencia de esta situación. Retomando palabras de Castorina “la naturalización aísla a los fenómenos psicológicos de su contexto y los congela como definitivos”<sup>138</sup>.

## **La policía de las familias**

En relación a lo que se viene desarrollando consideramos que, al ser las políticas sociales la base de sustentación de la profesionalidad del Trabajo Social (Guerra, 2015), resulta fundamental pensar las características que las mismas adquieren. En este sentido, siguiendo a Yolanda Guerra, podemos exponer que: “Las políticas sociales en los países dependientes son focalistas, sectoriales, fragmentadas, autonomizadas, formalistas, abstraídas de contenidos (político- económicos) concretos. Su naturaleza compensatoria y su carácter fragmentado y abstracto expresan su límite: ellas no buscan romper y de hecho no rompen con la lógica capitalista”<sup>139</sup>.

Pensando en el marco aquí analizado, la política educativa en la Ciudad, observamos que se le asignan a lxs trabajadorxs sociales en los equipos pertenecientes a programas socio- educativos, tareas que se vinculan con

---

138 Castorina, J. A (2004): “Naturalismo, culturalismo y significación social de la psicología del desarrollo”. Cuadernos de Pedagogía. Rosario N° 12, 11- 26

139 Guerra, Yolanda: “Trabajo Social: fundamentos y contemporaneidad”. Colección: Debates en Trabajo Social. Colegio de Trabajadores sociales de la Provincia de Buenos Aires.

la concepción preexistente sobre las temáticas y que reactualizan al mismo tiempo el rol profesional tradicional vinculado al control social (visita domiciliaria, entrevista individual, chequeo de información) y la gestión de recursos. Asimismo, en este marco, el/la Trabajador/a social queda relegado en cuanto a la cantidad de profesionales que ocupan efectivamente cargos, respecto de otras profesiones (mayoritariamente psicólogos y psicopedagogos). Para citar ejemplos de ello, en el Equipo de Promoción de vínculos saludables de 40 profesionales, sólo 3 con trabajadores sociales. En los equipos de Orientación Escolar también la conformación es similar, en algunos casos de 8 profesionales 2 son trabajadores sociales.

En este sentido, cabe citar a Guerra, quién expone: “La instrumentalidad del ejercicio profesional permanece sustentada por visiones psicologizantes (individualizantes) y moralizantes (de cuño disciplinador) de la cuestión social y por prácticas que apelan a controlar y adaptar comportamientos, forjar personalidades y formas de sociabilidad exigidas por el patrón de acumulación capitalista”<sup>140</sup>

¿Se puede esperar que, en el marco de un gobierno neoliberal, se de algún tipo de lugar a una profesión que podría introducir una mirada crítica a las temáticas, introduciendo variables socio- económicas al análisis de las mismas?

En este punto, nos interesa detenernos a pensar ¿Cómo las escuelas entienden las situaciones por las que atraviesan lxs estudiantes y de qué manera solicitan la intervención a partir de estas representaciones?

Se tomará como ejemplo una situación vinculada a la práctica de la reubicación, pero esta vez en establecimientos educativos de nivel medio (secundario). Como se mencionó párrafos atrás, desde el año 2006 la educación media resulta obligatoria en la República Argentina. Esta situación, pese a los más de 10 años de vigencia de la ley, continúa resultando novedosa para las escuelas y sus actores institucionales y conflictivos a la vez: la educación media fue históricamente en nuestro país para unos pocos que lograban sostenerse y culminarla.

Así, pese al desinterés por la permanencia de esos “otros” jóvenes en los establecimientos educativos, las escuelas se ven obligadas a realizar una serie de intervenciones para garantizar la continuidad escolar de los mismos. En ese marco, deben notificar a los adultos responsables ante las ausencias reiteradas de los jóvenes, convocarlos al establecimiento educativo en caso de considerarse necesario y cuando todo este andamiaje no ha dado resultado, deben solicitar una visita en domicilio con el objetivo de retomar el contacto entre familia y escuela.

---

140 Guerra, Yolanda: “Trabajo Social: fundamentos y contemporaneidad”. Colección: Debates en Trabajo Social. Colegio de Trabajadores sociales de la Provincia de Buenos Aires.

La lectura que hay de estas situaciones y la información que se transmite podría reducirse a frases como: “no le interesa estudiar” “la madre nunca viene” “la madre no se hace cargo, no le interesa” “no sabemos quién es el adulto responsable”, dando lugar a entender que el vínculo entre escuela y familia se debilitó en función de un desinterés particular de esa familia por ese joven.

Al momento de realizar la visita en domicilio para convocar a esas familias a retomar el vínculo con la escuela, ocurre muchas veces que éstas informan que ya enviaron notas a través del cuaderno de comunicaciones, o que ya conversaron telefónicamente con preceptores sobre la situación que la familia atravesaba (situaciones de violencia de género, desocupación, desalojo) o que incluso ya se han acercado al establecimiento educativo o que han presentado certificados médicos que justificaran las ausencias. ¿qué ocurre entonces? ¿Cuál es el vínculo entre aquello que la institución transmite al trabajador social y lo que las familias mencionan en el momento de la visita?

Cuando se devuelve la información a las escuelas, los equipos encuentran que este desacople remite, en realidad, a que existía un descreimiento respecto de lo que la familia manifestó y la necesidad de corroborar dicha información: “me parecieron muchos días para una gripe”, “me dijo que atravesaban una situación de violencia de género, pero como la mamá es mentirosa”, “me dijo que estaba trabajando pero no le creí”. Es decir, que la operatoria pareciera ser la siguiente: transmitir la información respecto de una situación compleja de forma simplificada (“no quiere venir porque no le interesa estudiar”) y a partir de allí concretar la visita del trabajador social con el objetivo de corroborar la información brindada por la familia, en función de las ideas que circulan socialmente sobre qué hacen lxs trabajadores sociales y qué impacto puede ocasionar en las familias la presencia inesperada de lo que las escuelas suponen como un policía “bueno”.

La imposibilidad de dejar por fuera a esos jóvenes que antes no llegaban a las escuelas secundarias, implica una revisión de las prácticas escolares, sí, pero no deja por fuera la estigmatización de los sectores populares. Aquellos que tienen dificultades en sus trayectorias educativas no pueden ser más invisibilizadxs, dejados “libres” de la asistencia escolar: la escuela hoy tiene que ocuparse de ellxs. Sin embargo, las prácticas que se asocian a esas familias reactualizan el control social y la exigencia de explicaciones y allí, pareciera, que el rol de trabajador social, sus representaciones históricas y la ausencia de una mirada crítica sobre el quehacer profesional se encuentran en la mirada individualizante predominante de los programas socio educativos que hemos descrito.

## Conclusiones

Durante el desarrollo del presente trabajo, hemos analizado el predominio existente en el ámbito educativo de una mirada ahistórica e individualizada, que se centra su accionar en las características de los sujetos. Entendemos que esta mirada deja por fuera los atravesamientos institucionales, sociales, económicos y/o políticos de cada situación y tiene consecuencias en las intervenciones que se proponen y en el tipo de profesional que se busca para desarrollarse allí. La presencia de trabajadorxs sociales es buscada para reactualizar el rol profesional tradicional vinculado al control social y la gestión de recursos a partir de pensar las problemáticas que forman parte de los establecimientos educativos de forma simple.

Las consecuencias que tienen las intervenciones a partir del modo en que se piensa cada temática o problemática influyen directamente en las posibilidades de resolución de las mismas.

Intentamos a lo largo de esta reflexión dilucidar, hacernos preguntas sobre aquello que ocurre cuando constatamos una y otra vez la multidimensionalidad de lo que acontece, pero se continúa insistiendo desde una única forma de mirar. ¿Qué operaciones reduccionistas se ponen en juego y para qué? ¿De qué cosas nos perdemos? ¿A quiénes dejamos afuera y por qué?

Las paredes de las escuelas dejaron de ser muros inquebrantables: lo que ocurre dentro de los edificios, ya no queda sólo allí, se multiplica, entra y sale. Esto implica la presencia de una nueva polifonía de voces -entre ellas, las de los equipos socioeducativos- y demanda la construcción de espacios de intercambio que logren complejizar las problemáticas desde una mirada integral, multidimensional y ética.

Allí, deviene fundamental que lxs trabajadores sociales atendamos a la dimensión ético política de nuestra intervención para corrernos del lugar asignado por la política pública que no está pensada para garantizar derechos, sino para obligar a los actores institucionales a realizar una serie de pasos de forma mecánica donde los sujetos no importan.

## Bibliografía

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia: “La discriminación educativa en la ciudad de Buenos Aires”. Informe elaborado. Abril 2009.

Castorina, J. A (2004): “Naturalismo, culturalismo y significación social de la psicología del desarrollo”. Cuadernos de Pedagogía. Rosario N° 12, 11-26

FELDFEBER, Myriam. “La construcción del derecho a la educación: reflexiones, horizontes y perspectivas”. En Dossier “A Educação pública como direito: desafios às políticas governamentais na América Latina”, En Re-

vista Educação e Filosofia, Universidad Federal de Uberlandia V 28, N. 1ESP. 2014.

Guerra, Yolanda: "Trabajo Social: fundamentos y contemporaneidad". Colección: Debates en Trabajo Social. Colegio de Trabajadores sociales de la Provincia de Buenos Alres.

Murillo, Susana (2012). "La cultura del malestar". En Revista Palabra, Especial "XIV CONGRESO ARGENTINO DE PSICOLOGÍA: LOS MALESTARES DE LA ÉPOCA".

Olweus, Dan (1998). *Conductas de acoso y amenazas entre escolares*. Madrid: Morata

Paviglianiti, Norma. (1993): "El Derecho a la Educación. Una Construcción Histórica polémica". Serie Fichas de cátedra, OPFYL, UBA, Buenos Aires.

# Estrategias de trabajo en equipo desde una perspectiva comunitaria

Victoria Alvez Becerra<sup>141</sup>  
Erika Bianchi<sup>142</sup>  
Tania Canelas<sup>143</sup>  
Mario Fontoura Gonzalez<sup>144</sup>

## Introducción

El texto responde a la sistematización de 5 años de trabajo de un equipo (2011-2016), que ha llevado adelante un proyecto institucional en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social, desde un enfoque comunitario. El proyecto recorre modelos de intervención individual, grupal, institucional y comunitaria.

El objetivo de la propuesta es acercar a la población en general y a los profesionales interesados en el tema, una mirada desde dentro del quehacer que pueda ser -en un corte transversal- representativa de la ejecución de políticas nacionales en un contexto local, donde se intenta visibilizar buenas prácticas que sean motivadoras y multiplicadoras.

En el primer apartado se da cuenta de la situación del equipo de trabajo que realiza el abordaje cotidiano, teórico, pensante y de acción en el proyecto institucional del MIDES. Se aborda desde las características específicas de su composición hacia su posicionamiento técnico, desarrollando los conceptos de equipo e intervención, enfocándose específicamente en las particularidades con que debe contar cada equipo de trabajo para acercarse a las complejidades de las acciones a realizar, cuidando de manera primordial a las personas con las cuales se trabaja.

El próximo apartado, se centra en el desarrollo descriptivo de la población, sus atravesamientos, potencialidades y vulneraciones, e identificación de abordajes posibles. Se busca exponer la lógica de intervención dispuesta

---

141 Estudiante avanzada de la Licenciatura en Trabajo Social (FCS-UdelaR). (Uruguay) vitoalvezbecerra@gmail.com

142 Licenciada en Psicología (Facultad de Psicología-UdelaR). (Uruguay) erikabianchicia-ppesoni@gmail.com

143 Licenciada en Trabajo Social (FCS-UdelaR). (Uruguay) taniacanelasmontejo@gmail.com

144 Licenciado en Psicología (Facultad de Psicología-UdelaR). (Uruguay) mfontou@gmail.com

por el equipo haciendo referencia a la dinámica de trabajo con todas sus complejidades.

A continuación, se presentan las herramientas teórico-técnicas que se despliegan en la acción para arribar a abordajes éticos y comprometidos, que procuran consolidar los objetivos del programa y ampliarlos, recorriendo los entramados de la complejidad de la intervención, desde un posicionamiento transdisciplinario e integral.

Hacia el final se intenta enmarcar este proyecto en una perspectiva de trabajo de índole comunitaria, que contextualiza y contiene a todo el interjuego de acciones específicas. Por lo tanto, es esta perspectiva la que habilita la problematización y acción de los equipos. Entendemos que es prioritariamente desde este enfoque, que es viable llevar adelante estrategias de trabajo con personas de extrema vulneración social, tendiendo a la consolidación de redes para lograr abordajes que impacten en la cotidianidad y devenir, de los proyectos de vida de las personas.

A modo de concluir, se plantean las reflexiones que han emergido y continúan emergiendo de la experiencia transitada.

## **Trabajo en equipo**

Entendemos el trabajo de equipo como aquel que se genera entre quienes desde diferentes ópticas, trayectorias y saberes se entrecruzan en una temática que los convoca a la acción. El mismo implica el abordaje desde una postura ética, donde el entramado de miradas confluye en un accionar con determinados objetivos en común. El pilar del equipo como tal es la coherencia interna, que permite la salida al campo con una mirada integral. Para el logro de la misma y el despliegue del equipo como “bloque”, es prioritario el trabajo interno del mismo, las reuniones, las discusiones, los consensos y disensos, en el respeto por la diversidad de pensamiento del otro. El trabajo en equipo permite partiendo de la interdisciplina, proyectarse a la transdisciplina. El equipo del Centro ha apuntado a conformarse como grupalidad, donde circula el conocimiento, el saber y la palabra, donde se discute y se acuerda, antes del accionar mismo, permite un espacio de pensamiento, que retarda la acción y oficia como “estructura de demora”<sup>145</sup>, para un posterior abordaje en conjunto. Las tensiones se tramitan a la interna del equipo, lo que le permite la consolidación y crecimiento continuo.

Hacia la “intervención”, el equipo despliega el accionar de manera automática, no sin rupturas y cuestionamientos, habiendo transitado un recorrido

---

145 El concepto de Estructura de Demora remite a no dar una respuesta inmediata a determinado estímulo, sino que instaura una instancia reflexiva donde se elabora un pensamiento. (DeRiso, 2006)

interno que le permite un posicionamiento coherente, fácilmente comprensible y aprehensible. Se entiende por intervención

“(…) la de-construcción de procesos de estigmatización, desde un abordaje singular de padecimiento objetivo y subjetivo. Pero, básicamente re inscripción significa recuperar la condición sociohistórica del sujeto. De allí la intervención se anuncia como posible dispositivo de reconstrucción de subjetividades, entendiendo a la necesidad como producto de derechos sociales no cumplidos, considerando a la intervención como un medio y no como un fin en sí misma, dado que contribuye a la integración de la sociedad desde una perspectiva inclusiva. La Intervención se transforma en un hacer de un tipo anticipatorio, en la medida que pueda recuperar su carácter estratégico. Dado que la principal característica de su escenario es ser el lugar de encuentro entre lo macro y lo micro social” (Carballeda, 2002, p. 5).

El acercamiento a la población es desde la empatía, considerando los cuidados desde lo corporal a lo simbólico, desde el lenguaje verbal al gestual (paraverbal), desde lo público a lo privado. El accionar debe ser siempre previamente consensuado y planificado, la “intervención” no es en solitario, es en equipo, es con un otro y desde un nosotros (equipo). La inmanencia y la experiencia llevan de manera cotidiana al enfrentamiento de lo novedoso, de la ruptura a la planificación y la búsqueda de la fisura. Promoviendo siempre la reflexión en equipo, entre el acercamiento a la población y la acción (abordaje) de las diferentes situaciones. Desde Villasante, la acción-reflexión-acción, implica siempre el conocimiento de las diferentes situaciones, perfiles de población, y de ahí el trabajo en equipo sobre los posibles abordajes de situaciones problema, para luego un aprovechamiento en la elaboración de estrategia de acción.

El cuidado del equipo puede considerarse todo un capítulo aparte, sin embargo, no podemos dejar de mencionarlo como un factor sustancial en la salud del equipo, y prevención del desgaste profesional, con su correlativo de la enfermedad en su más claro exponente, el burnout.

## **Destinatarios**

El Centro se encuentra orientado a trabajar con personas mayores de 18 años, que transitan por situación de calle de forma transitoria o permanente. Se entiende por situación de calle a la privación residencial -abrupta o recurrente-, que repercute en la permanencia nocturna de la persona a la intemperie y/o lugares que no se caracterizan como vivienda. Habitando de esta forma tanto espacios públicos como privados. (Ciapessoni, 2006).

La denominación de persona en situación de calle se ha ido transformando, complejizando y repensando tanto a nivel académico como en las políticas públicas. Anteriormente se denominaba a la persona que se encontraba

en dicha situación como “sin techo” haciendo alusión a las personas que se encontraban sin una solución habitacional y por ello terminaban pernoctando en la calle. Esta terminología ha caducado, debido a que la mirada estaría sesgada a la problemática de la vivienda, lo cual restringe el problematizar la situación de calle, quedando sólo en una mirada material y no en la profundidad de dicha situación.

Asimismo, referirse a las personas que se encuentran en calle como: “personas en situación de calle” implica considerar a la persona como sujeto de derecho, la palabra “situación” refiere a la transitoriedad, movilidad y posibilidad de salir de dicha situación, es decir no perpetúa ese “estar” como algo crónico e irreversible.

A su vez pensar en población en situación de calle desde este ámbito, refiere a un grupo heterogéneo de personas de ambos sexos, adultas, con diferentes trayectorias de vida y problemáticas diversas.

Es por ello que la problemática de la situación de calle atiende una multiplicidad de causas siendo, por ende, diversa y compleja. La misma, conforma a las personas y al entorno, habiendo factores incidentes que atraviesan a la población en general, a la vez que potencian la cronificación y la vulnerabilidad de la persona en dicha situación. Destacan como factores incidentes el consumo problemático de sustancias psicoactivas, el alcoholismo y los diferentes trastornos mentales crónicos, llevando a la ruptura de vínculos primarios y secundarios, reflejándose ello también en la desvinculación laboral. Esto deviene en un debilitamiento de las habilidades sociales y laborales, que impactan generalmente en la pérdida de espacios de socialización con otros que no se encuentren transitando por la misma situación de desarraigo. También se pueden observar carencias en las diferentes capacidades de la persona, tanto a nivel afectivo como intelectual, que hacen y limitan el desarrollo de habilidades sociales y capacidades individuales de cada uno.

Específicamente en el Centro Nocturno de Pando, se atiende a personas mayores de edad (18 años) y hasta los 65 (según el perfil del Programa, y el cual se puede extender de acuerdo a la demanda). Particularidades distintivas en los Centros del Interior del país son su cobertura atendiendo a ambos sexos, y la flexibilidad en lo que refiere a los niveles de atención (siendo que en Montevideo los centros se distribuyen por niveles de progresividad), por lo que toda persona que esté en calle debe ser atendida, de acuerdo a las particularidades y demanda inicial de la persona.

Para el abordaje de las problemáticas de personas con trayectoria en calle, desde la práctica, se trasciende lo aparente y se coloca la mirada en las secuelas de la vulnerabilidad social; que se presentan en diversas y profundas grietas de las distintas dimensiones constitutivas de las personas (vinculadas a la individualidad y a la grupalidad), que directamente hacen a la proyección de su devenir. El trabajo cotidiano cuenta con el doble desafío de

afrontar carencias materiales y carencias afectivas. Con el reconocimiento de ambas, con la construcción de puentes habilitadores para revertir dicha ausencia o debilidad, con entender cómo ello impacta y significa en la vida de cada persona; es que se considera viable trabajar desde la restitución de derechos, contribuir a la inclusión y autonomía, para la aproximación a la concreción de proyectos de vidas que considere a las personas desde la ciudadanía plena.

### **Acciones estratégicas y Abordajes cotidianos**

Como punto de partida metodológico, para la elaboración de acciones estratégicas y abordajes cotidianos, el equipo de trabajo parte de la transdisciplinariedad, entendiendo la asociación ceñida que tiene con la complejidad como forma de pensamiento:

“volvamos entonces a la imperiosa necesidad de proponer, vivir, aprender y enseñar un pensamiento complejo, que vuelva a tejer las disciplinas como posibilidad de humanidad en completud; y que sólo de esta manera se vencería la eterna limitación y fragmentación del sujeto separado de sí mismo en la búsqueda del conocimiento” (Nicolescu, 1996, S/P).

Este enfoque es fundamental en la dinámica tanto operativa como de producción de acciones del Centro Nocturno. Desde allí, se procura establecer el diálogo y articulación de las disciplinas Psicología, Enfermería, Trabajo Social, Educación Social y Popular, y saberes del área de Humanidades (a saber, Filosofía).

Se tiende a trascender las miradas disciplinarias en su espacio medular, desafiar a vincular diversas dimensiones de la vida y diversidad de saberes, incorporar vaivenes de las interrelaciones, los encadenamientos de la parte con el todo, abordar procesos en sinergia, superando límites y fronteras disciplinares. Se procura así, que cada una realice aportes desde sus principios, criterios, enfoques y metodología; apuntando al diálogo y puesta en común de los conocimientos, habilitando a la comprensión de las distintas dimensiones del ser humano, considerando su complejidad. A su vez, desde el trabajo transdisciplinar se posibilita enriquecer la comprensión del participante-destinatario y de su realidad como un todo, apuntando a la integralidad de las intervenciones.

De lo anterior se desprende un posicionamiento donde adquiere protagonismo, el construir e integrar un grupo de trabajo a partir de espacios de intercambio y encuentro; los cuales se ven permeados y fortalecidos por los consensos y discrepancias de las distintas miradas. Este es el horizonte orientador de las intervenciones del equipo técnico, que tiene como elementos imprescindibles a considerar, los aportes e insumos brindados por los

educadores que trabajan en la cotidianidad de los participantes, en los distintos horarios.

Desde la especificidad del Trabajo Social, se buscan las mediaciones internas y ocultas que habiliten a la comprensión e interpretación de la realidad de los participantes, para poder hacer el pasaje del “mundo de las apariencias al mundo de los hechos” (Kosik). El rol técnico de Trabajo Social, procura fortalecer potencialidades, abordando particularmente sus debilidades, teniendo como objetivo contribuir a su superación. De esta manera, el posicionamiento de abordaje biográfico de los sujetos se convierte en esencial considerando que: “(...) Nada puede ser descubierto si primero no llegamos tan lejos como nos sea posible en la singularidad histórica del objeto” (Sartre, 2000, p. 108).

En esta línea, desde la transdisciplinariedad de los saberes técnicos, así como de los educadores, se toma en cuenta al ser humano como proyecto, como algo inacabado que está constantemente en superación para el abordaje individual de cada participante. Por lo cual, mediante espacios tanto personalizados como grupales, se trabaja en conjunto con los participantes en base a la construcción de su proyecto de vida, ya que entendemos se desprende de: “(...) el impulso que parte de las oscuridades vividas para llegar a la objetivación final, en una palabra, el proyecto por medio del cual [...] se lanzará a través de diversos campos de los posibles, hacia la objetivación alienada de sí mismo” (Sartre, 2000, p. 116). Este “campo de los posibles” a pesar de encontrarse limitado o restringido nunca deja de existir. De esta manera, se procura la problematización y superación de las cuestiones que obstaculizan a las posibilidades para llevar a cabo el proyecto de vida.

## **Enfoque Comunitario**

El trabajo cotidiano desde un enclave territorial y comunitario fue caudal de enriquecimiento en la experiencia transitada. Desde el entendimiento de la comunidad como “conjunto de redes que definen un territorio, su organización, su cultura y sus productos” (Milanese, 2016, p. 121). Se procuró posicionar el equipo para definir su campo socio-ocupacional y hacer frente a las secuelas de las transformaciones socio-económicas. Procurando mediar entre los mandatos institucionales y las demandas presentes en los procesos de las personas que transitaban por el proyecto y/o en las demandas de referentes comunitarios o institucionales.

Cabe referir a lo trascendental de la red como una forma natural de interacción humana, entendiendo la misma

“...como un sistema abierto, multicéntrico, que a través del intercambio dinámico entre los integrantes de un colectivo y con otros integrantes de otros colectivos, posibilita la potenciación de los recursos que poseen y la creación de alternati-

vas novedosas para la resolución de problemas o la satisfacción de necesidades.” (Dabas, 1993, citado en Dornell, 2005. p. 17).

Si bien el entramado relacional es espontáneo en su configuración, también puede ser motivado en la búsqueda de procesos de creatividad interinstitucional. La red permite construir de manera colectiva, potenciando los recursos existentes. Promueve la búsqueda de alternativas, que, aunque se enfrenta a dificultades en el abordaje de situaciones problema, ofrecen el aprendizaje de nuevas estrategias de acción. Ese aprendizaje en conjunto traspasa la barrera de lo institucional adentrándose nuevos territorios de pensamiento y acción.

“Las redes son como una estrategia, al decir de Morin (1994) la estrategia es un escenario de acción que pueden modificarse en función de las informaciones, de los acontecimientos, de los azares que sobrevengan en el curso de la acción. Dicho de otro modo, la estrategia es el arte de trabajar con la incertidumbre.” (Dornell, 2005. p. 15)

Desde el equipo, se participa en instancias mensuales de pienso, problematización y coordinación con referentes institucionales que trabajan con personas que transitan por situaciones de sufrimiento social en el territorio. Ese espacio, autodenominado como Mesa Interinstitucional de Calle, acerca y habilita abordajes de situaciones que ameritan un accionar en red. Se elaboran estrategias, teniendo en cuenta a los diferentes actores que participan tanto en la comunidad como en la Mesa.

Desde los diferentes equipos, se acerca una manera particular de abordaje con las situaciones, y en coordinación con los demás participantes de la Mesa, se aportan ideas y estrategias con las poblaciones específicas. Es decir, se escucha primero a las situaciones, los diferentes sentires y el convivir diario con determinada situación, se piensan posibles modalidades de abordajes y resoluciones, y luego se acciona desde el equipo específico del territorio.

En ésta, se conjugan las instituciones locales en torno a la problemática de las personas en situación de vulnerabilidad. Es un ámbito proactivo, que se inició en 2013, donde el Centro ha participado sostenidamente a lo largo estos años, desde donde se procura fortalecer relaciones entre referentes interinstitucionales a nivel comunitarios para el abordaje de situaciones de vulneración social desde una mirada transdisciplinar. Dentro de los actores que han sostenido su comprometida participación se encuentran: proyecto socio-educativo convenio INAU para niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración social y atención de situación de calle; Residencia Mujeres con niños, niñas y adolescentes (convenio MIDES), Centro Nocturno para personas en situación de calle (convenio MIDES), Policía Comunitario, Medicina Familiar y Comunitaria (ASSE), Oficina Territorial del MIDES y Desarrollo

llo Social (Comuna Canaria). De forma intermitente participan referentes de Jóvenes en Red (MIDES), Uruguay Crece Contigo (MIDES), Centro Materno Infantil (ASSE), CAIF (INAU), supervisores Programa Calle.

Desde este espacio de acción, se mantiene como objetivo promover el acceso de las personas en situación de calle a la red de protección, procurando paliar las situaciones de extrema vulneración social. Cada equipo participante, aporta para el dimensionamiento y la caracterización de la temática en el territorio, contando con una sistematización y registro que posibilita observar tanto la transformación como reproducción en el período de tiempo sistematizado. Por su parte, se evidencia la riqueza que proporciona la articulación y coordinación para las acciones y abordajes entre los equipos de la Mesa, a la vez que ello genera puentes entre redes que cada uno de los equipos, y sus correspondientes integrantes.

La experiencia transitada, posibilita afrontar desafíos, conquistas y limitaciones que acompañaron permanentemente el proceso. Quedando de manifiesto la complejidad de llevar adelante el trabajo a nivel comunitario desde el abordaje con personas en situación de calle, en el marco de políticas sociales. Sin duda, ello no opaca la riqueza de la experiencia y los insumos brindados, en un territorio que los actores participantes de la Mesa se reconocen y autodefinen como trabajadores desde la perspectiva comunitaria. Pero lo que sí desprende, es la necesidad de hacer confluir y retroalimentar a los “procesos de arriba hacia abajo” (institucionales), con los de “abajo hacia arriba” (comunitarios) (Milanese, 2016), porque en dicho vaivén es que se pueden generar alternativas reales para las mejoras en la calidad de vida de las personas en situación de extrema vulneración social.

Este espacio común permite, partiendo de lógicas y proyectos diferentes, retroalimentarse en los entrecruzamientos en común, a la vez que promover la singularidad de cada dispositivo. Por lo que las particularidades no son una limitante, sino un impulsor común. Se abre la posibilidad de reflexión conjunta sobre un campo de interconexiones, con la construcción paulatina de un lenguaje en común y con una determinada organización del trabajo. Estas “redes locales ayudan a fortalecer el tejido social de las comunidades” (Dornell, 2005. p. 17).

A fin de realizar una apertura de la Mesa a la Comunidad en sus años de trabajo en el territorio, en el 2016 se planteó y concretó realizar dos actividades para el “afuera”. La primera fue la jornada de trabajo interinstitucional, en la cual se citó a las instituciones locales para presentar el trabajo de la Mesa y de los dispositivos y servicios que realizan abordajes con personas en situación de calle en Pando, a fin de compartir experiencias a la vez que habilitar el pensar en conjunto. La segunda fue desde la perspectiva de integración comunitaria, a través de una actividad expositiva, artística y recreativa, en la cual los participantes de los diversos servicios de la Mesa mantuvieron

un rol central de exposición, organización y actuación; donde se expusieron las acciones llevadas a cabo desde la práctica de cada integrante de la red, ésta se desarrolló en la plaza de la ciudad. Se procuró con ambas la retroalimentación de redes comunitarias, trascender el encuadre interinstitucional de reuniones y procurar impactar e intervenir a nivel comunitario.

Esta red se ha conformado como forma de evitar el aislamiento institucional en lo local, tiene como base el trabajo precario y con altas significaciones de frustración para los equipos intervinientes, quienes tienden a encontrarse cotidianamente aislados en la labor con poblaciones de extrema vulnerabilidad social.

## **Conclusiones**

Desde esta experiencia en el campo socio- ocupacional, se buscó compartir y socializar las estrategias de trabajo en equipo, los devenires en su construcción, de consensos y disensos llevados a cabo en las diferentes reuniones y espacios transitados. Quedando pendiente como desafío para la perspectiva comunitaria del equipo, la real inclusión en dichos espacios de los destinatarios, grupos y colectivos de la comunidad (no formales y/o no institucionales), para el trabajo en conjunto en el territorio; con el objetivo de contribuir al abordaje de las situaciones de sufrimiento social mediante el fortalecimiento de las redes.

Desde el análisis realizado, se entiende que el Programa Calle ha avanzando desde sus inicios en el 2005 en lo que refiere a la profesionalización de sus técnicos y los recursos brindados mejorando la cobertura de las necesidades básicas de la población, pero aún mantiene un componente asistencial y de emergencia. Por ello, desde este trabajo se entiende que la población de calle requiere de una mirada integral, es decir, que no sólo esté contemplado por un Ministerio, sino que se pueda elaborar, articular y planificar intervenciones desde diferentes instituciones con otros actores.

Dicha política debe tener una mirada interinstitucional habilitadora de derechos sociales para poder abordar situaciones tan complejas como es "las personas en situación de calle". Aún en la actualidad continúa siendo compleja la implementación de una política integral, quedando depositada mayormente la responsabilidad en las estrategias que desarrollen los equipos en territorio.

Es por ello, que desde este equipo se viene trabajando en la importancia de la red de protección conformada por los diferentes actores sociales que se encuentran en el territorio, entendiéndose como la estrategia de abordaje más óptima e integral al momento de intervenir sobre las diferentes complejidades que se presentan en el trabajo con las personas en situación de calle.

Restringir la mirada sólo a un equipo de trabajo, puede llevar a cometer dos falencias, una es que la responsabilidad se vuelque directamente en el equipo, quien queda elaborando en soledad la intervención; y la segunda es caer en una mirada restrictiva o restringida, que parcialice el abordaje. Es decir, que para la intervención con la población en situación de calle el trabajo en red es fundamental para dar luz a dicha complejidad de forma integral.

Por todo lo anteriormente expuesto y a modo de síntesis, es importante que los equipos técnicos tengan una mirada reflexiva crítica e integradora de los aspectos más transversales que hacen a la complejidad de la situación de calle, para que el abordaje con dicha población sea capaz de contemplar todas sus dimensiones, entendiéndolas y acercándose a la temática desde un posicionamiento ético. Asimismo, es fundamental que los mismos estén capacitados, que sus integrantes cuenten con la idoneidad necesaria para trabajar en red, reciban formación continua en el área, entre otros aspectos. Todos ellos son pilares sostenedores de la conformación y desarrollo de un equipo de trabajo con una mirada abarcativa, atravesada por una perspectiva comunitaria.

## Referencias Bibliográficas

- Carballeda, Alfredo (2002) "La intervención en lo social, las problemáticas sociales complejas y las políticas públicas" Ed. Paidós, Argentina.
- Chouy, Gabriel (2006) *Personas en situación de calle o sin techo: Privaciones, diferencias y trayectorias*. (Tesis de licenciatura). Montevideo: Departamento de Sociología, Universidad de la República.
- Ciapessoni, Florencia (2006) *Hombres que quedaron en calle. Un acercamiento a las bases que fundamentan su realidad*. (Tesis de licenciatura). Montevideo: Departamento de Sociología, Universidad de la República.
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- De Riso, Silvia (2006) *Característica de la Operación Psicológica y Actitud Psicológica Profesional. Encuadre y Ámbito de Intervención*. Ficha de Cátedra Salud Mental IV. Facultad de Trabajo Social. Entre Ríos. [http://www.fts.uner.edu.ar/academica/ccca/archivos/catedras/2010/Salud\\_Mental\\_PP\\_Campo/Ficha\\_Operacion\\_Psicologica.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/academica/ccca/archivos/catedras/2010/Salud_Mental_PP_Campo/Ficha_Operacion_Psicologica.pdf)
- Dornell, Teresa. (2005) *Redes Sociales y Participación Social*. Montevideo. s/d.
- Kosik, Karel (1967) *Dialéctica de lo concreto*. México: Grijalbo s.a.
- La República, (2009) *Más de 900 personas están en situación de calle en Montevideo. El Mides pretende focalizar políticas sociales para acciones concretas*. Montevideo.

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/489/3/innova.front/mas-de-900-personas-estan-en-situacion-de-calle-en-montevideo-el-mides-pretende-focalizarpoliticas-sociales-para-acciones-concretas->

Milanese, Efrem (2016) Tratamiento Comunitario. Manual de Trabajo I. 3ra Ed. Brasilia: Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas.

Nicolescu, Basarab (2002) Manifiesto of Transdisciplinarity. New York: State University of New York

Sartre, Jean Paul (2000) Crítica de la razón dialéctica. Buenos Aires: Losada.

Villasante, Tomás. (2010) *La socio-praxis: un acoplamiento de metodologías implicativas*. Madrid. <http://virtual.funlam.edu.co/repositorio/sites/default/files/repositorioarchivos/2010/03/Socio-praxisTomasR%20Villasante.354.pdf>

# O ideário desenvolvimentista e a formação profissional no Rio Grande do Sul (1950-1965)

Graziela Scheffer Machado<sup>146</sup>

Thaís Teixeira Closs<sup>147</sup>

Giovani Antônio Scherer<sup>148</sup>

## 1. Introdução

O artigo é fruto da pesquisa “*Memória e particularidade histórica do Serviço Social no Rio do Grande do Sul (RS)*” em articulação entre os docentes da UERJ, UFRGS e PUCRS do Brasil. O estudo visa analisar a particularidades da profissão no RS, enfocando a escola de Serviço Social da PUCRS. Esta Escola foi criada em 1945, oriunda da aliança entre Igreja católica e segmentos do Serviço Social da Indústria (SESI) no estado. Resgatar sua história justifica-se por ser o primeiro núcleo irradiador de formação profissional na região Sul e por ser escola criadora do primeiro seminário latino-americano que originou o Movimento de Reconceituação Latino-Americano, destacando-se também como uma das primeiras a criar o mestrado em Serviço Social no Brasil da década de 1970.

A proposta enfatiza a processualidade histórica do Serviço Social gaúcho por meio da memória dos protagonistas e dos documentos da época a fim de entender os diferentes debates no interior da profissão. A ênfase é entender que “as condições que peculiarizam o exercício profissional são uma concretização da dinâmica das relações sociais vigentes na sociedade, em determinadas conjunturas históricas” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p.73). No estudo destacamos a primeira etapa da pesquisa referente ao Desenvolvimento de Comunidade no Curso Serviço Social de Porto Alegre no período de 1950 até 1965.

---

146 Assistente Social, mestre e doutora em Serviço Social. Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Brasil) grazi.uerj@gmail.com

147 Assistente Social, mestre e doutora em Serviço Social. Professora do Curso de Serviço Social e do mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil) thaís.closs@ufrgs.br

148 Assistente Social, mestre e doutor em Serviço Social. Professor dos cursos de graduação, mestrado e doutorado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Brasil) giovane.scherer@puccrs.br

## **2. Serviço Social e desenvolvimento de comunidade: conjunturas internacionais e nacionais**

Após Segunda Guerra Mundial ocorreram mudanças na regulação econômica e política internacional, com o advento da hegemonia norte-americana e com bipolarização ideológica do mundo entre capitalistas e socialistas. O período pós 1945 inaugurou uma nova fase no Serviço Social orientado por novas interpretações do acerca do desenvolvimento econômico e social que levaram consequentemente a renovações na abordagem da questão social nos países latino-americanos considerados subdesenvolvidos. As propostas norte-americanas de Desenvolvimento de Comunidade (DC) buscavam barrar o comunismo pautado no pressuposto que as populações pobres eram mais receptivas ao mesmo, e por isso deveria se desenvolver o capitalismo nessas áreas subdesenvolvidas, ou seja, o DC foi uma importante estratégia lançada para garantir a prosperidade capitalista e a dominação burguesa americana. (AMMANN, 2003; ANDRADE, 2008).

No Brasil, o período pós década 1940 foi marcado pela consolidação da americanização do Serviço Social brasileiro, inaugurando a famosa trilogia: “Caso, Grupo e Desenvolvimento de Comunidade”. Período em que se conviveu simultaneamente com debates brasileiros e latino-americanos sobre o subdesenvolvimento e desenvolvimento. A influência norte-americana na profissão veio por meio da intensificação dos intercâmbios com bolsas de estudos ligados à Política da Boa Vizinhança (EUA) na década 1940 e da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual desempenhou a função de sistematizar e divulgar o DC, como uma medida para solucionar o complexo problema de integrar esforços da população aos planos regionais e nacionais de desenvolvimento (ANDRADE, 2008, p. 284). Cabe salientar que dentro da estrutura da ONU criaram-se a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), no final da década de 1940 em Santiago do Chile. Consideramos que o Serviço Social “renova-se” por meio da influência norte-americana, introduzindo o tripé: Serviço Social de Caso, Serviço Social de Grupo e Desenvolvimento de Comunidade que impulsionaram um processo tecnificação da profissão no Brasil.

Segundo Ammann (2003) foi por meio dos trabalhos de Educação de Adultos na zona rural que se deu os primeiros passos do DC sob forte influência dos organismos internacionais. Em 1949, realizou-se no Brasil o Seminário Interamericano de Educação de Adultos com o patrocínio do governo brasileiro, UNESCO e a União Pan-americana que no desenrolar do debate das experiências já desenvolvidas consideram o analfabetismo um “fator de desintegração nacional, um empecilho para o progresso e uma ameaça para paz social e para a vida democrática da América”. (AMMANN, 2003, p.34). A educação, enquanto caminho para democracia, foi importante ao trazer “no-

vos ares inquietantes” à profissão, apesar de apresentar limites na superação do lastro conservador e autoritário do pensamento inculcado no processo sociocultural das pioneiras da primeira geração.

O pensamento católico, também se renovou assumindo a educação enquanto caminho possível de enfrentamento da questão social e de fortalecimento da democracia, principalmente junto aos segmentos da população rural, do nordeste e favelados do país, que apresentavam índices alarmantes de analfabetismos e pobreza. Portanto, a ignorância do povo e estrutura dicotômica do Brasil arcaico-moderno era o “verdadeiro problema” da questão social do Brasil. Inicialmente o DC era chamado de Organização de Comunidade cuja definição era promover a articulação dos recursos federais, municipais e privados. A carioca Aylida Reis, primeira assistente social a participar do DC em seu livro “Você e sua Comunidade” define a concepção predominante da experiência da Missão de Itaperuna, realizada pelo Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura, de 1949 a 1951.

A comunidade se compõe de um conjunto de elementos materiais, históricos, institucionais, psicológicos, afetivos... É uma totalidade complexa. É também uma realidade concreta que deve estar no presente no pensar, no sentir e no agir dos cidadãos, dos administradores, dos dirigentes das instituições, dos membros das associações e dos partidos políticos... pois que fazem parte da comunidade. E quanto mais forte forem a consciência, o sentimento e a vontade dos cidadãos e sua integração na comunidade, tanto mais forte ela será... (REIS, 1967, p. 20).

No Brasil, o termo Desenvolvimento e Organização de Comunidade apareceu pela primeira vez no Seminário de Educação de Adultos para Desenvolvimento de Comunidade promovido pela UNESCO e União Internacional Católica de Serviço Social em 1957, na cidade Porto Alegre.

Neste seminário a conferencista brasileira, Assistente Social Aylida Reis, associa pela primeira vez os termos Organização de Comunidade e Desenvolvimento de Comunidade, propondo a fusão das duas disciplinas em Desenvolvimento e Organização de Comunidade (DOC). Tenta-se, então adaptar aos novos imperativos nacionais e internacionais, mediante a incorporação de ingredientes do Desenvolvimento de Comunidade. (AMMANN, 2003, p.36).

A respeito da conjuntura de 1950, Jorge Krug destaca a existência de mudanças e debates na escola através de seminários internacionais realizados em Porto Alegre:

Através do evento de 1951 e depois com o de 1957, de 12 a 15 de maio- realizado em Porto Alegre pela União Católica Internacional de Serviço Social sob patrocínio da UNESCO, e cujo título era Seminário Regional de Educação de Adultos, tema “Educação de adultos como processo de Desenvolvimento da

Comunidade, - é que se percebe que há um direcionamento mais concreto em termos políticos, técnicos e ideológicos. (KRUG, 1982, p.26).

A agenda desenvolvimentista nacionalista repercutiu no Serviço Social, pois a ideologia dominante se alinhava com as perspectivas profissionais emergentes de legitimação profissional: “O assistente social quer deixar de ser um apóstolo para investir-se da condição de “agente da mudança”. (NETTO, 2008, p. 138). A experiência do Serviço Social no Desenvolvimento da Comunidade proporcionou “rachaduras” no tradicionalismo da intervenção do Serviço Social.

No governo de Juscelino Kubistchek (JK) (1956-1960) no Brasil houve um processo de uma internacionalização da economia brasileira, “justamente no momento em que se procura ‘fabricar’ um ideário nacionalista para se diagnosticar e agir sobre os problemas nacionais” (ORTIZ, 2006, p. 47). O nacional- desenvolvimentista tinha uma concepção de dois brasis (arcaico-moderno) articulados a idéia do atraso nacional. A adesão dos assistentes sociais ao modelo nacional desenvolvimentista se caracterizou por uma prática com ênfase nas mudanças locais como estratégias para superar o atraso econômico e a marginalidade sociocultural. Portanto, a interpretação da questão social no Serviço Social se modifica do âmbito “privado das relações familiares” para estabelecer aproximações sucessivas das estruturas da comunidade e da sociedade brasileira. Embora o“(…) universo teórico – ideológico dos suportes originais do Desenvolvimento de Comunidade fosse candidamente acrítico e profundamente mistificador dos processos reais (...)” (NETTO, 2008, p. 137), acabaram por provocar mudanças na profissão.

No período do “desenvolvimentismo” o assistente social começa a ser requisitado para utilizar as técnicas de Desenvolvimento de Comunidade e de Grupo, assim como passa a ser requisitado para atuar no meio rural. Inclui-se no currículo de Serviço Social disciplinas que incorporam na formação um viés mais técnico, como o Planejamento e Ação Social. Ainda que sob a perspectiva tradicional, o DC propiciava ao Serviço Social uma abertura com os segmentos populares e extrapolava o âmbito do caso individual. Um dos exemplos que tivemos foi as experiências inspiradas no pensamento de Paulo Freire. Alguns acontecimentos caracterizam essa tendência como um processo de erosão do tradicionalismo na profissão. Essa erosão, como aponta Netto (2008), é marcada pela inserção de assistente sociais em equipes multiprofissionais, pelo desaparego de católicos em relação ao conservadorismo tradicional e pela emergência de uma esquerda católica progressista, pela multiplicação do movimento estudantil e aproximação com o referencial das ciências sociais críticas.

No plano internacional tivemos importantes acontecimentos que desestabilizaram na hegemonia norte-americana no período que foram a Revolu-

ção Comunista Cubana, Revolução Comunista na China, a Guerra do Vietnã, entre outros. No início de 1960, o país apresentava uma alta concentração de riquezas, fruto do modelo desenvolvimentista econômico adotado no país que levou ao acirramento das lutas sociais urbanas e rurais, colocando na agenda política a necessidade de ações conciliatórias. À frente dessa tentativa de consenso assume o governo de Jânio Quadros (1961) e após João Goulart. O presidente Jango ingressa no governo submetido aos limites impostos pelos militares por meio do parlamentarismo, afim de que fosse impedido de reavivar o populismo nacionalista.

O início da década foi um momento politizador da sociedade brasileira, especialmente entre 1960 a 1963, marcando um período de gestação da consciência nacional-popular e de engajamento de amplas camadas sociais na luta pelas reformas de estrutura. Nesse período acentuam-se na profissão as críticas do uso dos métodos estrangeiros aplicados no país. No âmbito da Igreja Católica, no começo dos anos 1960, surgiu a “Esquerda Católica” sob a inspiração da teologia francesa humanista e influenciada pela Revolução Cubana, que contribuíram para radicalização do movimento estudantil católico (JUC- Juventude Universitária Católica) (LOWY, 2000).

Em 1961 aconteceu no Rio de Janeiro o II Congresso Brasileiro de Serviço Social abordando a temática “comunidade, desenvolvimento e bem-estar”. A concepção do DC da época era um “processo destinado a criar condições de progresso econômico e social para toda a comunidade, com a participação ativa desta e a maior confiança possível em sua iniciativa.” (VIERA, 1988, p. 252). Ainda em 1960 ocorreu no Rio de Janeiro o Seminário Nacional sobre as Ciências Sociais e o Desenvolvimento de Comunidade Rural do Brasil. Ficando explícito uma nova postura, pois a partir desse Seminário, “no decorrer dos anos 60-63, tornaram-se cada vez mais eloquentes os reclamos por reformas estruturais com participação das camadas populares, postulados estes que receberam o apoio do regime populista brasileiro, cujo clímax é atingido nesse período” (AMMANN, 2003, p. 63). Na época os assistentes sociais, principalmente as militantes católicas, fazem a “opção pelos pobres” e assumem o papel de “agente de mudança”, atuando em atividades de educação popular e formação política junto aos considerados marginalizados (BARROCO, 2006).

Nessa época, os militantes católicos formaram o Movimento pela Educação Básica (MEB) com objetivo não só de alfabetizar os pobres, mas conscientizá-los e ajudá-los a tornarem-se agentes de sua própria história. Os assistentes sociais comprometidos com essa perspectiva assumem o posicionamento dos cristãos de esquerda, engajam-se no MEB, voltando-se, inicialmente, para um trabalho de alfabetização, depois para a animação popular e para o trabalho de sindicalização. Dá-se também a participação de alguns assistentes sociais nos trabalhos de cultura popular de Paulo Freire, despon-

tando o emergir de uma prática questionadora do *status quo*. Em 1962, os militantes da JUC e do MEB criaram a Ação Popular – AP, movimento político não confessional dedicado à luta pelo socialismo e ao uso do método marxista.

Em 1964, o Presidente Jango discursa na Central do Brasil radicalizando a defesa das Reformas de Base e da democracia. Denuncia simultaneamente as “pressões” dos militares e dos segmentos da burguesia. A reação conservadora as múltiplas transformações de cunho nacionalista e popular veio por meio da “Marcha da Família com Deus pela Liberdade” abrindo definitivamente o clima de “legitimidade” para Golpe Civil Militar. Esse processo de luta e reformas de base foi amordaçado pelo golpe de abril de 1964, interrompendo o cenário de politização. Contudo, mesmo com o Golpe Militar, não conseguiram frear o movimento de busca por transformações na sociedade brasileira.

### **3. As particularidades do desenvolvimento de comunidade na escola de Porto Alegre**

Sob a ótica da ideologia nacional desenvolvimentista multiplicaram-se as escolas de Serviço Social no Brasil e em certa medida criaram bases para o processo de renovação que se desencadeou nas décadas posteriores. E foi nesse cenário em que se constitui a Escola de Serviço Social de Porto Alegre, fundada em 1945, contando com uma forte influência católica na sua criação e desenvolvimento, tendo como antecedentes a V Semana de Ação Social realizada em 1944, contando com a presença de lideranças católicas, tais como como Mario Goulart Reis e Ernani Fiori, e ainda, a assistente social Aylida Pereira, professora do Instituto Social do Rio de Janeiro. Um elemento distinto na sua constituição é a presença de segmentos masculinos da engenharia do Serviço Social da Indústria (SESI), mais especificamente o Engenheiro Mario Reis e o incentivo de psiquiatras gaúchos desde 1944 participaram das primeiras ideias da criação do Serviço Social em Hospital Psiquiátrico (GAZOLLA, BULLA, KRUG, 1976).

O Mario Reis foi diretor da escola do período de 1945 até 1953 e sua principal “temática-ação” era o desenvolvimento de comunidade, registrando-se também a influência de sua esposa assistente social carioca Aylida Reis, integrante da primeira geração de assistentes sociais brasileiros. Tal influência, presente desde a criação da escola, articulava-se com a “clássica” presença dos “modelos” franco-belga e norte-americano na formação profissional. Nesta primeira fase da formação, compreendida entre 1945 a 1954, algumas mudanças mais significativas com a alteração curricular de 1953 referem-se aos conteúdos da área de Serviço Social, que passam a contar com nove disciplinas, entre elas Organização Social de Comunidade (BULLA, 1992).

Após a revisão curricular assume a direção a docente assistente social Lúcia Castilho, primeira mulher a assumir cargo diretivo na Universidade, atuante nos movimentos católicos, com formação em filosofia, tendo sido aluna de Ernani Fiori. Embora a criação de disciplina de Organização de Comunidade date desse ano, já se identifica tal influência no período anterior, a partir da análise dos trabalhos de conclusão de curso da escola. No período de 1945 a 1953 foram apresentados 94 trabalhos, sendo que já entre a primeira e a segunda turma (1948 e 1950) registram-se três relatos de atuação em comunidades rurais e urbana, tendência que também se expressa nos anos seguintes (1951 e 1952), totalizando cinco trabalhos, entre estes o de Seno Cornelly, futuro docente da escola e protagonista da dinamização do DC no RS. No período, também se registram seis relatos de experiência junto ao SESI, particularidade da influência da linha de atuação do primeiro diretor da escola, que firma pareceria com o SESI, em 1949: “nesta ocasião, surge a oportunidade da profissão entrar na classe operária através do SESI, talvez o primeiro estágio remunerado (...) oportunidade de pelo SESI se entrar no sindicato, círculos operários e empresas, grupos ajudando grupos, ajudando comunidades e se ajudarem, buscava-se a maximização dos recursos (GAZZOLA, BULLA, KRUG, 1976, s.p.).

Esse processo evidencia a primeira fase do Desenvolvimento de Comunidade que, conforme Ammann (2003), é marcada pela introdução da disciplina no país no Brasil, sustentada numa compreensão harmônica centrada no tripé indivíduo/família/comunidade, bem como uma concepção de participação com “conotação acrítica, apolítica e aclassista, toda sua dinâmica se move dentro dos horizontes apertados da localidade” (idem, 2003, p. 45). Registram-se ainda nos anos 1950 outros elementos dinamizadores do DC na escola e no RS: a realização dos Seminários de DC com ênfase na Educação de Adultos de 1951 e 1957 promovidos pela UNESCO em Porto Alegre, processo que favoreceu a intensificação da disputa ideológica entre segmento católico e os brizolistas - segmentos vinculados politicamente a figura do então prefeito de Porto Alegre e posterior Governador do RS, Leonel Brizola - na direção sociopolítica da profissão:

O direcionamento técnico de controle social não era algo claro, muito embora a partir desse momento se começasse a ligar o Seminário a questão do Desenvolvimento de Comunidade. O direcionamento ideológico antes na mão dos católicos começava a derivar para uma resposta de confrontação em relação a outras tendências, em razão da emergência destas só após 1954, com suicídio de Vargas e até 1960, se tornaram evidentes no Estado em mãos do populismo esquerdizante de Leonel Brizola. (KRUG, 1984, p.27).

Além dessas disputas, o impacto desse Seminário também pode ser apreendido na intensificação das experiências práticas da escola, bem na introdução de novas influências teóricas no currículo. Como registra Bulla

(1992, p. 326) os seminários enfatizaram a “necessidade de um desenvolvimento integral harmônico, que não privilegiasse apenas o crescimento econômico, mas que buscasse a humanização das estruturas sociais e econômicas. Essas teses buscavam em Maritain e Lebret seus fundamentos”. Destaca-se também a participação de Paulo Freire nesse Seminário, marcando o início da interlocução do pedagogo com os assistentes sociais gaúchos. Não por acaso, tanto Paulo Freire como Mario Reis, eram funcionários do SESI na mesma época, fato que contribuiu para a interlocução na Escola. Ilustrando o fato com o relato de Paulo Freire:

Vou começar pela minha primeira lembrança de Ernani Fiori, que vem de meu primeiro encontro com ele em Porto Alegre, nos anos 50. (...) Naquela época eu trabalhava no SESI de Pernambuco e visitava o do Rio Grande do Sul. Conversando com o então superintendente de lá, Prof. Mario Reis, ele me disse, ao término da minha conversa: Tu tens conhecer um grande amigo meu nesta cidade, Ernani Maria Fiori” (Freire, 1985 p.273).

No período de 1954 a 1960, considerando a mudança curricular e a influência dos Seminários da década, verifica-se que 16 dos 67 trabalhos de conclusão apresentados na escola eram fruto da atuação em comunidades urbanas ou em espaços vinculados ao SESI, articulando pressupostos de organização e desenvolvimento de comunidade com o Serviço Social de grupos e, ainda, a ênfase educacional. Esses dados refletem a análise de Gazzola, Bulla e Krug (1976, s.p.) sobre a segunda fase da formação profissional na escola (1957 a 1960) na qual a “pesquisa e as idéias de Lebret embasam o currículo, incidindo nos TCCs – diminui a religião e aos poucos se ampliam as áreas ditas técnicas”.

A década posterior é marcada pelo segundo período do DC no Brasil, entre o início dos anos 1960 até a instauração da ditadura militar (1964), processo em que se destaca as “influências do nacional-populismo sobre a disciplina e algumas tentativas dos intelectuais no sentido de criarem um vínculo com as classes subalternas” (AMMANN, 2009, p. 28), marcando uma inflexão na tônica predominantemente funcionalista e localista das experiências de atuação profissional. Embora, no caso do RS, a influência da atuação política Brizola, na prefeitura de Porto Alegre, entre os anos de 1956 a 1958, e após no governo do Estado, entre 1959 a 1963, já apresentasse elementos político-sociais que contribuíram para a ampliação do enfoque do DC já nos anos 1950 e incidiam no Serviço Social gaúcho. Diante desse processo se identifica a intensificação das experiências de DC em Porto Alegre. No âmbito curricular, houve a criação da Disciplina de Desenvolvimento e Organização em Comunidade, em 1961, articulando a disciplina de Organização de Comunidade existente desde 1953. Esse ano, conforme análise de Gazzola, Bulla e Krug (1976, s.p.) também marca a terceira fase da formação profissional,

na qual “as ideais de desenvolvimento (economia social e as ideias cepalinas de diagnóstico) inserem-se na Escola”.

Os documentos e pesquisas históricas permitem formular a tese da existência de duas tendências no DC nesse período, no quadro da política do governo Brizola: uma articulada pelo docente Seno Cornelly, marcada pela influência do pensamento cepalino, pela técnica de Seminários na mobilização de comunidades, integrando DC, planejamento e política social no âmbito do Departamento de Assistência Social; e as experiências vinculadas ao movimento de Cultura Popular, articuladas pela docente Lucia Castillo e Zilah Totta sob a influência da esquerda católica, em articulação com a Secretaria de Cultura sob a direção de Ernani Fiori.

No que tange à primeira tendência de DC, destaca-se que a mesma é impulsionada pela ambiência política do governo Leonel Brizola, que, ao ganhar eleições para Governador do estado (1959-1963) teve como primeira ação a criação do Gabinete de Administração e Planejamento, seguido pela criação do Departamento de Assistência Social (DEPAS). No período da gestão brizolista foi criado o Sindicato de Assistentes Sociais de Porto Alegre, bem como promovidas as “Semanas Gaúchas do Estudo de Serviço Social” (1959, 1960, 1962).

Verifica-se que o Serviço Social gaúcho sindicalizado esteve organicamente vinculado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e às gestões brizolistas das décadas 1950 e 1960, conforme depoimentos históricos desse período. Registra-se também que nesse momento a “CEPAL elabora seus diagnósticos na linha do desenvolvimento, surgindo as linhas monetárias e estruturalista. Entre nós este material era intensamente absorvido por um grupo ligado à Faculdade” (GAZZOLA, BULLA, KRUG, 1976, s.p.). No documento da DEPAS de 1966, foi estabelecido oficialmente na Divisão de Planejamento e Diretrizes de Técnicas para o trabalho de Seminários de Desenvolvimento de Comunidade que vinha sendo realizado no estado desde 1962. Vejamos:

O seminário não deve se transformar num laboratório de planejamento para a solução de problemas. (...) Provocará em cada participante uma abertura maior para com a Comunidade (...) levará a compreender melhor a necessidades de novos líderes, de coordenação mais efetiva, de ampliação de programas, etc. A solução dos problemas locais, a organização de programas de Desenvolvimento Comunitário será consequência da motivação interior que o povo tiver para sua própria promoção. (Depas, 1966, p 5-6).

O trabalho dos Seminários estava voltado para mobilização e a formação política de líderes da comunidade, apostando na sua capacidade “pressão” e organização popular. O professor Seno Cornelly defende o planejamento integrado no sentido da inserção macro dos assistentes sociais na gestão das políticas sociais, juntamente com a incidência na mobilização da participação da popular articulada ao processo de planejamento local. Verifica-se

uma convergência de duas linhas de pensamentos: uma regional de cunho brizolista e outra latino-americana ancorada na CEPAL enquanto pilares das propostas de renovação do autor gaúcho que mais tarde alcançou o continente latino-americano.

As elaborações e propostas de Seno Connelly eram frutos simultâneos de sua inserção no trabalho no governo Brizola, no sindicato e como docente da escola (PUCRS) numa conjuntura de histórica de expansão das idéias cepalinas que serviram de “inspiração” para ampliar o trabalho profissional no DC, num momento de mobilização popular, impulsionada pelo governo Brizola. A mobilização popular na proposta de planejamento integrado de Seno Connelly atendia simultaneamente duas necessidades: uma inserção das demandas das classes populares na esfera do Estado e outra de prestígio profissional do Serviço Social na gestão das políticas sociais. Cabe ressaltar, que os integrantes da equipe brizolista se mantiveram no DEPAS até 1967, vejamos descrição:

Com o aumento da repressão da ditadura militar, o novo governo gaúcho (cel. Walter Peracchi Barcellos) decidiu, já em 1967, modificar a estrutura da Secretaria, eliminando todo o Departamento de Assistência Social, rompendo o convênio com a Faculdade e dispersando uma equipe técnica altamente competente. Criou a FEBEM<sup>149</sup>, nomeou como presidente um sacerdote e aproveitou uma pequena parte da equipe. (Cornely, p 2004, p.7).

Em relação à *segunda tendência do Desenvolvimento de Comunidade*, essa encontrava-se articulada ao debate da educação popular, tendo Ernani Fiori forte influência na escola gaúcha. Seu debate vinculava-se ao segmento da esquerda católica, sendo dirigente na década de 1960 do Movimento de Cultura Popular. Segundo Paulo Freire (1985, p. 279):

No começo dos anos 60, houve então uma presença maciça das massas populares no Brasil, nas praças, nas ruas, reivindicando. E exatamente no bojo dessa experiência, nesse momento histórico, social e político do país que emerge uma série de iniciativas no campo que se chamou, em primeiro lugar, educação de adultos e, depois, cultura popular. E aí então que o pernambucano vai encontrar o gaúcho com quem tinha estado anos atrás, no Rio Grande do Sul (...). E aí, com surpresa- não para mim-, se o gaúcho (Ernani Fiori) aparecer com presidente do Instituto de Cultura Popular do Rio Grande do Sul.

Em 1961, após o episódio da Legalidade, sendo assegurada a posse de João Goulart, expandiram-se vários movimentos no RS, sob a influência da insígnia da “Educação de Base” e das experiências do Movimento Popular de Cultura no Nordeste do país, destacando-se, especialmente, “o movimento comunitário de Ijuí, os projetos da Secretaria de Educação e Cultura do Esta-

---

149 Fundação de Bem-Estar no Menor.

do e o Instituto de Educação Popular” (BULLA, 1992, p. 336). Após realização I Encontro Nacional de Alfabetização e Cultura Popular em Recife, em 1963, contando com a participação de representantes gaúchos, impulsiona-se a elaboração de plano estadual de cultura popular no RS, vinculado à Secretaria de Educação e Cultura. Essa secretaria estava sob coordenação de Zilah Totta – professora de filosofia da escola de Serviço Social – juntamente com Lucia Castillo, então diretora da escola, responsável também pela divisão de cultura dessa Secretaria (BULLA, 1992). A partir desse período a Divisão de cultura passa a coordenar diversas experiências de atuação comunitária, articulando assistentes sociais e pedagogos que se inserem em locais onde ocorreriam as atividades de Serviço Social e práticas de estágio, tais como vilas populares, clubes de mães, projetos habitacionais, projetos habitacionais. Nesse período essa atuação passou a contar com profissionais de outras áreas, especialmente vinculados à JUC, bem como há o desenvolvimento de cursos supletivos e de alfabetização em Porto Alegre, impulsionados pela vinda de Paulo Freire a Porto Alegre em 1963.

Marcado por intensa mobilização política, foi fundado o Instituto de Cultura Popular do Rio Grande do Sul em 1963, voltado para a realização de projetos educacionais de caráter emancipatório visando a democratização da cultura (BULLA, 1992). O Instituto teve curta existência, devido aos impactos da ditadura no ano seguinte, momento em que Zilah Totta foi demitida da Secretaria de Cultura. As experiências de DC e Educação Popular nesse âmbito relacionavam-se amplamente com a Escola de Serviço Social e encontram-se registradas em trabalhos de conclusão. Aliado ao debate da esquerda católica de Ernani Fiore e Paulo Freire acerca da educação popular, em 1961 identificamos o livro “Grupos e Serviço Social” da canadense-francesa, Simone Paré que foi traduzido pela Professora de Serviço Social de Grupo, Nortburga Rosa Reckeiegel, e publicado em 1961 pela PUCRS.

#### **4. Conclusão**

Na experiência do Serviço Social gaúcho verifica-se a influência das primeiras formulações internacionais e nacionais do desenvolvimentismo nos anos iniciais de criação da escola e a realização de experiências práticas, sistematizadas nos trabalhos de conclusão de curso, antes mesmo da criação da Disciplina de Organização de Comunidade no currículo da escola, em 1953. Essa influência “precoce” traduz uma particularidade do Serviço Social gaúcho, oriunda do processo de criação da escola, que teve como protagonista o engenheiro Mário Reis e colaboração da assistente social Alyda Reis, integrante das experiências pioneiras de DC no Brasil.

Na década de 1950, a realização de dois Seminários Internacionais em Porto Alegre, voltados para o tema de DC e educação de adultos, consolidou

a influência já existente na criação da escola, expandindo experiências práticas em comunidades urbanas e rurais, bem como em espaços como o SESI, dada a vinculação do primeiro diretor com esta instituição. A partir da análise dos trabalhos de conclusão de curso do período registra-se que tais experiências cresceram significativamente, conjugando elementos do DC, mas também as práticas do Serviço Social de grupo com ênfase na educação. Durante o Governo de Brizola consolidou-se o DC no estado, favorecendo uma renovação nas influências teóricas, dada a própria emergência de uma postura mais crítica no âmbito da igreja católica e da vertente nacionalista-popular. Nesse período fortaleceu-se o intercâmbio de assistentes sociais gaúchos com o pedagogo Paulo Freire e Ernani Fiori, liderança católica que esteve presente na V Semana Social que antecedeu a criação da escola, bem como, professor de filosofia de docentes que integram a primeira geração da profissão no RS.

Os documentos e pesquisas históricas permitem formular a tese da existência de duas tendências no DC nesse período, uma próxima a política do governo Brizola: articulada pelo docente Seno Cornelly, marcada pela influência do pensamento cepalino, pela técnica de Seminários na mobilização de comunidades, integrando DC, planejamento e política social no âmbito do Departamento de Assistência Social; e as experiências vinculadas ao movimento de Cultura Popular, articuladas pela docente Lucia Castillo e Zilah Totta sob a influência da esquerda católica, em articulação com a Secretaria de Cultura sob a direção de Ernani Fiori.

## Referências

- AMMANN, S. B. Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil. 10. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- ANDRADE, M.O metodologismo e desenvolvimentismo no Serviço Social brasileiro – 1946 a 1961. *Serviço Social & Realidade*, Franca, v. 17, n. 1, p. 268-299, 2008.
- BULLA, L. C. Serviço Social, Educação e Práxis: tendências históricas e metodológicas. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Educação. Porto Alegre: UFRGS, 1992.
- BARROCO, M. L. Ética e Serviço Social: Fundamentos Ontológicos. 4ed. São Paulo, Cortez: 2006.
- DEPAS. Seminário de Desenvolvimento da Comunidade. Secretária de Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação-Departamento de Assistência Social, 1966.
- GAZZOLA, T.; BULLA, J., KRUG, J. G. O Serviço Social no Rio Grande do Sul: um estudo inicial de tendências. Porto Alegre: PUCRS, 1976.

- FREIRE, P. Posfácio - Depoimento de um grande amigo. In: Ernani Maria Fiori – Textos Escolhidos Volume 2- Educação e Política. Livro- Porto Alegre: L&PM, 1985.
- IAMAMOTO, M. V., & CARVALHO. R. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 19ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- KRUG, J. Mobilização comunitária: presença nos seminários de desenvolvimento de comunidade. São Paulo: Cortez, 1982.
- LOWY, M. A guerra dos deuses - Religião e política na América Latina. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- NETTO, J. P. Ditadura e serviço Social no Brasil pós-64: Uma análise do Brasil no Pós-64. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- ORTIZ, R. Cultura brasileira & identidade nacional. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- PAIVA, V. Paulo Freire e o nacionalismo desenvolvimentista. *Revista de Ciências da Educação*, São Paulo, Graal, n. 2, p. 83-86, 2000.
- PARÈ, S. Grupos e Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS, 1961.
- REIS, A. P. Você e a Comunidade. São Paulo: SESI, 1967.

# El rol del Trabajo Social en los procesos de municipalización y desarrollo territorial local, desde los espacios de articulación multiactoral territoriales<sup>150</sup>

Andrea Baccino<sup>151</sup>

## 1.- ¿La creación de los municipios, factor de transformación social?

Los procesos de Descentralización revisten particular importancia en América Latina y especialmente el caso uruguayo, desde la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley N° 18.567, 2009 – 2011). La ley crea el tercer nivel de gobierno, los Municipios, como presencia territorial local gubernamental.

La finalidad de dicha Ley es propiciar el “*gobierno de cercanía*”, por lo cual prevé impactos en el sistema de actores locales, en tanto sociedad local organizada y portavoz de la población en general. En el 2010, son creados 89 municipios con 445 autoridades entre Alcaldes y concejales. Cinco años después, existen 112 municipios con 560 autoridades locales. Este incremento en el número de municipios es un resultado concreto de ese primer periodo.

Pero, ¿es una realidad homogénea para todo el país? No, solo tres de los diecinueve departamentos tienen 100% del territorio municipalizado: Montevideo (8), Canelones (30) y Maldonado (8); de esta manera, el 72% de la población del país se encuentra municipalizada. Sin embargo, las limitaciones en cuanto a las competencias a desarrollar por los municipios, en tanto carecen de personería jurídica para operar en forma autónoma, (dependen directamente del segundo nivel de gobierno), y la falta de presupuesto propio, son verdaderos obstáculos al desarrollo de su potencial transformador (cabe destacar que a partir de 2015 se les otorga presupuesto municipal para ges-

---

150 Basado en la Tesis de Maestría en Desarrollo Local para UNSAM (Universidad de San Martín – Buenos Aires): “Las políticas públicas de promoción del desarrollo local y su impacto en la articulación multiactoral en los territorios. El caso de la M6-área metropolitana- Uruguay”. Director de Tesis Mag. Javier Marsiglia.

151 Licenciada en Trabajo Social. Aspirante al título de Magíster en Desarrollo Local UNSAM. Post grado FLACSO Desarrollo Local y Economía Solidaria. Integrante de Equipos Desarrollo Local interinstitucional Microrregiones 6 y 8 de Canelones por Intendencia de Canelones. (IC). Integrante de Equipo Desarrollo Social I.C. Miembro de ADASU, comisión Asuntos Laborales, delegada de ADASU Filial Pando – Canelones. (Uruguay) andreaabaccino1@gmail.com

ción por proyectos, mediante el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal. Uruguay Integra, OPP).

Del vasto conjunto de temas a desarrollar a partir de esta nueva realidad, seleccionamos el análisis acerca del aporte técnico del trabajador social en la articulación multiactoral. Buscamos visualizar en qué medida el aporte técnico facilita la articulación de los actores, propiciando: dispositivos que incluyen acciones de convocatoria, instancias de participación del sistema de actores local, y dinámicas que potencien el trabajo de transformación del problema detectado, para construir la demanda socio territorial, y proyectos desde una lógica de co – gestión.

Tratamos de demostrar la importancia de la existencia de políticas territoriales, tanto departamentales como locales, que sean confluyentes con las políticas públicas definidas a nivel del Estado central. Desde este enfoque, nos orientamos a políticas intersectoriales, que trasciendan la adaptación de las políticas públicas sectoriales definidas a nivel central, poniendo énfasis en las características de cada territorio. Destacamos así, las propuestas y plataformas definidas desde los ámbitos participativos locales multiactorales que fomentan la concentración intra estatal y comunitaria mediante dispositivos de mesas de desarrollo local.

Es en las mesas de desarrollo local donde se coloca al territorio – municipio, como escenario de la gestión de las políticas públicas. Pero también donde se visualizan las contradicciones más importantes. Por ejemplo, la tensión entre la lógica sectorial – vertical de los programas estatales, y la lógica de acción horizontal-territorial de las propuestas de los espacios multiactorales. (Arocena, 2013: 4). En estos escenarios multiactorales de la Microrregión 6 del Departamento de Canelones, buscamos detectar algunos puntos claves que permitan fortalecer los procesos de descentralización desde una concepción multidimensional del territorio, mediante la construcción de políticas interinstitucionales, multiactorales, apoyadas con equipos interdisciplinarios, donde el rol del Trabajador Social cobra especial relevancia.

## **2- Metodología utilizada**

Para el análisis acerca del rol profesional en esta nueva realidad territorial, tomamos los resultados de la tesis de maestría en desarrollo local. Plasmamos aquí los productos que la componen:

- una investigación documental acerca de los programas existentes en Desarrollo Local en el periodo y las evaluaciones documentadas de los mismos: páginas web, entrevistas a directores y a evaluadores institucionales.
- un relevamiento de actores locales de la M6 y de sus espacios de articulación multiactoral.

- veintitrés entrevistas semi estructuradas a informantes claves a nivel estatal, (directores de programas centrales de cobertura nacional o académicos involucrados en la primera línea de asesoramiento sobre descentralización y desarrollo local), y a actores locales, entre agentes socio - territoriales, empresariales y políticos. La pauta de la entrevista organiza preguntas en torno a los tres componentes seleccionados para analizar: Las políticas públicas de promoción al desarrollo local, el sistema de actores locales, y la articulación en los espacios multiactorales locales.

Respecto del primer producto, el relevamiento actualizado de programas de promoción del desarrollo local, buscó identificar complementariedades y superposiciones entre programas de diferentes organismos del primer nivel de gobierno. Abrió también un abanico de interrogantes acerca de cómo, dónde y quién o quiénes realizan el esfuerzo de articulación, (para dar respuestas en territorio), y estimulen procesos de desarrollo local. Es decir, tomando el territorio de la M6 como analizador, se visualizó el abanico de propuestas estatales interactuantes en territorio (Nirinberg, 2000, Midaglia, 2009).

En relación al segundo producto propuesto (relevamiento del sistema de actores), se buscó poner en relación la dimensión humana del desarrollo con las políticas públicas. Los programas comprendidos en ellas, son para personas concretas que viven en diferentes contextos. El relevamiento cumple la función de rescatar las especificidades de los “destinatarios” de las políticas públicas de desarrollo local en este territorio concreto, y sirvió como analizador de la complejidad de la “articulación y gestión de las diferencias” (Marsiglia, 2009: 40). Considerando que las políticas públicas adoptan en sus enunciados la perspectiva de participación ciudadana, queda la inquietud acerca de la posible contradicción con la lógica de programas que “*atterrizan*”, “*bajan*”, “*abordan*”, “*desembarcan*” o “*intervienen*” en los territorios. Comparremos la perspectiva de que las políticas públicas deberían involucrarse con el territorio.

Por su parte, las entrevistas semi estructuradas cumplieron la función de poner en diálogo lo explicitado a nivel de programas de política pública de desarrollo local con la percepción de los actores (Valles, 1998).

### **3- Marco conceptual en el que nos apoyamos para analizar la articulación multiactoral en la M6 durante el 2010-2015. Desde la perspectiva de los entrevistados**

Los componentes para el análisis son tres: las políticas públicas de promoción del desarrollo local, el sistema local de actores, y la articulación multiactoral local.

¿Cuáles serían las políticas públicas adecuadas para la promoción del desarrollo local?

Asumir políticas públicas de promoción del desarrollo local, implica transformaciones en la estructura del Estado y en los mecanismos de implementación de todas las políticas. El desarrollo local como estrategia nos desafía entonces hacia la construcción de una política transversal que integre los elementos complejos de cada proceso local (Caminotti, 2005). Se orienta hacia la confluencia entre la lógica vertical- sectorial, existente en la actual estructura estatal en forma tradicional, con la lógica horizontal - territorial que caracteriza los procesos de desarrollo local (Arocena, 2013).

Este desafío, involucra a todo el sistema de actores, e implica una estrategia concertada en las diferentes escalas del territorio. Sin esa confluencia, las experiencias de desarrollo local quedan reducidas a expresiones locales aisladas y a la concreción de experiencias puntuales, sin un marco de gobernanza multinivel que las legitime y garantice condiciones que permitan su continuidad, su profundización y su involucramiento paulatino en todo el territorio nacional (Arocena, 2013: 4). Por lo tanto, el desarrollo local nos desafía e interpela hacia un reequilibrio central - local, sin sustituir al Estado central.

Los procesos de descentralización del Estado actúan como facilitadores de los procesos de desarrollo local, porque refieren al traspaso de responsabilidades, competencias, redistribución de funciones y recursos hacia el segundo y tercer nivel de gobierno, tomando como eje el criterio de subsidiaridad. Mediante el criterio de subsidiaridad se plantea que “el gobierno más cercano a la población, es el más idóneo para ejercer la competencia o función” (Herrera, 2003), considerando la libertad de acción y autodeterminación del territorio.

Para que se generen y se consoliden estos procesos de descentralización y desarrollo local, son necesarios cambios en el diseño de las políticas públicas, es decir que: “no se trata de un mero ‘organigrama’ o esquema organizativo sino un verdadero rediseño de la fisonomía, modalidad y estilo de la gestión” (Ozlack, Serafinoff, 2013:28).

En ese escenario, el municipio actúa como una entidad representativa del territorio que trasciende el gobierno local, remite a un modelo de descentralización integral, y no al tradicional gobierno local con funciones administrativas delegadas desde el primer y segundo nivel de gobierno. En este marco, coincidimos con las autoras que manifiestan que “el Gobierno local adquiere una dimensión cada vez más política (en el sentido amplio del término), en la medida que las agendas locales se han ampliado sustantivamente, así como también el rol de los municipios en los procesos de gestión social” (Chiara y Di Virgilio, 2005:6).

El municipio asume el rol de garante de la gobernanza local, es decir de la forma en la que se toman las decisiones sobre los asuntos colectivos del

territorio. “La gobernanza local se lleva a cabo a través de redes dinámicas y cambiantes de organismos públicos y privados. La legitimidad de estas redes es compleja y amplia” ... “La Gobernanza local requiere la constitución de nuevos roles. Estos roles no se reducen a tareas a realizar dentro de las organizaciones...” (Barreiro, 2008:116 - 119). Es por lo tanto necesario un proceso hacia la “gobernanza multinivel”, vinculando espacios de horizontalidad y complementariedad a nivel local con la coordinación vertical de los programas elaborados desde los otros niveles de escala territorial: departamental y nacional.

La implementación de políticas públicas de promoción del desarrollo local apoyadas en espacios de concertación multiactorales, conlleva todas las ventajas y cualidades antes descritas. Pero también implica estar conscientes de la existencia de múltiples tensiones para la gestión local de dichas políticas, siendo el Gobierno Local en su denominación genérica de Municipio quien debe estar más atento a ellas.

Citamos como tensiones en la gestión local de políticas, en primer lugar, las derivadas de las diferencias entre las prácticas cotidianas, los problemas a resolver y las competencias y respaldo jurídico real, para hacerlo. En segundo lugar, las tensiones derivadas de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Los procesos de descentralización, no son regulares, se caracterizan por avances y retrocesos, tanto en la forma en la que se toman las decisiones, como en la forma en la que éstas llegan al territorio. Identificamos en tercer lugar, las tensiones entre los resultados que los programas requieren en el territorio y la acumulación y legitimación política. Por último, cabe mencionar las tensiones entre las necesidades y demandas locales, la necesidad de legitimación del gobierno local y el tradicional mecanismo de reparto de cargos político partidario sectorial, (en el segundo nivel de gobierno), que “constituyen una ecuación inestable a la cual los gobiernos municipales están inexorablemente sometidos” (Chiara y Di Virgilio, 2005:6 - 9).

Gestión local de las políticas públicas: ¿“territorialización” o políticas territoriales? La pregunta nos remite al lugar del territorio y de la agenda local, en todo el ciclo de las políticas públicas, (puesta en agenda, diseño, formulación, implementación, evaluación y monitoreo), y de allí deviene la contraposición entre los conceptos de “territorialización” y “políticas territoriales”, aunque ambos son conectados usualmente a la descentralización y al desarrollo local. Territorialización de las políticas implica que lo central marca el rumbo y lo local lo ejecuta. Por otro lado, las políticas territoriales refieren a que las políticas nacionales y las políticas territoriales son convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales (Gallicchio, 2010: 12).

Manifestamos nuestra adhesión al concepto de políticas territoriales que se articulan con las políticas nacionales, para lo cual, como lo planteamos, se deben legitimar y financiar los espacios de articulación multiactoral a nivel de

territorio. Pero para que esto se concrete, hay que generar condiciones. Mientras se profundizan los procesos de descentralización con su forma gradual de avances y retrocesos entre mecanismos de delegación, desconcentración, descentralización sectorial y finalmente descentralización propiamente dicha, son posibles mecanismos de territorialización de políticas como medio y nunca como un fin.

La meta es la consolidación de espacios de concertación local en todo el territorio nacional, espacios que sean interinstitucionales y comunitarios para la actualización diagnóstica y búsqueda de acuerdos o pactos territoriales en torno a una agenda local.

En esta línea, adoptamos la perspectiva del desarrollo territorial / local desde el punto de vista de la Teoría del Desarrollo Endógeno, donde el desarrollo local – territorial es la praxis de dicha teoría. Concebimos así, una visión no mecanicista del desarrollo local – territorial, que incluye los procesos de constitución y reconstitución relacional de los actores como parte del desarrollo mismo (Madoery, 2001). En tal sentido, destacamos la importancia de tres elementos básicos en estos procesos, tal como concluyen autores que han sistematizado procesos en Latinoamérica: *“Para lograr una continuidad estratégica, políticas locales orientadas al desarrollo, y una visión de largo plazo en los municipios, se identifican tres elementos básicos: liderazgo y legitimidad del municipio en ámbito local; capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local; e integración más horizontal y territorial de las políticas públicas, las cuales deben coordinarse y concertarse con los diferentes actores sociales”* (Winchester, Gallicchio, Marsiglia, 2004:273).

Desde esta perspectiva, consideramos que el desarrollo de un territorio es multidimensional, y debe integrar: la dimensión económica, (referida a la creación, acumulación y distribución de riqueza), la dimensión social, (se ocupa de la calidad de vida, la equidad y la integración social), la dimensión cultural, (orientada a la detección y promoción de los rasgos culturales y la identidad de la población sobre ese territorio), la dimensión ambiental, (definiendo el cuidado de los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo), y finalmente la dimensión política, (promoviendo la gobernabilidad del territorio y la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales) (Arocena, Madoery).

Los procesos de concertación en la gestión pública van construyendo una territorialidad de referencia en la relación entre los diferentes actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda local. Y esa territorialidad demarca también las fronteras de lo que denominamos “local”, “escena de la acción” de todas las políticas públicas (Chiara y Di Virgilio, 2005: 9).

En el proceso de gestión local, destacamos la construcción de la “Agenda Local”. Entendemos ésta como un analizador, como un instrumento de comunicación, de convocatoria y de sistematización de procesos. La agenda local es un instrumento, en tanto se condensa en ella la principal función de la gestión local: la de articulación de los recursos para la satisfacción de las necesidades de la población. Es el resultado de la negociación entre la plataforma de necesidades concertadas por los actores locales y el proceso de modelado de éstas por parte de los gestores, para su incorporación en la agenda gubernamental local, generando propuestas que decantan en proyectos o la adecuación de programas estatales a esta realidad. Es producto también de la resolución de las tensiones referidas anteriormente (Chiara y Di Virgilio, 2005: 23).

¿Cómo incide el sistema de actores local en esos procesos? Cobra singular importancia para este estudio, el actor local. Desde que, en 1984, Alain Touraine planteara la metáfora de la sociedad como un escenario con sujetos-actores, impulsando la “*sociología de la acción*”, se instaló como corriente de análisis utilizada para diversos estudios posteriores. A tal punto se instaló, que algunos autores colocan a “los actores locales simultáneamente como motor y expresión del desarrollo local”, (Barreiro, citado por Arocena, 1995:25), destacando el protagonismo del ser humano en el desarrollo, sobre el capital económico. Pero como establece Arocena, no todos los actores pueden ser considerados actores locales, son condiciones indispensables la identidad, el sentido de pertenencia a la localidad (la escena local) y el aporte que su acción realiza al desarrollo local (actor con sentido de su acción que determina los procesos de desarrollo locales).

Podemos definir como actor agente local de desarrollo, a una persona o colectivo, con capacidad e intención de acción propositiva en el campo político, económico, ambiental, social, cultural y que sea portador de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales (Arocena, 1995: 26).

La estrategia de desarrollo local puede ser bien conducida, cuando se tiene un mapa claro de actores locales, y entre ellos los actores estratégicos para que su acción asuma el sentido de “agente local de desarrollo”. Ocupan un lugar activo en los espacios de concertación o mesas de desarrollo local, proponiendo o articulando con otros para que las iniciativas y propuestas den respuestas a las necesidades detectadas y “*sinérgicas*” proactivamente en la definición de las características del “horizonte común”, surgido de las negociaciones a nivel local (Arocena, 1995:26).

¿Los espacios de articulación multiactoral contribuyen positivamente a la gestión local de dichas políticas públicas? En relación a la articulación de actores para el desarrollo local, adoptamos la definición elaborada por Margiela: “*podría definirse como un proceso por el cual se establecen relacio-*

*nes permanentes entre los actores-agentes de desarrollo de un territorio, en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, aunque puestos en situación de cooperar. Implica la identificación del interés o del bien común, lo que se puede lograr en base a instancias de negociación, donde se establecen reglas de juego, en un marco de relaciones de poder que admiten cierta flexibilidad y que pueden cambiar en el tiempo”* (Marsiglia, 2009:39).

Esta concepción de articulación requiere un respaldo del Estado, y no la mera asignación de funciones al gobierno local, es decir, un marco de política pública contundente que asigne recursos para ello.

Analizamos que implican cada uno de los componentes propuestos en la definición:

Establece relaciones permanentes entre actores – agentes de desarrollo locales: requiere de la creación de espacios multiactorales que garanticen esa permanencia, con roles de convocatoria y de facilitadores para la elaboración de agenda, elaboración de proyectos y sistematización.

Conmina hacia la búsqueda de objetivos comunes – trascender intereses particulares – sectoriales - Identificación del interés o bien común: generar en esos ámbitos un clima de reconocimiento de actores locales entre sí, de escucha por encima de las diferencias, con enfoque en el territorio y valorando el aporte que cada uno realiza en él.

Promueve la explicitación y negociación de reglas de juego. El punto de partida para estos espacios pasa por la apertura a negociar como la regla principal, pero también la disposición a trabajar hacia la interna de cada organización en ese mismo sentido, lo cual requiere a veces, solicitar la presencia de referentes de los diferentes niveles de la escala territorial: departamental o nacional para garantizar el respaldo a lo negociado más allá de lo local.

Facilita relaciones de poder que admitan cierta flexibilidad y puedan cambiar en el tiempo. Tras la “moda” del desarrollo local, se instalan los espacios con la presencia interinstitucional, que no significa necesariamente la disposición al trabajo horizontal. Muchas veces se generan contradicciones entre la “bajada” de programas a través de sus referentes en estos espacios y la co- construcción de las propuestas desde los mismos. La presencia interinstitucional no puede ser una instancia para “bajar” programas ni solo para “llevar información del territorio al centro”.

Sin duda el proceso es “en espiral”, pero el autor nos permite adoptar una meta de largo plazo y una herramienta para el camino: los “mínimos de cooperación” y la planificación estratégica. En sus palabras: *“Estas instancias, nos permiten llegar a “mínimos de cooperación” para alcanzar esos propósitos, los que deberían estar en relación con una visión estratégica compartida acerca del futuro deseable para el territorio. Esta articulación, alcanzaría su máxima expresión, cuando se formaliza en ámbitos o dispositivos de orga-*

nización y en pactos explícitos que permiten la obtención de acuerdos entre una pluralidad de actores públicos y privados” (Marsiglia, 2009: 39).

Fortalecer los espacios multiactorales existentes y crearlos en el resto del territorio, generaría una estructura descentralizada más integral, que trascienda la dimensión político institucional con la que se caracterizan los procesos de descentralización actuales.

Este proceso de articulación requiere de acompañamiento profesional y *“nos enfrenta a la necesidad de comprometer en esa acción transformadora conocimiento de distinto orden y metodologías de distintas disciplinas para comprender problemáticas complejas: aquellos conocimientos vinculados a los cambios en las condiciones y modos de vida de la población”* (multidimensional) y *“los conocimientos relacionados con los cambios en las condiciones y las modalidades a través de las cuales ha intervenido el Estado en (y/o con) las cuales se configura la acción profesional”* (Chiara y Di Virgilio, 2005: 10 y 11).

#### 4-Análisis de los resultados y conclusiones

Presentamos una síntesis del análisis en torno a las políticas públicas de desarrollo local (factores que facilitan u obstaculizan procesos de desarrollo local desde la perspectiva de los entrevistados), de los espacios multiactorales locales para la articulación y del rol del profesional en trabajo social aportando en estos procesos:

De los factores que condicionan los procesos de desarrollo local:

*¿Cuáles son los que facilitan u obstaculizan los procesos de desarrollo local que implementan políticas públicas en espacios de concertación multiactoral?*

Cuadro: Resumen de los factores que facilitan /obstaculizan políticas públicas promoción DL, según ubicación territorial del entrevistado.

	+ FACILITADORES –	+ OBSTÁCULOS -
<b>LOCAL</b>	Programas articulados Lógica sectorial vertical adaptada con el territorio: Equipos técnicos del territorio Financiamiento	CENTRALISMO BUROCRACIA
<b>DEPARTAMENTAL</b>	Fomento de la: PARTICIPACIÓN EMPATÍA entre los actores	BUROCRACIA
<b>NACIONAL</b>	Programas con diseño basado en la autoestima local.	No hay Política DL Condición Humana

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.

Los factores detectados y señalados por los entrevistados y su comparación con los resultados de las investigaciones de contexto latinoamericanas y nacionales, nos permiten confirmar que en la M6 aplican las tensiones de gestión planteadas ya en otros territorios, en cuanto a las contradicciones entre los enunciados de los programas y el respaldo jurídico institucional a nivel local para su ejecución. Los municipios no tienen personería jurídica ni el presupuesto necesario para una gestión que permita la aplicación real del criterio de subsidiariedad.

Otros factores relevantes son: los riesgos de partidización, la fragmentación de la llegada de los programas al territorio con plazos rígidos para el logro de sus objetivos de resultados, que contradicen muchas veces los procesos transitados a nivel local en los espacios multiactorales, la gestión estatal lejana al logro de la gobernanza multinivel por las debilidades ya expuestas.

Y en ese sentido, como desafío para la M6, las políticas públicas de promoción al desarrollo local tendrían que:

- Valorar la identidad local, el fomento de la autoestima y de las capacidades ya existentes utilizando “Mapa de riqueza local” (Azcueta, 2013: 1 y 3).
- Considerar la multidimensionalidad del territorio, con propuestas que reflejen un encuadre integral, trasversal e interinstitucional.
- Apoyarse en dispositivos de participación para el mediano y largo plazo.
- Alcanzar un equilibrio entre las lógicas de las “puestas en escena” y las lógicas de los procesos.

*De los espacios de articulación multiactoral y su contribución a la gestión local de las políticas de promoción al DL:*

*¿Los espacios de concertación multiactoral contribuyen positivamente a la gestión local de dichas políticas públicas?*

Podemos confirmar que las “Mesas de desarrollo local” como espacios multiactorales, son el ámbito de confluencia que da remedio a la fragmentación generada por las políticas sectoriales descentralizadas en forma paralela al territorio. Estos espacios contribuyen positivamente en la medida que:

- Están sustentados en “Pactos Territoriales”.
- Permiten la negociación y concertación de los “Mínimos Comunes”.
- Integran a todo el sistema de actores: local – micro regional – departamental.
- Son un lugar de articulación de las agendas territoriales.
- Permiten procesos multiactorales que trascienden la escena política partidaria.
- Profundizan los dispositivos de participación con financiamiento acorde.

*De los aportes y estrategias de involucramiento profesional para potenciar procesos de DL:*

*¿Cuáles son los aportes teórico-metodológicos y estrategias de intervención que se pueden tomar a partir de este análisis para la práctica profesional de técnicos en DL?*

Los aprendizajes en términos teórico- metodológicos que podemos destacar son:

- El cuidado del factor humano para potenciar *el proceso de transformación del “yo en nosotros”*, valorando el aporte personal en los procesos colectivos. Para eso es imprescindible que los equipos interdisciplinarios interinstitucionales, que acompañan los espacios multiactorales, gestionen las tensiones que generan los protagonismos y orienten su potencial hacia la complementariedad para la construcción colectiva.
- La creación de dispositivos de sistematización de resultados y de procesos que integren el paradigma de la complejidad al encuadre metodológico del trabajo en desarrollo territorial.
- Desde lo profesional académico, otro gran desafío es la evaluación mediante indicadores de proceso e impactos (además de los productos) y un sistema de información que dé continuidad al análisis comparativo de los mismos.
- El rol pedagógico desde la perspectiva de la complejidad de estos procesos, rol necesario para el trabajo permanente en concientización sobre este paradigma de trabajo colectivo: convicción, fascinación, persuasión...son los mecanismos más empleados por los entrevistados.
- Un rol posicionado en la independencia técnica, y desde el cual se pueda apoyar a los actores políticos para no ceñir sus acciones a los periodos cortoplacistas electorales. Un rol que posibilite el equilibrio entre el valor de la «escena» inherente a la lógica política y el valor de los “procesos”, inherentes al ejercicio profesional del trabajador social.
- La apuesta a dispositivos participativos sostenidos en el tiempo, implica el desarrollo de metodologías con un fuerte componente del rol pedagógico para el permanente explicitación del tipo de procesos a los que se dirige el trabajo en desarrollo local, y la promoción de un cambio de paradigma en todo el sistema de actores con incidencia en el territorio.

## **Bibliografía**

Arocena, José, 1995. *“El desarrollo local Un desafío contemporáneo”*, Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Universidad Católica del Uruguay.

- Arocena, José, 2013 *“Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización. Síntesis y posibles escenarios”*. Uruguay. OPP.
- Arocena, José, 2013 *Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo. Mesa de Diálogo: “Gobierno de Cercanía Aprendizajes y desafíos”*, Merco ciudades e Intendencia de Montevideo, Uruguay.
- Azcqueta, Michel, y otros. 2013. *Mapa de Riqueza, un instrumento para el Desarrollo Local*. Escuela Mayor de Gestión Municipal.
- Baccino, Andrea, 2016. Tesis de Maestría en Desarrollo Local: *“Las políticas públicas de promoción del desarrollo local y su impacto en la articulación multiactoral en los territorios. El caso de la M6-area metropolitana- Uruguay”*. Director de Tesis Mag. Javier Marsiglia. Buenos Aires, Argentina, UNSAM (Universidad Nacional de San Martín), UAM (Universidad Autónoma de Madrid).
- Barreiro, Fernando; Rebollo, Eduardo (compiladores). Setiembre 2009 *“Descentralización y Desarrollo Local en el Uruguay. Elementos para promover un debate político”*. Grupo Desarrollo Local Uruguay.
- Barreiro, Fernando. *“Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”*. IDEL. Lo local y sus desafíos. Revista PRISMA 2008.
- Caminotti, Mariana, 2005. *“Políticas de desarrollo local en la Argentina. El caso de Malargüe, Provincia de Mendoza. 1995 – 2003”*. Tesis de Maestría. Argentina. UNSAM.
- Chiara, Magdalena. Si Virgilio María Mercedes. 18 – 21 de octubre 2005. Enseñando un saber “Hacer” reflexivo o ¿cómo desarrollar competencias profesionales complejas para la gestión local de las políticas sociales”? X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. Biblioteca Virtual TOP.
- Galicchio, Enrique. Noviembre 2010. Eutopia 1 Revista de Desarrollo Económico Local N°1. FLACSO. CEDET. Argentina.
- Herrera, Edgard. Junio, 2003. *“Descentralización: un nuevo intento”*. (HABITAR) Nicaragua. San Salvador.
- Madoery, Oscar: 2008. *“Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno”*, Revista PRISMA Lo Local y sus desafíos. N° 22 pág. 59 a 82. Uruguay. Revista PRISMA N° 22: Lo local y sus desafíos.
- Madoery, Oscar: 2001. *“El valor de la política de desarrollo local”*, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), *“Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”*, Rosario, Argentina. Homo Sapiens Ed.
- Marsiglia, Javier. Mayo 2008. *“Los gobiernos Locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada”*. Revista PRISMA N° 22: Lo local y sus desafíos. Uruguay.

- Marsiglia, Javier." 2009. *¿Cómo gestionar las diferencias? La articulación de actores para el Desarrollo Local*". Tesis de Maestría. Argentina. UNSAM. UAM.
- Midaglia, Carmen, Castillo, Marcelo, Freigedo Martín. 2009. *"Mapeo de iniciativas en clave de política pública. Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización"*. OPP.
- Nirinberg, Olga. 2000. *"Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales"*. Buenos Aires, Argentina. Ed. Paidós.
- Touraine, Alain. 1987. *"El regreso del Actor"*. Buenos Aires. Eudeba.
- Touraine, Alain. 1997. *"Podremos vivir juntos?: Iguales y Diferentes "*, PPC.
- Oszlak, Oscar; Serafinoff, Valeria. 2012. *"Descentralización de Políticas Sectoriales hacia le Segundo nivel de Gobierno. Área de Políticas Territoriales"*. Documento de trabajo N° 19. Uruguay. OPP.
- Oszlak, Oscar; Serafinoff, Valeria. 2013. *"Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo. Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización"*. Uruguay. OPP.
- Valles, Miguel S. 1998. *"Técnicas cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y práctica profesional"* Ed. Síntesis. España.
- Winchester, Lucy, Gallicchio, Enrique. 2004. *"Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay"*. Ediciones del Sur. Chile.

# Parentalidad: ¿una nueva tecnología de poder?

## Reflexiones teóricas acerca del enfoque de parentalidad

Mariana Alzugarat<sup>152</sup>

### La concepción y tecnificación de la familia

La familia ha sido un espacio cargado de valoración y responsabilidades ante la sociedad. No obstante, la forma de concebir la familia ha sido afectada por cambios culturales, políticos, económicos. También por la influencia de la ciencia y la medicina, por cambios legislativos, aumentos de divorcios y abortos, pero siempre se ha mantenido la importancia de este espacio. Es así que la familia ha sido objeto de estudio de diversas disciplinas, convirtiéndose en una de las primeras instituciones más estudiadas por los científicos sociales (Linton, 1970).

En ese sentido, encontramos la obra de Talcott Parsons (1955) y el desarrollo de la teoría estructural funcionalista que fue de gran valor para la sociología de la familia. Para seguir avanzando resulta imprescindible comprender la función que le otorgaba el autor a la familia. La familia tenía por función la estabilidad y el mantenimiento de los patrones de conservación (Serna, 2008), desde esta perspectiva, “cada individuo tiene su rol, una función dentro del sistema social. Al cumplir cada individuo su función, se satisface la necesidad del sistema social de estar integrado...” (Morales, 2014:361).

La familia “nuclear” o “aislada” era foco de atención para Talcott Parsons, se presentaba como la unidad que mejor se adaptaba al sistema económico moderno (Cadenas, 2015). Su función esencial era en cuanto formadora de individuos, formadora de la personalidad de los más chicos. “Las funciones básicas e irreductibles de la familia son dos: 1) la socialización primaria de los niños, destinada a convertirlos verdaderamente en miembros de la sociedad en la que han nacido. 2) La estabilización de las personalidades adultas de la población que constituye la sociedad...” (Parsons y Bales, 1955:12).

La concepción de familia tal como la plantea Parsons presenta una lógica “funcionalista”, basada en el pensamiento positivista. Cada individuo tiene

---

152 Licenciada en Trabajo Social y Operadora Terapéutica en Adicciones. Diploma de Especialización en Intervención Familiar en la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. (Uruguay) mari.alzugarat@gmail.com

su rol o función dentro del sistema familiar y por tanto dentro del sistema social. Si esta función no es ejercida de acuerdo a lo establecido pone en peligro la integración social de los miembros de la familia. La función socializadora dentro de la familia tiene un peso sociopolítico importante por lo que perfeccionar y controlar como se ejerce esa función se vuelve tarea de muchas profesiones que intentarán moldearla.

Como explican autores como Parsons (1955), Lasch (1996) y Donzelot (2008) la familia es objeto de intervención y de conocimiento desde el momento en que intervienen profesiones, en su mayoría asistenciales, con el fin de moldearla, enmarcar los roles parentales, y cómo se debe ejercer la función de crianza.

Luego de fines del siglo XIX comenzaron a surgir distintas profesiones como educadores sociales, asistentes sociales, animadores, todos ellos con un mismo fin: el trabajo social. Estas profesiones van expandiéndose y logran tomar un lugar importante en la “civilización” de la sociedad, unificándose siempre en el mismo ámbito de intervención: las clases más desfavorecidas. Su centro de atención era: “cómo debe ser la crianza” y “la educación deseable” (Donzelot, 2008).

Comenzaron así a intervenir varias profesiones que asisten, distribuyen normas, vigilan y controlan. Lasch (1996) llama a esto la colonización de la familia: distintos profesionales que bajo ese título tienen el completo derecho y deber de opinar sobre la situación de una persona o familia sin que ellos ni siquiera lo sepan. A medida que la ciencia fue avanzando los técnicos debieron clasificar, diagnosticar y también “tratar”, presentan informes psiquiátricos, sociales y médicos sobre distintas situaciones familiares. Vemos también la utilización de distintas técnicas e instrumentos que hacen posible captar o clasificar a la población y “corregir” lo que se salga de lo estipulado.

El Estado moderno ha intervenido en el espacio familiar logrando estructurarlo y moldearlo, a través de determinadas prácticas políticas que reflejaron la preocupación existente sobre el papel de la familia y su incidencia en la cohesión social. En el siglo XX con la expansión del “Welfare State” se acentúa la codificación de la vida privada y la estructuración a la familia. Se buscarán otros mecanismos para inculcar un modelo familiar y una forma de vivir en familia.

### **Gubernamentalidad: hacia el “gobierno a través de las familias”**

En el siglo XX algunos autores observan: “una racionalidad que incorpora a la familia ya no como entidad pasiva ante la colonización o invasión técnica respectivamente (Donzelot, 1986; Lasch, 1991), sino como un agente activo en la implementación de nuevas formas del ejercicio del poder” (De Martino, 2014: 35). Retomando a Foucault, Morales lo explica de la siguiente forma:

Se presenta así una estrategia política característica de la modernidad que marca la discontinuidad entre el “gobierno de las familias” al “gobierno a través de las familias”. La familia se configura como mecanismo de gobierno. (...) aparece así como “un agente de normalización” a través del cual se gobiernan las poblaciones (Morales, 2015: 410).

Algo que distingue a las sociedades del capitalismo tardío es la invasión técnica en el espacio familiar a través de modalidades de monitoreo y direccionamiento permanente. Se orienta y se direcciona como debe ser la función paterna dentro del hogar buscando que se interiorice un modelo parental como propio del ser humano. Las familias pasan a ocupar un rol estratégico pero como recursos activos dentro de las propuestas de intervención sociopolítica, orientándola y dirigiéndola (De Martino, 2007).

Castel (1986) llama a estas nuevas formas de influencia y de ejercer poder sobre los individuos: “nuevas tecnologías de vigilancia”, estas nuevas fórmulas de gestión de la población se inscriben en un nuevo plan de gubernamentalidad característico de las sociedades actuales.

Para Foucault la gubernamentalidad abarca las técnicas y procedimientos que tienen por objeto regir la conducta de los individuos y de las poblaciones en todos los niveles. (Extraído de <https://foucaultmichel.wordpress.com/conceptos/>)

La dominación ya no se ejerce por medio de la represión sino a través de incorporación de actitudes, comportamientos, reglas, pautas, etc. Esta nueva forma de gobierno desarrolla formas más sutiles de control y disciplinamiento de la conducta de las personas, dado que no consiste en la aplicación de medidas represivas sino en lograr que la disciplina y el control en si sean interiorizados.

Las personas pasan a autoevaluarse permanentemente comparándose con un tipo ideal-normativo y creyendo en la libertad de decisión. De Martino expresa que “...la autonomía del sujeto queda sustituida por una suerte de sujeción externa, heterónoma respecto a los mecanismos de poder” (De Martino, 2007:168).

Ante esta nueva forma de gobernar la población encontramos ciertos enfoques teóricos que han contribuido y contribuyen de manera significativa en la dominación y el control de la población. En este trabajo se pretende desarrollar el enfoque de parentalidad y preguntarnos si estamos ante una nueva tecnología de poder.

## **Enfoque de parentalidad**

Frente a los cambios sociales, políticos, culturales y familiares aparece con más énfasis la preocupación por cómo repercuten las diferentes estructuras familiares en la crianza de los niños y se observa desde el estado un

esfuerzo aun mayor por tecnificar y perfeccionar las funciones parentales. En este sentido, la pregunta que surge con énfasis en la agenda pública es: “¿Cómo pensar el ejercicio de las figuras simbólicas parentales en los nuevos arreglos y configuraciones familiares, en las diferentes formas de lazo social?” (González y otros, 2014:462).

El enfoque de parentalidad impone una mirada hacia la función materna y paterna a través de ciertos indicadores y cualidades que deben estar presentes en las figuras parentales. De esta manera, dicho enfoque logra instalar modelos de una tecnología propia de la gubernamentalidad.

Si se considera el origen del término “parentalidad”, Cabrolié y Sanhueza expresan que el término fue introducido por la psicoanalista Therese Benedek (1959) y refiere al proceso de maduración psíquica que se desarrolla tanto en la madre (maternidad) como en el padre (paternidad) y que involucra una combinación de lo biológico y lo social. “Parentalidad” es un neologismo para resaltar esta diferencia entre lo que es ser progenitor y lo que es ser padre. El término representa el proceso por el cual pasa una persona para llegar a ser madre o padre (Cabrolié y Sanhueza, 2015).

En términos sociológicos, antropológicos y psicológicos, ser padres significa adquirir un determinado rol, con responsabilidad social y cultural sobre ese niño. Por tanto la concepción de la paternidad y la maternidad sí o sí va a estar asociado al rol de socialización de los niños/as y a las capacidades de los padres de cumplir con esa función. La misma puede ser ejercida por otros miembros significativos del universo familiar y también por organizaciones o instituciones que tengan como finalidad la crianza de niños.

Desde un punto de vista sociológico Handel, describe la condición de ser padres como: “una posición dentro de una estructura social (...). Cada posición se define desde el punto de vista social por un conjunto de expectativas” (Hendel, 1983: 97).

La anterior definición resulta sumamente interesante dado que considera las expectativas sociales en relación a la paternidad y a la maternidad, ¿De qué dependen dichas expectativas sociales?, ¿Cómo se conforman las expectativas sociales respecto a las funciones parentales? Sin duda que estas dependerán del momento histórico, cultural y político, también se debe considerar que estarán condicionadas e influenciadas por la clase social, la religión, el grupo étnico, etc. (Hendel, 1983). He aquí un ejemplo de expectativas en cuanto a la función materna y paterna en la sociedad moderna:

Desde un punto de vista sociológico, la principal tarea de los progenitores es preparar a sus hijos para que se conviertan en miembros adultos de la sociedad. Esto supone cuidados de diversas clases, inculcarles valores y normas, adentrarlos en ciertas conductas específicas, proveerles modelos de roles adultos en que el niño se pueda basar (...) todo ello se resume en el concepto de sociabilización (Hendel, 1983: 104).

Si consideramos el análisis del psicólogo Barudy, la función parental tiene básicamente tres objetivos: nutrir, sociabilizar y educar. Estas funciones describen lo que la sociedad considera necesario para el buen desarrollo de los niños. Sobre el cumplimiento de estas funciones es donde se instala el dispositivo de control gubernamental. La función educativa hace referencia a que: “los padres deben garantizar el aprendizaje de los modelos de conducta necesarios para que sus hijas e hijos sean capaces de convivir, primero en la familia y luego en la sociedad” (Barudy y Dantagman, 2005:83). Para esto los niños deben interiorizar las normas, reglas, leyes, tabúes presentes en su sociedad.

## **Capacidades parentales**

Para que se desarrolle una “correcta” función de la parentalidad según las expectativas sociales actuales, se requiere determinadas capacidades, las cuales aparecen claramente delimitadas por profesionales como psicólogos, técnicos sociales, etc. ¿Cuáles son las capacidades que se precisan para ejercer con “éxito” la parentalidad, según lo establecido socialmente?

Según Barudy y Dantagnan la competencia parental es “una forma semántica de referirse a las capacidades prácticas que tienen las madres y los padres para cuidar, proteger y educar a sus hijos y asegurarles un desarrollo suficientemente sano” (Barudy y Dantagman en Cabrolíey Sanhueza, 2015: 5). Por su parte Katman expresa:

Las capacidades de cada individuo resultan de una combinación de sus activos biológicos (discapacidades, estado de salud), de conocimiento (nivel y calidad de la educación recibida, experiencia profesional), sociales (contactos y posibilidades de movilizar voluntades ajenas en beneficio propio), materiales (capital fijo y móvil), culturales (creencias, ética de trabajo, etc.) y motivacionales (motivación de logro, autoestima) (Katman en Cabrolíey Sanhueza, 2015: 6).

El psiquiatra y terapeuta familiar Barudy describe cuales son las capacidades parentales fundamentales que deben estar presentes en los padres: la capacidad de apegarse a los hijos, la empatía, un modelo de crianza (esto refiere a saber responder a las demandas de los niños, educar y proteger) las capacidades de participar en redes sociales y de utilizar recursos comunitarios.

También se destaca que Sandra Azar asegura que las capacidades parentales tienen que ver con la capacidad de adaptación de una persona, de adaptarse a las circunstancias y a las necesidades de sus hijos (Azar en López y otros, 2009).

La capacidad parental está estrechamente ligada a la competencia, siendo esta última la capacidad de las personas de generar respuestas y estrategias ante distintas demandas, aprovechando los recursos o las oportunidades

en cada contexto específico (Barudy y Dantagnan, 2005). “Competencia” es un término que emerge del mundo moderno, de lo que es necesario demostrar para ser “productivo”. Soledad Morales, retoma a Castel y dirá que:

La lógica de la “capacidad” remite a una concepción neoliberal de responsabilizar a cada individuo por tener aquello que se requiere para que el sistema funcione. Cuando esto no sucede, el sistema busca su equilibrio procurando que sean los individuos los que realicen su proceso de “integración” (Morales, 2015:407).

Lo anterior confirma que el enfoque de parentalidad busca asegurar que las funciones parentales sean cumplidas como está estipulado y que en los casos en los que esto no sucede el estado buscará la forma de ejercer presión en esa familia para obtener un buen cumplimiento de la función.

Es importante considerar la perspectiva de Sellenet según la cual la “competencia parental” supone: “un contenido, una acción, una interiorización de saberes que no existe más que en la mirada del otro, en el reconocimiento, en la validación por un tercero...” (Sellenet en Cabrolí y Sanhueza, 2015: 12). En nuestra opinión, se considera que este tercero sería el Estado, a través de programas sociales y sus respectivos cuerpos técnicos, que “insertan” saberes en cada espacio familiar, observando y validando.

## **El consejo de Eurpoa y el enfoque de parentalidad positiva**

El Comité de Ministros del Consejo de Europa<sup>153</sup> elaboró en el año 2006 un informe de recomendaciones a los Estados miembros para que pueden desarrollar políticas enfocadas a la “parentalidad positiva”, también conocido como “Recomendaciones Rec. (2006)19”<sup>154</sup>. El objetivo estaba puesto en que las autoridades reconocieran la importancia de la responsabilidad parental y el papel fundamental de distintas políticas que apuntaran al buen desarrollo de la parentalidad. Estas políticas de apoyo debían lograr que se mejoren las condiciones y calidad de la misma. Todos estos programas están basados en el concepto de “parentalidad positiva”. La parentalidad positiva:

Refiere al comportamiento de los padres fundamentado en el interés superior del niño, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece recono-

---

153 El comité de ministros es el órgano de decisión del Consejo de Europa, está compuesto por los ministros de asuntos exteriores de los países miembros del Consejo. La política familiar se encuentra en la agenda del Consejo desde el año 1959 (Comité de ministros del Consejo de Europa, 2006).

154 El documento “Recomendación Rec (2006) 19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad” se encuentra disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/parentalidadPos2012/docs/recomendacionConsejoEurop2006df.pdf>

cimiento y orientación que incluyen el establecimiento de límites que permitan el pleno desarrollo del niño (Consejo de Europa, 2006:2).

En dicho informe se considera a la familia como unidad fundamental de la sociedad a la cual se le debe brindar todo lo necesario en cuanto a protección social, jurídica y económica para garantizar el buen desarrollo de la parentalidad (Consejo de Europa, 2006).

Se puede visualizar en esta publicación un enfoque directivo, que apunta a guiar profesionales en la transformación de conductas de los referentes parentales. La preocupación explícita en la publicación son los cambios familiares y cómo amoldar los roles parentales en este nuevo escenario de las familias.

Se reconoce que el ejercicio de la parentalidad se configura con las expectativas sociales, como ya se ha mencionado en este trabajo, pero también a través del modo en que las autoridades definen y establecen las políticas públicas. Por tanto se entiende que el Estado influye en las acciones que se llevan adelante para el desarrollo de la parentalidad. Esta incidencia del Estado se ve reflejada fundamentalmente en: distintas prestaciones públicas, distintas leyes y medidas que concilian la vida familiar, provisión de servicios a la infancia (Martín y Rodrigo, 2015). Los autores Martín y Rodrigo al analizar el informe del Consejo de Europa concluyen que:

La tarea parental va mucho más allá de responder a las necesidades de los hijos y las hijas. En el proceso de socialización, se requiere que los padres y las madres tengan un abanico amplio de competencias que contribuyan al desarrollo y a la educación de los hijos y las hijas (Martín y Rodrigo, 2015:78).

En el documento se puede visualizar una serie de indicaciones o prescripciones que deben contener los programas enfocados al buen desarrollo de la parentalidad, buscando estandarizar y homogeneizar el enfoque de las políticas sociales dirigidas al apoyo de la parentalidad. Los programas de apoyo a la parentalidad tendrán el deber de direccionar conductas de los padres o como se expresa en el documento, “promover y exigir buenas prácticas de ejercicio de la parentalidad” (Consejo de Europa, 2006:1). Podemos observar aquí una tecnología de poder casi en cadena: los países europeos redireccionan el enfoque que deben tomar otros países en sus políticas sociales, estas a su vez redireccionan conductas de los referentes parentales. De esta forma los referentes parentales se encaminan hacia la crianza de niños con un modelo específico de crianza. Se visualiza de esta forma la dirección de conductas a los individuos desde un enfoque de gubernamentalidad.

Existen también programas de intervención focalizados en los padres que ya se ha “constatado” de alguna forma que no cumplen con las funciones parentales de acuerdo a lo estipulado. Cuando una familia no demuestra capacidades y habilidades para la parentalidad, hay diferentes formas de in-

tervención desde el estado que apuntan a fomentarlas, modificarlas y/o adquirir las (Sallés y Ger, 2011).

Se constata, que como plantea Lasch, la obra de Parsons ha proporcionado fundamentos para la constante invasión técnica en el espacio familiar:

Los psiquiatras y otros expertos en relaciones humanas han comenzado a aplicar a la familia técnicas ya perfeccionadas en la administración pública (...) demostraron como los profesionales podían racionalizar el control de las relaciones en el hogar según lineamientos industriales (Lasch, 1996: 172).

En estas acciones es que encontramos la tecnología de poder, con la promoción de determinada forma de ejercer la parentalidad y la modificación hacia ese modelo de parentalidad, buscando que los individuos la interioricen y la adquieran como propia. Como ya se ha expresado, fortalecer las funciones y capacidades de la familia remite a una comprensión de la familia de forma funcional (Morales, 2014). El enfoque de parentalidad se centra en la función y rol parental desde una perspectiva parsoniana de la familia: la familia funcional al sistema, aportando a que este continúe integrado. El enfoque de parentalidad positiva se presenta como un mecanismo de control de los Estados para asegurarse de que frente a los distintos cambios familiares mencionados, la familia igualmente seguirá cumpliendo su función de acuerdo a lo que está pre establecido socialmente.

Para Lasch, con la teoría social sistémica aplicada a la familia se dio paso a que los diferentes técnicos y profesionales pudieran “racionalizar el control de las relaciones en el hogar según lineamientos industriales”. Así el estudio científico de la familia ratificó el proceso social que simultáneamente puso a la familia y a otras formas de vida privada bajo control público y científico” (Lasch, 1996: 172).

## **Evaluación de capacidades parentales**

Siguiendo con el planteo anterior, no solo se intenta formar de manera psicoeducativa a los padres e intentar que interioricen cómo debería llevarse a cabo la función parental, sino que además se evalúa qué tanto han adquirido y qué tanto desarrollan su capacidad como padres. Según lo descrito en algunos documentos consultados, la evaluación de capacidades parentales tiene el objetivo específico de identificar cuáles son las familias que necesitarían algún tipo de apoyo para poder cumplir su rol tal como está establecido socialmente.

Por medio de las evaluaciones de capacidades parentales lo que se hace es evaluar una forma de crianza o un estilo de educar y comparar que tanto se ajusta a la forma preestablecida de crianza.

El hecho de que la función parental no se cumpla como está establecido, es considerado como una situación riesgosa, por tanto desde distintos dispositivos las funciones familiares son especialmente controladas y vigiladas. El enfoque de parentalidad es un mecanismo para ir moldeando las figuras referentes de una familia, convirtiéndose en una forma de gobierno, estructurando el campo de acción de las figuras parentales.

Ese modelo parental es enseñado, inculcado, promovido y evaluado por técnicos. En estos últimos la tecnología de gobierno se presenta como una práctica y sistema de reglas a seguir para intervenir en las familias. Para las familias esta tecnología de poder se presenta como un modelo de referencia a seguir.

A través del enfoque de parentalidad vemos como la familia es parte activa en esta etapa de nuevas tecnologías de poder y gobierno, el núcleo familiar es gobernado pero también gobierna. En términos foucaultianos la familia es estructurada hacia un campo de acción posible pero también estructura un campo posible de acción para los más pequeños (Foucault, 1990).

## **Reflexiones finales**

El planteo que se realizó buscó reflexionar si el enfoque de parentalidad es un dispositivo más de tecnología de gobierno y de poder y si se presenta como instrumento que actúan directamente sobre las familias ejerciendo influencia y control desde una perspectiva de gubernamentalidad.

El trabajo exploratorio deja en evidencia la vigencia de la teoría parsoniana en el enfoque de parentalidad positiva, la delimitación y estructuración de las funciones parentales, al igual que el foco de atención en el rol y de preservar el rol ante todo.

Esta temática pretendió mostrar la capacidad del Estado para influir en aspectos de la conducta y las decisiones de la vida cotidiana de las personas y de las familias en general, a través de distintas formas. Lo anterior nos lleva inevitablemente a retomar y apropiarnos de lo que expresa Foucault asociando a la familia y al poder: El autor explicará que cualquier cosa que se quiera obtener de la población deberá pasar antes por la familia. El espacio familiar fue y es un punto estratégico de intervención política para la búsqueda de formas de gobierno (Foucault, 1990).

El enfoque de parentalidad positiva se presenta como un mecanismo de control de los Estados para asegurar que frente a los distintos cambios, la familia igualmente sigue cumpliendo su función de acuerdo a lo pre establecido socialmente.

Se visualizan implicancias o repercusiones del enfoque de parentalidad en el ámbito familiar e implicancias del enfoque a nivel de las ciencias socia-

les y de los técnicos sociales que aplican dicho enfoque y evalúan las capacidades parentales.

En lo que respecta al ámbito familiar: 1- En primer lugar encontramos una sobrecarga de responsabilidades sobre los hombros de los referentes parentales, lo que se ha mencionado como individualización de problemas sociales. 2- También se observa una nueva forma de tecnificación de las figuras parentales. Como plantea Giddens: “la dependencia de los expertos se ha convertido en una forma de vida” (Giddens, 1991:220). En la modernidad se creó la necesidad de que las familias consulten, busquen referencias científicas, de profesionales, ante cualquier problema, formando un vaivén o una dependencia mutua entre las familias y los técnicos. De esta forma, la función paterna y materna es permanentemente moldeada y redireccionada.

En cuanto a las implicancias del enfoque a nivel de las ciencias sociales y de los técnicos sociales se señala que el enfoque de parentalidad se basa en una concepción del mundo e impone una forma de pensar y de entender la realidad social que puede ser manejable y modificable según quienes la definan y la apliquen. Podemos preguntarnos si está organizando el mundo familiar pero también su intervención en ella.

Si acatamos sin crítica estos instrumentos se reproduce una visión específica de familia y estaríamos frente a la situación que expresan Cabrolíe y Sanhueza: “el ser humano se convirtió en prisionero de su análisis, creyendo que aquello que ve, es la verdad. Recortando el universo se recorta a sí mismo y se convierte en víctima de los instrumentos que le han permitido explicar el mundo” (Cabrolíe y Sanhueza, 2015: 6).

En otras palabras, lo anterior también se puede configurar como un rol profesional más asociado al control o un rol profesional que busca comprometer al otro en un proyecto en conjunto que proporcione un mayor bienestar.

## Bibliografía

- Barudy, Jorge y Dantagnan, Maryorie (2005): *Los buenos tratos a la infancia. Parentalidad, apego y resiliencia*. Barcelona. Ed. Gedisa.
- Cabrolíe, Magaly y Sanhueza, Lilian (2015): “Una mirada crítica desde el Trabajo Social chileno a las políticas sociales en infancia. El Enfoque de Condiciones en la evaluación de parentalidad.” *I Coloquio Regional: ¿Familias Contemporáneas – Intervenciones Contemporáneas? Familias y Nueva Matriz de Protección Social*. Montevideo.
- Cadenas, Hugo (2015): “La familia como sistema social, conyugalidad y parentalidad”. *Revista Mad Universidad de Chile*, N°33. Chile. Pp. 29- 44.
- Castel, Robert (1986): “De la peligrosidad al riesgo”. En Wright Mills, Charles; Foucault, Michael y Pollak, Michael (et. Al): *Materiales de Sociología Crítica*. Madrid. Ediciones de La Piqueta. Pp.219-243.

- De Martino, Mónica (2007): "Familia y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica". En: De Martino, Monica y Morás, Luis (comp): *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Montevideo. Cruz del Sur. pp. 157 -188.
- De Martino, Mónica (2014): *Familia y Estado en Uruguay. Continuidades críticas 1984-2009. Lecturas desde Trabajo Social*. Montevideo. SCIC Bibliotecaplural. Ediciones Universitarias.
- Donzelot, Jacques (2008): *La policía de las familias*. Buenos Aires. Ed. Nueva Visión.
- Foucault, Michael (1990): *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Barcelona. Paidós.
- Giddens, Anthony (1991): *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Ed. Península. Barcelona.
- González, Fanny; Schroeder, Damián; Balparda, Susana; Montañez, Macarena; Lasida, Javier; Diab, Laila; Rodríguez, Alicia y Miranda, Daniel (2014): "Proyecto parentalidades y cambios familiares" en *Parentalidades y cambios familiares*. INAU. Montevideo. Pp. 461-467.
- Hendel, Gerald (1983): "Aspectos sociológicos de la condición de progenitor" en Anthony, James y Benedek, Therese (comp.): *Parentalidad*. Buenos Aires. Talleres Gráficos S.A. Pp. 97-115.
- Lash, Christopher (1996): *Refugio en un mundo despiadado*. Barcelona. Ed. Gedisa S.A.
- Linton, Ralph (1970): *La historia natural de la familia*. Barcelona. En AAVV La familia. Ediciones Península.
- López, Rodrigo; Cabrera, Eduardo; Martín, Juan y Márquez, Luisa (2009): *Las Competencias Parentales en Contextos de Riesgo Psicosocial*. Revista Psychosocial Intervention, vol. 18, núm. 2. Madrid. Pp. 113-120.
- Martín, Juan y Rodrigo, María (2015): "La promoción de la Parentalidad Positiva". *Revista Educación, Ciencia y Cultura*. Brasil. Editora UnilaSalle.
- Morales, Soledad (2014): "Cuestionando la noción de capacidades y funciones parentales y familiares en las políticas de infancia" en *Parentalidades y cambios familiares*. INAU. Montevideo. Pp. 358- 367.
- Morales, Soledad (2015): "Las capacidades y funciones parentales como práctica de veridicción". *Ponencia en 4tas Jornadas de Estudios sobre la Infancia*. Buenos Aires.
- Parsons, Talcott y Bales, Robert (1955): *Family, socialization and interaction process*. Montevideo. La Familia norteamericana. FCU.
- Sallés, Cristina y Ger, Sandra (2011): "Las competencias parentales en la familia contemporánea: descripción, promoción y evaluación." *Revista Educación Social nº47*. España. Pp.25-47.

Serna, Miguel (2008): *Guías de lectura de sociología*. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la república. Montevideo.

### **Nexos virtuales**

Consejo de Europa (2006): “Recomendación Rec (2006)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad” Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/parentalidadPos2012/docs/recomendacionConsejoEurop2006df.pdf>.

Michael Foucault: Conceptos claves”. Disponible en Pág. Web:<https://foucaultmichel.wordpress.com/conceptos/>.

# Un análisis de los criterios de selección de beneficiarios en el programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo

María José Beltrán<sup>155</sup>  
Claudia Espeldoype<sup>156</sup>

## Introducción

Uruguay Crece contigo (en adelante UCC) se consolida a nivel nacional en el año 2012<sup>157</sup> en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República). Hacia el mes de agosto de dicho año surge el protocolo de intervención del componente de “Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía” con el fin de establecer orientaciones para los equipos a la hora de intervenir, esto es: definiendo criterios de selección de la población beneficiaria y modalidades de intervención (según riesgo, daño y acceso a redes y servicios de acuerdo a cada etapa vital). Se definen también los períodos de intervención, cantidad de familias a captar por cada dupla de operadores de cercanía y los temas a trabajar según el ciclo vital.

Darle alcance nacional a un programa que tenía una experiencia acumulada y una identidad departamental, implicó una serie de esfuerzos. Debían plasmarse objetivos y lineamientos generales para todo el territorio nacional, pero a su vez permitir cierta flexibilidad a la hora de amalgamar las particularidades de cada localidad. Es así que en 2012 UCC se plantea el objetivo de *“...consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política que garantice los cuidados de protección adecuados de las*

---

155 Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Magister en Servicio Social (UFSC). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (UdelaR). (Uruguay) mjbeltranpigni@gmail.com

156 Licenciada en Trabajo Social. Operadora de cercanía en Uruguay Crece Contigo (MIDES). Estudiante del Diploma en Intervención familiar (FCS - UdelaR). (Uruguay) claudiaespeldoype@gmail.com

157 Ya existía en el país la experiencia de “Canelones Crece Contigo” que era llevada adelante por la Intendencia de Canelones desde el año 2009. A partir de los resultados positivos a nivel departamental, se decide extender la experiencia a nivel nacional. Manteniendo solo en Canelones una co-gestión con el gobierno departamental.

*mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños y niñas menores de 4 años desde una perspectiva de derechos*" (p.2).

Dentro del componente "Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía" se establece el propósito de "*mejorar la salud, la nutrición, el desarrollo infantil y la inclusión social de mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años que reúnan la doble condición de riesgo social y riesgo biológico o sanitario*" (p.2).

Hacia 2015 y en función del cambio de gobierno y de la gestión del MIDES, se elabora un nuevo protocolo que rige desde comienzos de 2016 a la fecha. Este cambio institucional implicó transformaciones en la forma de implementación de los diferentes programas y responde, en cierta forma, a matices en la mirada acerca del foco de la intervención. Así mismo, en el nuevo protocolo se intentó considerar la experiencia de los coordinadores y operadores que se desempeñan en territorio, de modo de avanzar a partir de lo aprehendido en el trabajo de campo.

Ahora bien, la caracterización de riesgo como forma de selección de la población beneficiaria, -que representa uno de los cambios sustanciales entre protocolos-, trae consigo una serie de implicancias en la focalización de las políticas públicas que atienden a familias en situación de extrema pobreza. Desde una mirada de gestión de las poblaciones, nos lleva a considerar qué tipo de criterios se utilizan para la selección de los beneficiarios, qué supuestos están por detrás de los mismos y qué transformaciones institucionales producen cambios en la gestión.

Estas dimensiones de análisis nombradas anteriormente, son las que guiarán las reflexiones de presente artículo y a las que intentaremos dar una respuesta.

## **Protocolos de Uruguay Crece Contigo: Diferencias sustanciales en la definición del riesgo**

En el protocolo de 2012, el *riesgo biológico o sanitario* constituía uno de los elementos centrales en la selección de beneficiarios del Programa UCC. Este criterio respondía a una preocupación de la situación nutricional y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años, junto a una intención de contribuir al descenso en las cifras de mortalidad infantil.

El mismo se definió de la siguiente manera<sup>158</sup>:

---

158 Los indicadores seleccionados corresponden a las pautas nacionales del Ministerio de Salud Pública cuando las hay, y en caso de no disponer se basan en indicadores propuestos por la OPS/OMS.

MUJER EMBARAZADA	MENORES DE 4 AÑOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embarazo sin control</li> <li>• Infecciones de transmisión sexual en el embarazo actual</li> <li>• Anemia (Hb&lt;11g/dL)</li> <li>• Altura uterina por debajo del P10</li> <li>• Bajo peso materno. (IMC según semana de gestación, Referencia Atalah)</li> <li>• Incremento de peso por debajo del P10</li> <li>• Edad menor a 20 años</li> <li>• Depresión</li> <li>• Violencia doméstica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo peso al nacer PN &lt;2500g (en &lt; 2 años)</li> <li>• Recién nacido prematuro EG &lt;37 sem (en &lt; 1 año)</li> <li>• Sin controles de salud o por debajo de la pauta nacional.</li> <li>• Dos o más faltas consecutivas a citas programadas en el primer año de vida.</li> <li>• Bajo peso (P/E &lt; P15 ó &lt; -1DE) (en &lt; 2 años)</li> <li>• Retraso de talla (T/E &lt; P15 ó &lt; -1DE)</li> <li>• Emaciación (P/T &lt; P15 ó &lt; -1DE) (en &gt;= 2 años)</li> <li>• Descenso de canal percentilar en dos controles consecutivos (cuando ocurre por debajo del P50)</li> <li>• Anemia (Hb&lt;11g/dL)</li> <li>• Desarrollo infantil alterado<sup>1</sup></li> <li>• Infecciones congénitas: Sifilis, HIV</li> <li>• Violencia doméstica</li> </ul>

Por su parte, el *riesgo social* se definió como presente en aquellos “hogares en situación de pobreza según índice de carencias críticas<sup>159</sup>, para la población referida de las bases de datos o por la aplicación de un *screening* para la población captada a nivel territorial”<sup>160</sup> (p.2).

Hacia octubre de 2016 surge un nuevo protocolo, producto de revisiones realizadas en 2013 y 2014. Su nueva inserción organizacional desde 2015, tal como se plantea en el documento, implica darle mayor integralidad a las intervenciones y ampliar la mirada de las problemáticas familiares. UCC se define como política integral dirigida a la primera infancia, “...que enmarca sus acciones universales y focalizadas en una triple institucionalidad programática y política: los objetivos sanitarios del MSP, las políticas de primera infancia de INAU y los ejes estratégicos del MIDES” (p.4).

UCC pasa a ser una Dirección Nacional del MIDES compuesta por tres componentes: 1) Protección integral a la infancia, 2) Territorios para crecer, y 3) Gestión del conocimiento e innovación para la primera infancia. El programa de Acompañamiento familiar depende institucionalmente del componente “Territorios para crecer”. Este componente se plantea el objetivo de: “Promover el desarrollo infantil temprano con un enfoque territorial que ponga el acento en igualar las oportunidades desde el comienzo de la vida (p.5). Para

159 Para una problematización de este dispositivo de selección de beneficiarios, Ver Mariatti, A. (2015, 2016).

160 Cabe destacar que en la práctica aún no ha sido posible realizar cruces automatizados en las bases de datos por las diferencias que persisten en los sistemas informáticos. Sin embargo se proyectan importantes avances en la alineación de estos sistemas que permitan el cruce y retroalimentación entre las bases de datos de las diferentes instituciones prestadoras.

ello despliega una serie de acciones de acompañamiento que se adaptan a diferentes escenarios y adaptan su metodología para cada uno de ellos<sup>161</sup>.

El programa de acompañamiento familiar en el hogar se constituye en una de las acciones de acompañamiento y establece el combinado de varias herramientas metodológicas; esto es: entrevistas domiciliarias, actividades grupales, apoyo en la gestión para el acceso a prestaciones, trabajo en redes y articulación interinstitucional.

Uno de los cambios sustanciales que se generan es la reducción del número de familias a ingresar por cada dupla de operadores; pasando de captar entre 80 y 100 familias según el protocolo de 2012, a captar entre 40 y 50 según lo establece el nuevo protocolo<sup>162</sup>. En este punto fue bien importante el aporte colectivo del equipo de UCC al señalar las complejidades de una intervención focalizada en primera infancia, pero que no exime de un abordaje familiar que contemple el rol y problemáticas de cada integrante en su contexto familiar y territorial. Sin embargo este movimiento se da en consonancia con el nuevo enclave institucional de UCC, que pauta nuevas líneas de acción a desarrollar, la consolidación de otras que ya se venían desarrollando; así como la implementación de nuevas metodologías de abordaje.

Otro elemento importante que varía de un protocolo a otro se constituye en la definición de los criterios de ingreso de las familias, desde un enfoque de riesgo como en 2012, pero ampliando los criterios de riesgo biológico y considerando la posibilidad excepcional de ingresar familias que presenten extremo riesgo social en ausencia de riesgo biológico.

A los factores de **riesgo biológico** señalados para el protocolo de 2012, en 2016 se agregan los siguientes:

- Embarazadas con extremo riesgo social en ausencia de riesgo biológico.
- Consumo problemático en embarazadas.
- Riesgo de bajo peso en < 2 años.
- Riesgo de retraso de talla.

---

161 Las acciones de acompañamiento establecidas son las siguientes: Programa de acompañamiento familiar; dispositivos combinados en coordinación con INAU, sector salud y educación (hogar, grupo y comunidad); fortalecimiento de la oferta de médicos de familia y comunidad y obstetras parteras; acompañamiento en el embarazo de adolescentes y mujeres, y crianza de niños y niñas menores de 4 años en situación de privación de libertad; así como también en situación de trata y tráfico; programa de atención y apoyo a familias con niños menores de 4 años con discapacidad; fortalecimiento de la inclusión educativa y laboral en niños y adultos; fortalecimiento del modelo de intervención en riesgo del primer nivel comunitario; y generación de espacios públicos enfocados a primera infancia (p.7).

162 Cabe destacar que como parte de la revisión del protocolo en vigencia, se está buscando definir un equilibrio entre cantidad de duplas y familias a abordar por cada una de ellas. Esto es según hogares con perfil potencial UCC (demanda estimada) según la particularidad que reviste cada territorio.

- Riesgo de emaciación en niños  $\geq 2$  años.
- Recién nacido (hasta el primer mes de vida) hijo de mujer con bajo peso.
- Recién nacido (hasta el primer mes de vida) hijo de mujer con anemia.
- Recién nacido (hasta el primer mes de vida) hijo de mujer con depresión durante el embarazo.
- Hijo de mujer que tiene como antecedente la muerte de otro u otros niños/as por causas desconocidas o accidente domésticos.
- Recién nacido (hasta el primer mes de vida) hijo de mujer que no controló su embarazo.
- Hijo de mujer menor de 20 años.
- Consumo problemático de los referentes del niño/a.
- Depresión materna.
- Niños/as menores de un año en extremo riesgo social sin riesgo biológico (2 o más condiciones de riesgo social).

A grandes rasgos podríamos señalar que respecto a los criterios de selección según riesgo biológico o sanitario, se agregan criterios de riesgo propiamente dicho, que prevén la aparición de situaciones de daño (por ej. además de considerar el bajo peso, se considera el riesgo de bajo peso, buscando prevenir el primero).

Por otro lado, se agregan criterios como el consumo problemático de sustancias psicoactivas en los referentes, la depresión materna, o ser madre menor de 20 años; que presuponen unas condiciones y/o pautas de crianza que pueden generar riesgos o daños biológicos en los niños.

En relación al **riesgo social**, éste es definido como existente en aquellos *hogares cuyos integrantes no acceden al ejercicio pleno de sus derechos, principalmente sociales, civiles y económicos*. A los efectos de la elegibilidad para la inclusión en el programa de Acompañamiento Familiar, se identifican un conjunto de criterios, recordando que debe reunirse la doble condición de riesgo social y riesgo biológico o sanitario. En caso de extremo riesgo social, sin presencia de elementos de riesgo biológico; deben estar presentes *al menos dos* de los criterios que se listan a continuación:

- Beneficiario/a de asignaciones familiares no contributivas o beneficiarios de las asignaciones familiares contributivas por un monto salarial menor a 5 BPC.
- Niño/a que no esté inscripto en el Registro Civil.
- Referentes adultos sin identificación civil.
- Nivel educativo alcanzado por la mujer madre del niño/a al momento de nacer, de primaria completa o menos.
- Vivienda localizada en asentamiento irregular, viviendas precarias o situación de calle.

- Mujer privada de libertad, embarazada o con hijos menores de 4 años.
- Mujer en situación de trata o tráfico, embarazada o con hijos menores de 4 años.
- Niños/as menores de un año o mujer embarazada en extremo riesgo social (2 criterios) sin riesgo biológico. En estos casos excepcionalmente se incluirán en el programa previendo la aparición de situaciones de riesgo o daño biológico.
- Situación de hambre: en los últimos 3 meses la familia relata no haber contado con los recursos suficientes para alimentarse.

En relación a estos criterios, podríamos pensar que dadas estas vulnerabilidades de orden social en los hogares, sin dudas hay una importante influencia en el desarrollo integral de los niños y lo que se busca es prevenir e impactar sobre el riesgo o daño biológico o sanitario. Ahora bien, este impacto, no se plantea a priori buscando modificar las condiciones que podrían estar generando el riesgo, sino que se buscará movilizar -en un encuadre protegido institucionalmente- determinados activos, que aún manteniendo estas circunstancias permitan monitorear y prevenir los riesgos. Este punto será retomado y problematizado en el próximo apartado.

Por otro lado, no podemos perder de vista que seguramente gran parte de los hogares con niños en situación de pobreza de nuestro país comparten dos o más de estas vulnerabilidades. Frente a la ampliación de criterios de elegibilidad, cabe preguntarse sobre cómo opera la focalización. También es importante problematizar cuáles son las respuestas previstas para estas problemáticas, ya que trascienden el cometido propiamente dicho de UCC; pudiendo inferir que es justamente aquí cuando se flexibilizan las metodologías y se transversalizan las políticas en esta triple institucionalidad programática y política. En el próximo apartado retomaremos también estos puntos buscando echar luz sobre el lugar del programa de Acompañamiento Familiar en estas situaciones.

Una vez identificados los hogares elegibles de acuerdo a los criterios expuestos, en caso de generarse lista de espera; en similar situación socio-sanitaria, en todos los casos se busca priorizar las mujeres embarazadas y niños/as de menor edad. A esta condición se sumarán las otras como: referente adulto con enfermedad psiquiátrica, consumo problemático o discapacidad que pone en riesgo el cuidado del niño/a; embarazo de riesgo definido por el sector salud; mujeres embarazadas o niños/as menores de 4 años que no están asistiendo a controles de salud ni tienen contacto con la red de servicios locales; niño/a con enfermedades congénitas o adquiridas.

A partir de este último punto podríamos inferir que el criterio de organización de la lista de espera prioriza los riesgos biológicos (comenzando por el riesgo de vida). Frente a la misma situación socio-sanitaria se busca priorizar

a embarazadas y niños de menor edad; lo que presupone una mejor actuación en prevención; redundando en una mayor focalización.

## **La perspectiva del riesgo en la modernidad tardía: del higienismo a la prevención**

El capitalismo, por sus características intrínsecas, ha debido reformularse en diferentes momentos históricos. Cada uno de estos cambios, ha necesitado un reajuste de la vida cotidiana de las personas. En la instauración del modelo, junto al Estado nación; las familias fueron delineadas y troqueladas desde su intimidad, a los efectos de generar individuos consonantes con el nuevo régimen. Las ciencias, las técnicas y las distintas profesiones; desde el status que se les había otorgado, realizaron su aporte y jugaron un rol fundamental en la construcción de subjetividades.

A su vez, en consonancia con un modelo, donde el trabajo adquiere cada vez mayor centralidad -en sociedades donde se apunta al pleno empleo-; “estar protegido” se encuentra directamente relacionado con el estatuto de trabajador. En el Uruguay del 900, se gestó, conformó y perfeccionó un Estado de Bienestar proteccionista, de carácter universal, donde por un lado se articularon prestaciones fuertemente asociadas al estatuto del trabajador formal (seguridad social) y por otro, surgieron prestaciones de acceso universal y casi universal (como educación y salud); con un acceso fuertemente estratificado (Filgueira, 1998).

Hacia los años 70´ y hasta fines de los 90´, el mundo asistió a importantes cambios en relación a los nuevos patrones de acumulación del capital. Estos implicaron una nueva reconfiguración entre mercado y Estado; así como entre el Estado y la sociedad.

En nuestro país tras la restauración democrática; se asiste a una serie de reformas en cuanto a sus políticas sociales. Éstas implican el pasaje de una orientación proteccionista a otra pro-mercado donde se lleva a cabo un ajuste estructural en el marco del Consenso de Washington. La protección pasó a ser residual, de mercantilización de la fuerza de trabajo y flexibilización del mercado laboral, donde se fortalecieron a nivel social las políticas focalizadas en detrimento de las universales, como una forma de atender el “riesgo social”.

En una sociedad de cambios constantes, donde el futuro es poco predecible, surge la necesidad de administrar socialmente el riesgo transmitiendo a la población la importancia de aprender a vivir en un contexto cada vez menos normativo. Desde la sociología reflexiva, se define un nuevo individuo que construye su propia biografía, constituyéndose en un ser reflexivo y libre (Beck-Gernsheim, 2003). Esta idea presupone un individuo racional con las estructuras mentales del sujeto moderno, pero sin las estructuras institucio-

nales propias de la modernidad. El Banco Mundial aparece como la agencia internacional que ha realizado mayor promoción de este tipo de metodología (De Martino & Vecinday, 2011).

El enfoque de riesgo es un instrumento por medio del cual es posible articular estrategias de gobierno poblacional, entendida desde una perspectiva biopolítica (Foucault, 1998) a la vez que permite la implementación de medidas que operan directamente en las conductas y modos de vida de aquellos sujetos de la intervención (Mitjavila, 1999). Así mismo, el riesgo opera en el caso que analizamos, en esa doble condición: permite seleccionar una población sobre la base de determinados criterios, estableciendo qué familias serían objeto de una política pública focalizada y por otro, permite caracterizar hacia qué áreas estará enfocada la intervención.

Este enfoque en el sujeto y en la familia solo fue posible mediante el pasaje del higienismo, --indicando el medio ambiente y social como factor etiológico de la enfermedad- al modelo preventivista, -donde la responsabilidad recae sobre las conductas individuales- (Ortega & Vecinday, 2009).

Este pasaje se produjo a mediados del siglo XX, bajo la influencia de los Estados Unidos y de organismos tales como la OMS, la OPS y mediante concepciones tales como la Atención Primaria en Salud. La noción de prevención se transforma en el eje central de las intervenciones sanitarias, otorgándole un gran valor etiológico al individuo y al ambiente familiar, entendidos entonces como responsables de generar ambientes más saludables (Ortega, 2011).

Este cambio trajo consigo transformaciones en las formas de vigilancia y control que implican, entre otras cosas, la intrusión de sistemas abstractos en el hogar para capacitar a las familias en el desarrollo de sus funciones. Este enfoque, conduce a la individualización de los problemas sociales en cuanto a su concepción, pero también en cuanto a su abordaje; realimentando la individualidad en detrimento de los colectivos organizados propios de la modernidad. Los beneficiarios de los servicios asistenciales deben desarrollar técnicas de cuidado de sí mismos, autocontrol y autogobierno. En este sentido las familias se definen con el potencial de poder resolver problemas multicausales; y la comunidad aparece como aliada del Estado a la hora de controlar y asumir los costos de los ajustes llevados a cabo en las políticas de protección y reproducción social (De Martino & Vecinday, 2011).

En cuanto a la significación de la salud en la política poblacional, Foucault (1976: 94) insiste en la creación de una nueva moral, una nueva política del cuerpo asociado a la salud, en la medida en la que ésta se torna objeto

del Estado<sup>163</sup>: “(...) *el concepto del individuo en buena salud para el Estado se sustituye por el del Estado para el individuo en buena salud*”.

Según indica el mismo autor, la salud de la población se incorpora al campo de la macroeconomía a partir del siglo XIX, procediendo el derecho a la salud y a las prestaciones, como una forma de redistribución, a la vez que se presenta como un tema de agenda política. “*El cuerpo del individuo es un objeto sobre el cual el Estado debe intervenir. Vivimos en un régimen en que una de las finalidades de la intervención estatal es el cuidado del cuerpo, la salud corporal, la relación entre las enfermedades y la salud, etc.*” (Foucault, 1976: 155).

Desde un punto de vista racional y económico, invertir en infancia parece ser el camino más redituable en términos de costo-beneficio en materia de políticas de combate a la pobreza y la exclusión. La reducción de la mortalidad prenatal e infantil; la mejora en la salud y supervivencia de los niños, así como la estimulación de su desarrollo psicomotriz; no solo ahorra al Estado la inversión de una importante cantidad de recursos en políticas paliativas y de emergencia en relación directa a los niños, sino además en su entorno social y en las generaciones futuras. Las políticas de combate a la pobreza parten sin dudas de un mínimo indispensable: la supervivencia, siendo la supervivencia infantil la más redituable en el largo plazo.

Particularmente la reducción de la mortalidad infantil, así como la mejora en salud y supervivencia de los niños y niñas; se constituye no solo como parte integral de la contabilidad del desarrollo (elemento que ha sido un logro importante); sino además, en la forma de garantizar el derecho más básico y la libertad más elemental de cualquier ser humano: la vida.

Una vez que se apunta a garantizar la vida y la supervivencia, surgen algunos efectos directos relacionados con la contribución en el desarrollo de habilidades sociales de los seres humanos que les permitirán constituirse en seres productivos y reproductivos respecto a las futuras generaciones. Pero al mismo tiempo, surgen condiciones económicas indirectas que son complementarias y fundamentales que tienen que ver con el contexto de los hogares donde estos niños se desarrollan; siendo los hogares con jefatura femenina, aquellos que requieren mayor atención.

Todos estos elementos marcan sin duda una fuerte conexión entre la infancia y la vida adulta digna; sin embargo, es necesario detenerse en este

---

163 Foucault utiliza el Plan Beveridge (1942) en donde se consolida, según el autor, un nuevo derecho, una nueva moral, una nueva política del cuerpo asociado a la salud: (...) el cuerpo del individuo se convierte es uno de los objetivos principales de la intervención del Estado, uno de los grandes objetos de los que el propio Estado debe hacerse cargo” (Foucault, 1976: 9). Este elemento se torna constitutivo del momento en que el Estado se hace cargo de la salud, convirtiéndose la salud en objeto de la propia acción del Estado.

punto a la hora de definir los lineamientos políticos que le dotarán tácita o expresamente de determinada dirección.

## **UCC en la reconfiguración del sistema de protección dirigido a la primera infancia**

Analizar los cambios sustanciales en los protocolos de UCC -en cuanto productos tangibles- se convierte en una excusa y en una oportunidad para mirar viejas problemáticas en el contexto actual.

A mediados del siglo XX la instalación del modelo preventivista en nuestro país aparece vinculado a un cambio de institucionalidad. A partir de 1934, como parte de un fuerte impulso institucionalizador, se crean el Ministerio de Salud Pública, el Consejo del Niño, y se sanciona el código del niño y el código penal. En este modelo, la infancia aparece asociada a los “menores” en situación irregular e implica un cambio en las formas de intervenir en lo social desde el ámbito de la salud, en relación a aquellos problemas que son a la vez sociales y sanitarios. Cobran aquí un importante papel la influencia de los organismos internacionales, así como el rol de las diferentes profesiones.

La matriz de protección dirigida a la primera infancia gana terreno en nuestro país a partir de la década del 70, pero fundamentalmente a partir del 2002 (Midaglia, Antía & Castillo, 2009). Desde el restablecimiento de la democracia y dados los cambios en las familias y el mercado laboral en un contexto de modernización social, la primera infancia ha cobrado un lugar primordial. Actualmente los cambios demográficos y la crisis de cuidados retoman preocupaciones antiguas que implican una reconfiguración en el sistema de protección dirigido a la primera infancia.

La asociación de las disciplinas médicas y sociales acompaña aún hoy el desarrollo y complejidad de este sistema que se visualiza en nuevos agentes profesionales en el campo de la primera infancia. En tal sentido, el programa de acompañamiento familiar de UCC se compone por duplas donde hay un profesional del área social y otro del área de la salud; pero cuyo rol se denomina como “operador”; pudiendo éste ser desempeñado por médicos de familia, parteras, nutricionistas, psicólogos, psicomotricistas y/o trabajadores sociales (entre otros). Al mismo tiempo, la flexibilidad de las metodologías, permite en cada localidad realizar asesoramientos o cruces entre las duplas, a modo de ajustar el perfil profesional de los operadores que trabajarán con determinadas problemáticas de la población objetivo.

Del mismo modo se ha podido visualizar diferentes cambios en los tipos de riesgos en que ha puesto el foco nuestro sistema de protección dirigido a la primera infancia. Pasando desde dirigir las acciones de cuidado hacia la disminución de la mortalidad infantil, a los problemas de crecimiento vinculados con la nutrición, hasta poner el foco en los problemas de desarrollo

psicomotriz; asociados estos últimos a dificultades en la trayectoria educativa (bajos logros académicos traducidos en deserción y rezago). De este modo, van apareciendo otros riesgos determinados por saberes cada vez más especializados, como es el caso de las neurociencias; identificando tempranamente alteraciones en el desarrollo; que de ser tratados en forma temprana, podrán prevenir mayores dificultades en el área educativa.

En este sentido, el rol del operador de cercanía funciona como nexo en el acercamiento del conocimiento experto a las familias, permitiéndoles tomar decisiones en relación a sus pautas de crianza dotadas de mayor información. Como señalara Lasch (1996:42); luego de que en prácticas previas se les expropió a las familias de su conocimiento cotidiano; se les hace una devolución engañosa de un conocimiento que vuelve tecnificado, y que deja a los padres más indefensos y dependientes de la opinión experta.

Se busca sentar las bases de determinadas prácticas de crianza por parte de los referentes familiares, buscando generar hábitos saludables en los niños desde el comienzo de la vida. La intervención en el área educativa, en cuanto metodología de abordaje cobra gran centralidad. Las familias, los operadores de UCC, el CAIF, la escuela y el centro de salud -entre otros-; aparecen como los agentes socializadores por excelencia en primera infancia. Se acompañará a la familia en la toma de “buenas” decisiones que ayuden a detener la reproducción de la pobreza. Se despolitiza el concepto de pobreza y se lo separa de las estructuras que la producen. Se opera sobre la reproducción de la misma, se individualizan los problemas sociales y se toma la decisión técnica de operacionalizarlos en: bajo peso, retraso en la talla, anemia, descenso en el desarrollo psicomotriz, entre otros.

En la última década, se ha asistido a importantes cambios en nuestro país en relación a nuestro esquema de bienestar. Se tomaron medidas importantes en materia laboral, de salud, educación, seguridad social y asistencia a la pobreza. En términos generales, el Estado se posicionó desde un rol regulador, con clara oposición a la orientación liberal que se venía experimentando.

En relación a las formas de intervenir en “lo social”, se podría hablar de cierta “hibridez”; donde por un lado los avances en relación a las regulaciones laborales o la reforma de la salud han significado una apuesta a las políticas universales, ampliando el espectro de la protección social; pero por otro, aquellas intervenciones dirigidas a la pobreza y a la extrema pobreza, continúan heredando prácticas asociadas a la focalización. Sobre estos programas subyace la idea de que en el mediano y largo plazo contribuirían a una salida de la situación de pobreza en la medida que la política asistencial operará como una especie de puente que articulará con los otros campos de

las políticas sociales<sup>164</sup> en dos sentidos: facilitando el acceso a las prestaciones sociales promovidas por el Estado y facilitando el acceso al mercado de trabajo (Baráibar, 2012). Pero también subyace la idea de que los individuos aprovecharán racionalmente su rol de “beneficiarios”, en la medida que se espera puedan llevar adelante acciones que les permita transformarse en seres activos y autocontrolados.

Uruguay Crece Contigo se ha complejizado enormemente en este sentido. Su enclave en MIDES y su triple institucionalidad (MSP, INAU, MIDES), así como su flexibilidad metodológica, actúa como un engranaje fundamental al momento de articular con los otros campos de la política social. Al mismo tiempo, en la medida que el acceso a los derechos no es universal, y en la medida que no se modifican las estructuras societales que producen las desigualdades; lo que se busca es que los individuos en situación de pobreza operen como el individuo reflexivo que plantean Beck y Gernsheim (2003).

Los avances recientes en las protecciones a nivel del mercado de trabajo han implicado (por supuesto) algunas mejoras en el sistema; pero no se ha logrado incorporar a la población con la que se trabaja desde la política asistencial. Esto es por varias razones: en primer lugar, porque en el mundo actual la exclusión es intrínseca al sistema capitalista y no hay un lugar para todos en el mercado laboral. La forma de ingresar y permanecer en el mismo parece tener que ver con la formación, con el lugar que se ocupa en la estratificación social; y en cuanto a la permanencia, tiene que ver con la capacidad de crear el individuo, su propio trabajo. Estos se constituyen tal vez en los aspectos más liberales en relación a la política asistencial: su focalización, el trabajo con categorías poblacionales y no con grupos organizados, el trabajo sobre reclamos dispersos omitiendo (entre otros) el problema de la distribución de la riqueza y en su lugar, centrándose en la falta de capital humano (Midaglia, 2012).

Actualmente el desafío está dado en cómo se supera la fragmentación de nuestro sistema de protección, intentando encontrar nexos entre las políticas universales y las focalizadas. Desde el MIDES se han ido buscando caminos a través de la transversalización en sus políticas y la flexibilidad de sus metodologías, al mismo tiempo que se suscitan reformas en el sistema de salud y en la implementación gradual del sistema de cuidados.

---

164 Miguel Serna (2010) señala que la “nueva pobreza” surgida a partir de la década del 90 pasa a ocupar un papel central en la definición de la nueva cuestión social. Este tipo de pobreza presenta -a decir del autor- tres rasgos recurrentes: la masividad, la cronicidad y la visibilidad pública (Pp. 137-138). Se conceptualiza desde la perspectiva de los procesos de precarización laboral y desafiliación social del último ciclo de la globalización económica capitalista y se destaca por su multidimensionalidad, de situaciones de vulnerabilidad, heterogeneidad, fragmentación entre categorías sociales; dislocación e incertidumbre en la vida social cotidiana (Pp. 138-139).

Para el caso que analizamos hoy, los criterios de riesgo sanitario operan, en ambos protocolos, como eje de cualquier proceso de selección e intervención en las familias pobres. Si bien la inclusión del riesgo social aporta a una posible mirada más amplia sobre los problemas, auspicia a su vez como elemento de selección de familias que aun en una situación sanitaria favorable, necesitan ser intervenidas por UCC o por otros Programas<sup>165</sup>, a efectos de monitorear su situación, gestionando socialmente el riesgo desde el territorio.

En relación al Desarrollo Humano, se entiende que la pobreza es producida por la falta de poder y capacidad de los pobres a la hora de acceder a determinadas titularidades; pero a su vez porque las instituciones no han sido útiles en dicha dirección. En este sentido, en el marco de la atracción de los mercados a los sectores pobres, se propone desde las agencias, la movilización de los activos de los sujetos. Éstos aparecen como agentes capaces de reinsertarse en los circuitos que ayuden a la salida de la pobreza con el apoyo y control de la sociedad civil. Sin embargo, tal como lo señala Castel (1986), no se trata de una inserción en los circuitos societales, sino en circuitos institucionales que funcionan dentro de un encuadre especialmente protegido. Al mismo tiempo, las bases de datos de las diferentes instituciones prestadoras y sus respectivos cruces, permiten monitorear a estos hogares y la trayectoria individual de cada uno de sus integrantes. Este se constituye en un claro ejemplo de implementación de formas individualizadas de protección.

Finalmente resta señalar la importancia de contextualizar estos protocolos como guías generales que intentan llevar adelante determinados mandatos institucionales. Tensionados éstos, entre el rédito que implica para un Estado invertir en primera infancia y desentrañar el entramado de poderes que sigue operando como estructura sobre la cual se definen y se llevan a cabo las nuevas intervenciones en relación al combate de la infantilización de la pobreza desde el seno de las familias.

## **Consideraciones finales**

En las páginas precedentes, hemos intentado brindar una mirada acerca de la implementación del Programa de Acompañamiento familiar de UCC, identificando los elementos que definen el ingreso de familias al mismo, así como en dónde está colocado el énfasis en la intervención, considerando dichos factores de inclusión-exclusión.

---

165 Cabe destacar que el protocolo de 2016 explicita la posibilidad de intervenciones conjuntas con los otros programas de cercanía: Jóvenes en Red y ETAF (Equipos Territoriales de Atención Familiar).

En este sentido, el enfoque de riesgo biológico se presenta como el eje central en el protocolo de 2012, al que se le agrega, en 2016, y con mayor énfasis, el criterio de riesgo social definido bajo determinadas características.

Se considera, por un lado, que la familia y especialmente la madre, se presentan como los sujetos de intervención por excelencia, sobre los que se plantea movilizar sus activos a efectos de prevenir posibles situaciones de riesgo o daño biológico futuro.

Particularmente, las pautas de crianza aparecen como el eje principal de la intervención, en la medida en que se considera, a priori, que modificarán la situación de desventaja en la que se encuentra el núcleo familiar. Las decisiones racionales, la autogestión de los recursos y la construcción de una trayectoria que genere ventajas comparativas, parecen ser el objetivo central de la intervención, las cuales dan cuenta de un fortalecimiento de la pobreza como responsabilidad individual. En esta línea, el eje vinculado a la salud es esencial a la hora de focalizar la intervención, en la medida en que los aspectos sociales son consecuentes al primero.

Si los criterios de riesgo social se han incorporado en el nuevo protocolo, se presumen eficientes para seleccionar poblaciones a ser atendidas, en un intento de captar y derivar a otros programas existentes. En tal sentido, la transversalización de las políticas se presenta como un desafío de la actual administración, en la medida en que presupone una coordinación eficiente de los recursos disponibles.

Frente a lo expuesto, se deduce que el enclave de UCC en MIDES implica un impulso institucionalizador de la matriz de protección en primera infancia. Este elemento no es novedoso en nuestro país en la medida que cada modelo de intervención ha estado asociado a mandatos institucionales en un determinado contexto histórico. Sin embargo pueden observarse algunas permanencias en relación al preventivismo y a la perspectiva del riesgo. Tal es el caso de la fuerte conexión entre el saber médico y el social que ha permitido intervenir en la dimensión cultural de la vida de las familias sin tocar sustancialmente las estructuras que generan la pobreza. Por el contrario, los problemas sociales se individualizan y se gestionan desde el propio territorio, utilizando la misma estructura desigual y desequilibrio de poderes de género y generaciones para la resolución de los mismos.

Lo interesante es que se suscitan también movimientos que intentan ir en la dirección contraria si pensamos por ejemplo en el sistema de cuidados. Sin embargo es un sistema en formación, que aún está buscando amalgamar sus intenciones políticas con sus posibilidades reales de concreción.

El rol del programa de acompañamiento familiar de UCC, encarnado en los operadores de cercanía, cobra un lugar central al momento de ir armando el puzzle que intenta acercar las piezas de la focalización a las de las políticas universales. Es importante no perder de vista la señalización de Castel (1986)

cuando discrimina la diferencia entre insertar a la población en los circuitos sociales y acercarla a los circuitos institucionales. Nuestro sistema de protección social continúa estando signado por la “hibridez”, en la medida que apuesta a las políticas universales, pero al mismo tiempo las políticas dirigidas a la pobreza aún trabajan desde la focalización, apuntando al desarrollo del capital humano.

La movilización de activos de la población en situación de riesgo, aparece fuertemente asociada a la vinculación de un programa de cercanía, encarnado en el perfil técnico de la dupla “socio-sanitaria” de operadores. Éstos llevan adelante la doble tarea de acercar el conocimiento experto para una toma de decisiones racional que se traduzca en prácticas de crianza saludables. Y al mismo tiempo acercar a la población beneficiaria al circuito institucional que le proveerá de una serie de prestaciones; ya no asociadas al estatuto del trabajador organizado; sino a seres individuales, u hogares clasificados en formato AFAM que puedan probar su eminente situación de riesgo. Se genera la falsa ilusión de pretender trascender la pobreza, favoreciendo procesos de “inclusión”. Vale preguntarse de qué tipo de inclusión se trata, en la medida que la des-integración social ha permitido el desarrollo de diferentes circuitos claramente separados por categorías de clase, género y generaciones.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han permitido perfeccionar los sistemas abstractos que se encargan de la selección de beneficiarios desde la perspectiva del riesgo. Lo mismo sucede con los diagnósticos basados en los cruces de variables que trascienden los sistemas informáticos de cada institución. Estos permiten definir a priori hacia qué programas derivar a la población, las áreas sobre cuáles intervenir, las metodologías (cada vez más flexibles) a utilizar, y la trascendencia de los límites programáticos; en la medida que se transversalizan las políticas dentro y fuera de cada institución. Como si todo esto fuera insuficiente; estos sistemas posibilitan la apropiación de las trayectorias vitales, individuales y familiares; siendo las bitácoras que registran los operadores día a día; un claro ejemplo de esto.

Conviene no perder de vista que los sistemas informáticos se constituyen en herramientas que se contextualizan en una intención política de gobierno poblacional, siendo para el caso de UCC un instrumento que en un futuro no muy lejano le permitirá conocer su población objetivo potencial y ajustar su abordaje en términos de eficacia y eficiencia.

Invertir en primera infancia sin dudas implica un acercamiento al goce pleno de los derechos: desde el derecho a la vida (descenso de la mortalidad infantil); pasando por el derecho a un crecimiento apropiado (mejora en la atención en salud, y en los valores antropométricos) y el desarrollo psicomotriz adecuado a la edad, que reducirá los riesgos de fracaso escolar futuro.

Finalmente y frente a lo expuesto en este trabajo, podemos señalar que el nuevo enclave institucional e interinstitucional de UCC así como los avances en las metodologías y en las herramientas utilizadas, han permitido una mayor complejización del programa en todo sentido, entendiendo que estas herramientas son “multipropósito” y no se encuentran solamente al servicio de UCC. La focalización y la prevención en salud actúan juntas redundando una sobre la otra; pero al mismo tiempo la ampliación de los criterios de selectividad basados en los riesgos de orden social –en ausencia de riesgo biológico–; también van en la línea de la prevención y a la vez permiten captar, derivar y monitorear las trayectorias de esta población.

## Referencias bibliográficas

- Baráibar, X. (2012). *Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya*. Montevideo, Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales.
- Beck-Gernsheim, E. (2003). *La reinención de la familia: en busca de nuevas formas de convivencia*. Barcelona: Paidós.
- Castel, R. (1986). *De la peligrosidad al riesgo* En Wright Mills, C. (1986) Materiales de sociología crítica, Madrid: La Piqueta.
- De Martino M. & Vecinday L. (2011). *Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales*. Tendencias & Retos, (16), 33-42.
- Filgueira, F. (1998) *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. En Roberts, B. *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Ed. FLACSO/SSRC, Costa Rica.
- Foucault, M. (1976). La crisis de la medicina o la crisis de la antimedicina En *Revista Educación médica y salud*, Vol. 10, No. 2 (1976).
- \_\_\_\_\_ (1998). *Historia de la sexualidad. La voluntad de saber*. Ed. Siglo XXI. México.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1977-1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lasch, C. (1996) *Refugio en un mundo despiadado: reflexión sobre la familia contemporánea*. Gedisa, Barcelona, España. Cap. I y II.
- Mariatti, A. (2015). La política activa de despolitización creciente: un estudio concreto de los programas de transferencia de renta condicionada del Ministerio de Desarrollo Social en el Uruguay En *Revista Fronteras* N° 8, Montevideo: DTS-FCS.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Política Social y despolitización. Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los Programas de transferencia de renta condicionada*. Montevideo, CSIC-UdelaR.

- Midaglia, C., Antía F, y Castillo, M. (2009) Repertorio de programas sociales. La protección social a la infancia y la adolescencia. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. En convenio con el programa de INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social.
- Midaglia, C. (2012) La apuesta a la información pública actualizada: el Repertorio de Políticas Sociales creo que el título es éste en Amarante, V., Vigorito, A, Arim, R. *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*. Montevideo. UDELAR-CSIC. 2012.
- Mitjavila, m (1999). El riesgo y las dimensiones institucionales en la modernidad En *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, Año 12, no.15, mayo 1999. Pp. 27-35.
- Ortega, E., & Vecinday, L. (2009). De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. *Fronteras*, n. 5, pp. 11-20.
- Ortega, E. (2011). *Medicina, religión y gestión de lo social. Un análisis genealógico de las transformaciones del servicio social en el Uruguay (1955-1973)*. Montevideo: CSIC – UdelaR.
- Serna, M. (2010). *Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo*. En: *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate* Miguel Serna (Coord.), 135.

### **Fuentes documentales**

- Uruguay Crece Contigo (2012) *Componente: “Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía” Protocolo de intervención*. OPP-Area Políticas Territoriales. Montevideo, Uruguay.
- Uruguay Crece Contigo (2016) *Programa de Acompañamiento familiar. Protocolo de trabajo de los equipos técnicos*. MIDES-Dirección Uruguay Crece Contigo-División territorios para crecer. Montevideo, Uruguay.

# Trabajo Social en el tercer nivel de atención en salud; implicancias del quehacer profesional

Natalie Bravo<sup>166</sup>  
María Andrea Medina<sup>167</sup>  
Sharon Díaz<sup>168</sup>

## Introducción

En Uruguay con la asunción del Frente Amplio en el gobierno en el año 2005 y las sucesivas reelecciones, comienza un proceso de reestructura de la matriz de bienestar y el Estado asume un rol protagónico. En dicho contexto socio-político, en 2007 y 2008 se delinea e implementa la Reforma del Sistema de Salud (RSS), la que implica cambios en la legislación nacional uruguaya: Ley 18.131 que establece la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA); Ley 18.161 que establece la descentralización de los Servicios de Salud del Estado (ASSE); Ley 18.211 que establece el surgimiento del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

En el primer punto se desarrollan los elementos claves de la transformación del Sistema de Protección Social uruguayo, desde la primera mitad del siglo XX en adelante, haciendo énfasis en la Reforma del Sistema de Salud (RSS).

Ante la identificación de tres niveles de atención en el sistema de salud, el punto 2 aborda el Tercer Nivel, específicamente un Hospital Materno-Infantil capitalino de referencia a nivel nacional, en tanto campo socio ocupacional del Trabajo Social. Para el análisis se seleccionan 2 categorías de la perspectiva de Foucault, por un lado el disciplinamiento y control social (anatomo-

---

166 Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, Uruguay. Diploma de Especialización en Género y Políticas Públicas de la misma casa de estudios. (Uruguay) bravo\_taly@hotmail.com

167 Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, Uruguay. Diploma de Especialización en Políticas Sociales y Maestranda por la Maestría en Trabajo Social de la misma casa de estudios. (Uruguay) mariandrea.med@gmail.com

168 Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, Uruguay. Maestranda por la Maestría en Trabajo Social de la misma casa de estudios e integrante del Grupo de Estudios sobre Discapacidad (GEDIS) desde el 2011 a la fecha. (Uruguay) sharon.diazfer@gmail.com

política y biopolítica) y por otro la relación saber/poder. Se pretende con ello contribuir al análisis de cómo dichos conceptos se concretizan en la práctica cotidiana, enmarcada en un trabajo multidisciplinario, en la delimitación del objeto de conocimiento y de intervención.

Finalmente, las reflexiones tienen el objetivo de colocar elementos para discutir cómo los diferentes dispositivos disciplinadores, las relaciones de saber/poder y el marco institucional donde se inscribe el Trabajo Social tienen implicancias en la delimitación de los objetos de conocimiento-intervención y en la construcción de las estrategias de intervención.

## **Reforma del sistema de salud en el marco del sistema de protección social en Uruguay**

### *Devenir del sistema de protección social en Uruguay*

Desde la primera mitad del siglo XX, Uruguay se caracteriza por ser pionero en cuanto a institucionalización de un sistema de políticas públicas con pretensión universalista, de amplia cobertura, con fuerte injerencia estatal en la provisión de bienes y servicios. Filgueira (2005) establece que entre los años cuarenta y sesenta, el régimen de bienestar uruguayo se caracteriza por ser generoso y estratificado en lo que refiere a seguridad social e integrador en el sistema educativo.

En materia de salud, Filgueira y Hernández (2012) establecen que desde principios del siglo XX, el sistema de salud se fue desarrollando tanto en la órbita pública como en la privada. En el año 1934 se crea el Ministerio de Salud Pública (MSP), brindando servicios de salud en un esquema de funcionamiento centralizado, incorporando prestaciones básicas. En adelante, su papel como rector fue bajo, provocando un debilitamiento en el desarrollo y continuidad de políticas en el sector en el mediano y largo plazo (Faral, 2005).

Filgueira (2005) indica que hacia la década del 70, luego de un estancamiento económico, se evidencia una situación compleja agudizándose los problemas sociales y políticos, sin embargo, el régimen de bienestar sostiene características del modelo que venía predominando.

En los noventa se registra una reforma socio-económica con orientación al mercado, la cual implica recortes económicos, oferta de servicios universales deteriorados y baja inversión pública. En esta coyuntura de transformación en la matriz de protección social, los principales cambios se constituyen en el área de la seguridad social y laboral; en lo que refiere a servicios públicos, por ejemplo salud, los cambios se basan principalmente en aspectos organizativos. Entre estos se destacan la incorporación de prácticas gerenciales por parte del MSP e intentos de descentralización de algunas funciones, iniciati-

va que agudiza problemas de funcionamiento (Rodríguez Araujo *apud* Antía, Castillo, Fuentes & Midaglia; 2013).

Estos autores plantean que dicha reforma tuvo criterios de corte liberal, constituyéndose una versión moderada en relación a su materialización con los demás países de Latinoamérica. Las políticas sociales, demuestran la no radicalidad de la reforma liberal al sostener ciertos niveles de intervención estatal, asegurando un paquete de prestaciones básicas. Por su parte, la CEPAL (2011) sostiene que si bien a fines de los noventa opera una tendencia al aumento del gasto público social, es con el cambio de siglo que se observa un nuevo papel social del Estado, dirigiendo sus acciones mediante una visión integradora. El inicio del siglo XXI, se caracteriza por el advenimiento de una profunda crisis socioeconómica que repercute en el Cono Sur, fundamentalmente en Argentina y Uruguay. Dicha crisis trae consigo desempleo, precarización laboral, pobreza, entre otras características que repercuten en diferentes áreas como la salud.

A modo de ejemplo, Pereira, Monteiro y Gelber (2005) evidencian que entre los años 1999 y 2004 ocurre una masificación de afiliados a instituciones de salud privadas, de lo contrario, posteriormente dicha tendencia se ve reducida, a raíz de los problemas sociales y económicos descritos anteriormente como la precarización laboral y el crecimiento de la tasa de desempleo, esto conlleva al desfinanciamiento de las mutualistas y la baja de calidad en los servicios.

Ante este contexto de crisis socio económica, donde las transformaciones mencionadas traen consigo cambios en diversas áreas de la sociedad, como fue ejemplificada la salud, surgen demandas que el Estado debe responder.

En lo que respecta a Uruguay, en el año 2005 asume por primera vez en la historia un gobierno de coalición izquierda (Frente Amplio), luego reelecto en los períodos 2010-2015 y 2015-2020, iniciando una etapa de reestructura de la matriz de bienestar (Filgueira; 2005). Como se menciona anteriormente este país es uno de los más afectados por la crisis, ante lo cual, el Frente Amplio visualiza la necesidad de brindarle al Estado un rol protagónico. Impulsa reformas guiadas por dos principios rectores: justicia social -apuntando al objetivo de la redistribución en busca de una mayor equidad social- y participación democrática, promoviendo la toma de decisiones de las personas que estén involucradas, principalmente los trabajadores. Algunas de las reformas impulsadas son, reforma Tributaria, Social y del Sistema de Salud. Acorde a los objetivos del presente trabajo, a continuación, se desarrollará la Reforma de la Salud (Moreira & Delbono; 2010).

## **Construcción e implementación de la reforma del sistema de salud**

El proceso formal de implementación de la Reforma del Sistema de Salud (RSS) tuvo lugar el 1° de enero del año 2008 y estuvo acompañado por leyes que le otorgan un marco jurídico. En el año 2007 se aprueba la Ley N° 18.131 que establece la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA), administrado por el Banco de Previsión Social.

Dicho Fondo se encarga de reunir los distintos aportes a la seguridad social, comenzando el proceso de incorporación de todos los trabajadores a los dispositivos de la seguridad social. También se encarga de redistribuir los recursos financieros a las instituciones de salud, las cuotas son ajustadas según sexo, edad y riesgo (Fuentes & Setaro, 2011). En adelante se elimina la doble cobertura, suponiendo la racionalización de recursos; la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) entra en la competencia de prestadores de salud (MSP, 2009).

Otra ley aprobada en el 2007 es la N° 18.161 que establece la descentralización de ASSE, ésta administrará al sistema de salud pública. Se separa las funciones de prestaciones de servicios de salud, de aquellas funciones de rectoría que son ejercidas por el MSP.

Finalmente, en diciembre de 2007 se termina de conformar la reforma con la Ley N° 18.211 que da surgimiento al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Algunos de sus principios rectores son: la promoción de la salud con énfasis en los factores determinantes del entorno y los estilos de vida de la población, la elección informada de prestadores de salud por parte de los usuarios, cobertura universal, entre otros. Esta ley permite expandir los derechos sociales proponiendo un esquema de regulación del Estado, para lo cual crea una nueva agencia: la Junta Nacional de Salud (Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. Ley N° 18.211).

El SNIS va a ser financiado por el Seguro Nacional de Salud (SNS), el cual actúa bajo un esquema de seguro social dirigido a combinar eficacia sanitaria, eficiencia económica y justicia contributiva. Los individuos deben aportar según su capacidad contributiva pero reciben atención en salud según sus necesidades (MSP, 2009).

Para atender adecuadamente las demandas de las personas y que por ende exista un mejor funcionamiento del sistema de salud la Ley N° 18.211 también propone organizar el sistema mediante una red de niveles de atención, fortaleciendo principalmente la atención primaria en salud, entendida como las actividades dirigidas a la comunidad, las familias y personas con el objetivo de resolver las necesidades básicas de salud mejorando la calidad de vida de las personas en hábitat social y natural. Otro nivel es el segundo, destinado a generar actividades que brinden una atención integral de carácter clínico, obstétrico y quirúrgico, con una internación de breve o mediana

estadía. Luego está el tercer nivel orientado a la atención de patologías que necesiten una alta especialización en los tratamientos y tecnología diagnóstica. Tanto las tecnologías, la infraestructura como los recursos humanos en dicho nivel deben ser los necesariamente adecuados para poder responder a la complejidad de demandas (Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. Ley N° 18.211).

Ante lo expuesto, se evidencia que el nuevo sistema de salud pretende caracterizarse por ser equitativo, accesible y con servicios de calidad, adquiriendo el Estado un papel mayor como administrador, proveedor y regulador. En definitiva, éste sistema pretende redefinir el modelo de bienestar sectorial desde una visión integral.

### **Tercer nivel de atención en salud como campo de inserción socio-ocupacional del Trabajo Social. Lectura del quehacer profesional desde los aportes de Foucault**

Como se desarrolla en el capítulo anterior el sistema de protección social uruguayo sufre transformaciones producto de cambios sociales, económicos y políticos que vive el país, teniendo repercusiones en áreas como la salud. Desde sus orígenes, el sistema de salud es fragmentado e inequitativo en su acceso, esto se ve agudizado con la crisis existente a principios del siglo XXI, por ende, se necesitan nuevas respuestas ante nuevas demandas. La RSS se constituye en una respuesta que implica una transformación a nivel de gestión, de financiamiento pero también asistencial, donde se pretende un cambio estructural en la manera de funcionar el sistema de salud uruguayo.

El presente trabajo se centra en el tercer nivel de atención en salud, particularmente en un Hospital Materno-Infantil capitalino de referencia a nivel de todo el territorio uruguayo, analizando el quehacer profesional específicamente desde la perspectiva de Foucault, seleccionando dos de los elementos por él trabajados, y retomándolos en tanto iluminadores para reflexionar sobre la práctica profesional y el desarrollo de procesos de intervención conscientes y consistentes tanto en lo teórico-metodológico como en lo ético-político.

En primera instancia se desarrollan algunas consideraciones ligadas a la propuesta de Foucault respecto a los mecanismos de disciplinamiento y control social. Se retoman las nociones de “anatomopolítica” y “biopolítica”, y se propone reflexionar en qué forma estos conceptos se materializan en la práctica profesional cotidiana en el ámbito de la salud. En segunda instancia se apunta al análisis de la relación saber/poder desde la perspectiva de este autor, centrando la atención en como este interjuego se presenta a la hora de realizar el proceso de delimitación de su objeto de intervención.

## **Problematización en torno al interjuego Trabajo Social/procesos de disciplinamiento social**

En tanto profesión específica, pensar en el Trabajo Social implica considerar la generación de procesos de intervención que han de desarrollarse en el marco de la búsqueda de soluciones a problemáticas que tienen que ver con el ejercicio de derechos, la calidad de vida y las potencialidades no resueltas de las personas, las familias y los grupos con los que se trabaja (Plan de Estudio: 2009). Para el caso del Hospital los procesos de intervención tienen un inicio particular: la demanda se coloca mayoritariamente desde los equipos de salud, quienes desde el “saber experto” evalúan las situaciones y las derivan a Trabajo Social para la realización de un “diagnóstico situacional”. Esta lógica conlleva un sesgo a la hora de decidir cuál situación amerita intervención social y cual no. La demanda de intervención también puede partir de las personas usuarias del servicio, y de los equipos/instituciones que trabajan con las familias, colocando su propia impronta en cuanto a necesidades sentidas y expectativas puestas en los procesos.

En términos generales, por lastres históricos con los que la profesión carga, conjugado con la estructura y devenir histórico de la institución (salud) en la cual se centra el análisis propuesto, muchas veces las demandas de intervención colocan como umbral de expectativas el encauzamiento de las conductas. En este sentido, la solicitud que se realiza a Trabajo Social para que realice valoración de situaciones en internación, muchas veces envuelve un sentido de control, de armonización deseable entre lo que la situación muestra y el “deber ser” legitimado a nivel de la sociedad. Dicho “deber ser” puede ser entendido ya sea en relación a cuidados, modos de vida, estructuración de relaciones interpersonales, etc. En este sentido, la demanda sobredetermina la búsqueda de una forma de “normalización” de las formas de ser y estar en el ámbito social de determinadas poblaciones caracterizadas como “vulnerables”. En esta lógica se hace necesario “diagnosticar” las situaciones atípicas (valoradas negativamente como patológicas) e intervenirlas de modo tal que se acerque lo más posible al estatuto hegemónicamente validado.

Según la propuesta de Foucault, las formas de control/disciplinamiento social incluyen tanto la intervención del cuerpo singular del individuo, es decir, la anatomopolítica, como el control de las poblaciones (nacimientos, mortalidad, nivel de salud, duración de vida, etc.) o sea, la biopolítica de la población (Foucault; 2002). La primera correspondería al primer polo en formarse históricamente y estaría centrado en una forma de conceptualizar e intervenir el cuerpo concreto:

Como máquina: su educación, el aumento de sus aptitudes, el arrancamiento de sus fuerzas, el crecimiento paralelo de su utilidad y su docilidad, su integración en sistemas de control eficaces y económicos, todo ello quedó asegurado por

procedimientos de poder característicos de las disciplinas: anatomopolítica del cuerpo humano (Foucault; 2002: 100).

Los elementos que Foucault rastrea tiempo atrás, persisten en el discurso disciplinador, aunque bajo formas discursivas diferentes, principalmente vinculadas al marco de derechos (a la educación, a la salud, al trabajo, a la salud sexual y reproductiva). De esta forma, los procesos de intervención desde Trabajo Social se dan en el marco de esta tensión, entre lo que hace a una matriz de derechos producto de conquistas/concesiones logradas históricamente y la constitución de estos derechos en tanto obligación que habilita formas de disciplinamiento.

El segundo polo llega más tardíamente (el autor lo ubica a mediados del siglo XVIII) y se centra ya no el cuerpo concreto, sino en el cuerpo en tanto especie, que produce, reproduce y soporta el sostenimiento del género humano. Importa entonces otro tipo de discursos: la biopolítica de la población<sup>169</sup>. El control y la planificación de la natalidad (un ejemplo puede ubicarse en la prevención del embarazo adolescente o la “multiparidad”, especialmente en sectores sociales vulnerables a nivel socio-económico y de menor capital cultural), los mecanismos y dispositivos para prevenir y limitar la mortalidad en etapas del ciclo vital antinaturales (lactantes, niños/as, adolescentes), pasan a ser considerados como responsabilidad pública, teniendo el Estado un rol protagónico en su regulación. Estos elementos tienen una fuerte presencia en la práctica cotidiana del Trabajo Social en el tercer nivel de atención en salud. En este sentido, como profesión históricamente ubicada en la práctica, el Trabajo Social debe esforzarse en producir una autocrítica de su quehacer profesional al momento de dar respuestas a las demandas, incorporando nuevas teorías y conceptualizaciones que enriquezcan su visión y las formas de intervenir.

Ahora bien, la anatomopolítica y biopolítica se anudan de forma particular; con la incorporación de pautas de cómo ser, estar, vivir en sociedad, se comienza a instaurar una estrategia y ejercicio de poder que ya no requiere intervenir directamente sobre el cuerpo, sino que apunta a la incorporación por parte del sujeto de la idea de vigilancia. Se produce entonces una conjunción: la apreciación de normalidad y la prescripción técnica para su normalización:

---

169 *“La proliferación, los nacimientos y la mortalidad, el nivel de salud, la duración de la vida y la longevidad, con todas las condiciones que pueden hacerlos variar; todos esos problemas los toma a su cargo una serie de intervenciones y controles reguladores: una biopolítica de la población. Las disciplinas del cuerpo y las regulaciones de la población constituyen los dos polos alrededor de los cuales se desarrolló la organización del poder sobre la vida”* (Foucault; 2002: 100).

El establecimiento, durante la edad clásica, de esa gran tecnología de doble faz —anatómica y biológica, individualizante y especificante, vuelta hacia las realizaciones del cuerpo y atenta a los procesos de la vida— caracteriza un poder cuya más alta función no es ya matar sino invadir la vida enteramente (Foucault; 2002: 100).

El producto histórico se manifiesta en una sociedad en la que los dispositivos de poder se articulan, y lo biológico y lo histórico se ligan “*con arreglo a una complejidad creciente conformada al desarrollo de las tecnologías modernas de poder que toman como blanco suyo la vida*” (Foucault; 2002: 109). Este devenir lleva a pensar el campo socio-ocupacional del Trabajo Social en el marco de las transformaciones sociales contemporáneas. ¿Qué rol juega esta disciplina en el aquí y ahora?, ¿Cómo se conjuga el ejercicio de la crítica reflexiva con la implementación de intervenciones muchas veces signadas por estrategias de anátomo y biopolítica?, ¿Quedan intersticios a través de los cuales realizar quiebres y pensar otras formas de abordaje posibles?

### **Lógicas de saber (poder y sus implicancias para el desarrollo de procesos de intervención profesional desde el Trabajo Social**

Como se expresó en el punto anterior, la complejidad de la práctica profesional en este ámbito comienza desde el momento mismo en que se realiza la solicitud de intervención. Con el establecimiento de la demanda inicial, quedan ya establecidas lógicas de saber y de poder que se presentarán también a lo largo de todo el proceso de intervención. En este sentido, en la delimitación del objeto de intervención participan diferentes formas de “saber” que traen aparejadas formas en que el “poder” se ejerce. Las multiplicidades de relaciones de fuerza abarcan desde el interjuego entre quien deriva institucionalmente las situaciones a abordar, hasta la relación entre el Trabajador Social y las personas usuarias del servicio de salud. De esta forma:

Hay que admitir más bien que el poder produce saber (y no simplemente favoreciéndolo porque lo sirva o aplicándolo porque sea útil); que poder y saber se implican directamente el uno al otro; que no existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber, ni de saber que no suponga y no constituya al mismo tiempo unas relaciones de poder (Foucault; 2003: 34).

Es en base a este saber/poder que se implementan los “diagnósticos” situacionales leídos en clave de técnicas, dispositivos y procedimientos que se articulan con prácticas discursivas, ubicando al saber y poder en tanto pares de un mismo dominio. De conformidad con la propuesta que realiza Foucault, será necesario desarrollar un pensamiento crítico en el proceso de intervención, desde el momento en que se reciben las demandas, intentando hacer visibles las relaciones de fuerza y el interjuego saber/poder que implican. Se

entiende que una práctica que no tome en cuenta estos aspectos, tenderá a la reproducción inconsciente de mecanismos de control y disciplinamiento social, sin avanzar en un proceso de distanciamiento y objetivación necesario en el proceso de delimitación del objeto de intervención.

Desde la década de los ochenta, la cuestión del “objeto” se coloca en el centro del debate de la profesión en dos francos principales; una de las posturas argumenta que el objeto de intervención se construye y otra que el mismo se delimita. Aquí se opta por la perspectiva de delimitación del objeto de intervención entendiéndola como *“un proceso de problematización/reflexión que se origina a partir de una práctica orientada por una conciencia activa”*, donde no todo objeto de conocimiento es objeto de intervención, pero donde todo objeto de intervención es objeto de conocimiento (Lema; 2004: 2). Desde este punto de vista, la realidad en la que desarrollan su vida los individuos o grupos, está constituida como un todo complejo, más allá de las percepciones y conceptualizaciones que hacen las personas sobre ella. El esfuerzo apunta entonces a percibir el interjuego de las múltiples determinaciones del *“todo”* y desde allí realizar algunos recortes (delimitación) para el análisis: *“rodeos”* imprescindibles *“para que el hombre pueda conocer y comprender este todo, para aclararlo y explicarlo (...) lo concreto se vuelve comprensible por medio de lo abstracto”* (Kosik; 1969: 49). Desde este punto de vista, los problemas se visualizan constantemente velados por las manifestaciones inmediatas del “mundo de la apariencia”, presente continuamente en la vida cotidiana y que encubre la esencia más profunda<sup>170</sup>. La realidad ya está construida, y lo que varía es la manera en que nos acercamos a ella.

A través de este proceso de acercamiento a la realidad, utilizando como elemento esencial la abstracción mediante elementos teóricos, es que se puede ir más allá del mundo de las apariencias<sup>171</sup> inmediatas. Pensar en “apariencias” o en “lo fenoménico” llevándolo específicamente al campo de inserción socio-ocupacional que se viene analizando, implica en primera instancia realizar un proceso de deconstrucción y alejamiento de lo que se coloca como motivo de derivación inmediato, para desarrollar un proceso de delimitación del objeto de intervención, con fundamento y pertinencia desde lo profesional.

A modo de ejemplo, considérese la solicitud de intervención en una situación con motivo de la irregularidad en atención sanitaria, negligencia, abuso sexual y/o maltrato por acción u omisión. Los objetos de intervención han de variar en función de la disciplina desde la cual se delimite, sin embargo,

---

170 *“La esencia se manifiesta en el fenómeno, pero solo de manera inadecuada, parcialmente (...) la esencia no se da inmediatamente; es mediatizada por el fenómeno y se muestra, por tanto en algo distinto de lo que es”* (Kosik; 1969: 27).

171 Nos referimos al mundo de la inmediatez de la vida cotidiana como en el cual *“la representación de la cosa se presenta como la cosa misma”* (Lima: 1983:154).

en reiteradas oportunidades la derivación hacia Trabajo Social por alguno de estos motivos recae en la sanción a la figura femenina por la falta de responsabilidades en materia de cuidados. Desde Trabajo Social, la delimitación puede ser diferente, incorporando otras determinaciones posibles en el análisis de la situación y la estrategia de intervención. Se pueden incorporar cuestiones que vayan desde una lógica de cuidados con perspectiva de género y generaciones en que también ha de participar la figura masculina; o trabajar en relación a las re-configuraciones de la familia, buscando otros referentes que puedan apoyar el proceso de cuidados; o tal vez indagar en torno a la jerarquización de prioridades que se da en la vida cotidiana de esa familia, visualizando el lugar que ocupa la salud y por qué. Dicho abordaje se realiza de forma relacional, en el sentido que también se toman insumos de intervenciones previas y/o simultáneas de otros colegas y profesionales involucrados.

Este proceso de delimitación del objeto de intervención, al colocarse en el marco del campo social, implica la realización de una investigación/indagación, para la cual se utilizan diferentes instrumentos. Al tratarse del contexto institucional de un Hospital Materno Infantil de Agudos, los tiempos de indagación son acotados, aplicando en el abordaje mayoritariamente entrevistas a actores afectados e involucrados, coordinaciones con equipo de zona e instituciones que han trabajado en la situación a la que se convoca a intervenir. Dentro de las competencias profesionales, el ejercicio de autonomía y el funcionamiento conforme a principios éticos, las elecciones sobre qué instrumentos han de ser utilizados conllevan responsabilidad y juicio crítico: *“la definición del objeto de intervención en la realidad tiene directa relación con una intencionalidad de transformación en función de ciertos parámetros éticos”* (Piriz, C., García., Acosta, B; 1997:27). Dicha intencionalidad de transformación, se relaciona con el objetivo último de las intervenciones que es encontrar la respuesta técnica, desde un trabajo en red y multidisciplinario, en pos de la protección de derechos vulnerados.

En relación a esta apuesta al “trabajo en red” y a la propuesta de abordajes interdisciplinarios mediante los cuales trascender los lineamientos fijos del saber parcelado sobre lo real, interesa desarrollar algunas consideraciones. Para comenzar, por interdisciplina podría considerarse la *“búsqueda de un lenguaje común entre las disciplinas, la complementariedad o la integración de los métodos, de las estructuras y de los axiomas”* (Márquez apud Sobrino; 1989: 3). La posibilidad de llevar a cabo un proceso interdisciplinario va de la mano de la apuesta a un pensamiento complejo y a una nueva comprensión de la relación entre parte-todo (Sotolongo y Delgado; 2006)<sup>172</sup>.

---

172 Es decir, que para que haya realmente un proceso interdisciplinario debe existir una *“relación de hecho y una cooperación entre dos o más disciplinas”* favoreciendo el enriquecimiento del mismo (Márquez apud Sobrino; 1989: 3).

Por su parte, la multidisciplina puede entenderse como “*el esfuerzo indagatorio convergente de varias disciplinas diferentes hacia el abordaje de un mismo problema o situación a dilucidar*” (Sotolongo y Delgado; 2006: 66). Generalmente dicha problemática es parte de un proceso de indagación previo, desarrollado por alguna de esas disciplinas en tanto objeto de estudio que luego pasa a ser trabajado en conjunto por otras disciplinas. El riesgo de la multidisciplina radica en convertirse en tanto “*mera acumulación de enfoques diferentes*” (Schvarstein; 1991:16). De esta forma, la interdisciplina incluye la multidisciplina (el esfuerzo indagatorio convergente, entre varias disciplinas que aportan ya sea sus métodos o sus desarrollos conceptuales), pero la trasciende al perseguir “*el objetivo de obtener “cuotas de saber” acerca de un objeto de estudio nuevo, diferente a los objetos de estudio que pudieran estar previamente delimitados disciplinaria o incluso multidisciplinariamente*” (Sotolongo y Delgado; 2006: 66).

En la práctica se presentan diversas dificultades (tiempos distintos, disponibilidades, capacidades comunicativas, restricciones propias de las disciplinas en juego, lenguajes diversos, etc.) que llevan a que sea muy difícil encontrar experiencias de “interdisciplina” propiamente dicha. En su lugar, lo que se concreta podría caracterizarse como instancias de “multidisciplina”, en las que el interjuego de saber/poder toma un rol protagónico, imposibilitando, en oportunidades, generar espacios donde dialoguen los saberes y las intervenciones se constituyan en instancias de generación de conocimiento. No obstante esto, el Trabajo Social, a través de su rol de articulador y mediador, tiene como desafío dirigir su accionar a la generación de espacios de dialogo e intercambio de conocimientos con las demás disciplinas, como forma de brindar a las situaciones un abordaje integral y romper barreras institucionales.

## **Reflexiones finales**

El documento aspiró a realizar una breve recorrida por las transformaciones del sistema de protección social uruguayo, especialmente en lo que respecta al siglo XX y XXI. Dichas transformaciones implicaron la emergencia de nuevas respuestas ante nuevas demandas, debiendo el Estado diseñar una nueva arquitectura de bienestar. El devenir expuesto permite entender cómo se llega al aquí y ahora de manera global y específicamente cómo se constituye la necesidad de generar modificaciones en el sistema de salud, en tanto parte constitutiva fundamental del sistema de protección social del Uruguay.

La conformación e implementación de la RSS apunta a generar un sistema más equitativo y accesible con servicios de calidad. Para el logro de estos objetivos no basta con un saber médico hegemónico sino es necesaria la conjunción de múltiples disciplinas.

En este marco, el documento presenta al Trabajo Social en el tercer nivel de atención como campo socio-ocupacional y establece los desafíos y consideraciones para desarrollar procesos con las personas y familias, que se caractericen por ser respetuosos y llevados adelante en una relación sujeto-sujeto, contribuyendo de este modo a mejorar la calidad del servicio y vida de las personas involucradas.

El Trabajo Social intrahospitalario comienza su acercamiento a la delimitación del objeto de intervención desde la recepción de la demanda. Esta debe ser deconstruida y reformulada en base a un proceso de elecciones y de abstracción, ya que los problemas se visualizan constantemente velados por las manifestaciones inmediatas del “mundo de la apariencia”, presente en la vida cotidiana y que encubre la esencia más profunda. Por lo tanto, el desafío queda colocado en la necesidad de reflexión crítica y actualizada, con base en elementos teórico-metodológicos, como necesidad en todos los momentos; tanto en la deconstrucción de la demanda como en la delimitación del objeto de intervención y el proceso de intervención a desarrollar desde allí.

Se entiende que incorporar los aportes de Foucault respecto a lógicas de disciplinamiento y control social, así como el interjuego saber/poder, resulta enriquecedor en la medida que coloca luz para desarrollar procesos en base a una reflexión analítica. Entre estos desafíos se destaca la necesidad de avanzar en los procesos de interdisciplina, superando lógicas estancas de saber/poder parcelado, que contravienen la posibilidad de considerar al sujeto (sea individual o colectivo) en tanto integralidad.

Cabe mencionar, que el trabajo no pretendió dar respuestas acabadas, de lo contrario, contribuir a generar reflexiones sobre la temática.

## **Bibliografía**

- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G. & Midaglia, C. (2013). La renovación del sistema de protección social uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 2, 22. Pp. 171-194.
- Blanc, M. (1998). La demanda Social en la investigación social Aplicada. *Revista de Sociología CEPAL*. (2011). *Estudio Económico para América Latina 2009-2010*. 33° Período de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- Faral, L. (2005). 1984-2004: los “clásicos” de la salud. En Caetano, G. (Ed.), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples* (pp.193-220). Montevideo: Santillana, S.A.
- Filgueira, F. (Coord), Rodríguez, F. Rafaniello, C. Lijtenstein, S. & Alegre, P. (2005). Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el

- Uruguay actual: cónica de un divorcio anunciado. *Revista Prisma 21*, Universidad Católica del Uruguay. Montevideo. Pp. 7-37.
- Filgueira, F. & Hernández, D. (2012). *"Sistemas de Protección Social América Latina y el Caribe: Uruguay."* Santiago de Chile: CEPAL & Naciones Unidas.
- Foucault, M. (2002). *"Derecho de muerte y poder sobre la vida"* y *"Método"* en Historia de la sexualidad. Vol. 1. La voluntad de saber. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires. Pp. 112-125; Pp. 161- 194.
- Foucault, M. (2003). *"El cuerpo de los condenados"* en Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires. Pp. 11-37.
- García Espíndola, A. (2003). "Dimensiones y principios en Trabajo Social: Reflexiones desde la intervención profesional" En "Temas de Trabajo Social, debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea" DTS-FCS-UdelaR. Montevideo.
- Hacking, I. (1988). *"La arqueología de Foucault"*, en D. Couzens Hoy (comp.). Foucault. Buenos Aires: Nueva Visión, págs. 35-50.
- Lema, S. (2004). Ficha del Instituto de Colonización. "Relación sujeto-objeto en el proceso de conocimiento / intervención".
- Lima, B. (1983). "Contribución a la Epistemología del Trabajo Social". Ed. Humanitas. Buenos Aires, Argentina.
- Moreira, C. & Delbono, A. (2010). "De la era neoliberal a la reemergencia de la cuestión social". En Mancebo, Ma. Esther & Narbono, P. (Ed.), Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Ed. Fin de Siglo. Montevideo. Pp. 97-114.
- Pereira, J., Monteiro, L. & Gelber, D. (2005). Cambios estructurales y nueva configuración de riesgos: desbalances e inequidades en el sistema de salud uruguayo. *Revista Prisma 21*, 141-167. Universidad Católica del Uruguay.
- Píriz, C.; García, S. y Acosta, B. (1997). "El objeto en Trabajo Social" En serie Frontera N° 2. Fundación de la cultura universitaria. DTS-FCS-UdelaR. Montevideo.
- Schvarstein, L. (1991). *Psicología Social de las Organizaciones*. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Sobriño, E. (1989). *De la Investigación Interdisciplinaria de la Acción Participativa*. Editorial Humnaitas, CIDER-INESCER. Buenos Aires, Argentina.
- Sotolongo, P. y Delgado, C. (2006). *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*. 1° Edición. CLACSO, Buenos Aires.
- Sottoli, S. (2000). "La política en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia" en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe (Montevideo), N° 68.

## **Fuentes documentales**

Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. (2009). Plan de estudios de la Facultad de Ciencias Sociales. Capítulo XI, Licenciatura en Trabajo Social. En: <http://pruebas.cci.edu.uy/sites/default/files/PLAN%20DE%20ESTUDIOS%202009%20FCS-1.pdf> (Revisado: Marzo, 2017).

Poder Legislativo (2007). Ley N° 18.211 Sistema Nacional Integrado de Salud. En: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18211&Anchor> (Revisado: Marzo, 2017).

Poder Legislativo (2007). Ley N° 18131 Creación del Fondo Nacional de Salud. En: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18131&Anchor> (Revisado: Marzo, 2017).

Poder Legislativo (2007). Ley N° 18.161 Administración de los Servicios de Salud del Estado se crea como servicio descentralizado. En: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18161&Anchor=> (Revisado: Marzo, 2017).

# Los más infelices sean los más beneficiarios. Luces y sombras de la proximidad

Rafael Bazzino<sup>173</sup>

Martín Colli<sup>174</sup>

Santiago Zorrilla de San Martín<sup>175</sup>

## 1. Políticas sociales y trabajo de proximidad

En el Uruguay de los últimos años, en el marco de las políticas sociales focalizadas en la pobreza, se ha ido consolidando lo que se conoce como trabajo o metodología de proximidad. Los ejemplos más evidentes son los programas que en el año 2012 nacieron con el apellido de “prioritarios”, y que a partir del año 2015 se los conoce como programas de “proximidad”: Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías.

Esta metodología, que en algunos casos se presenta como novedosa, se puede rastrear en diferentes programas focalizados que se instrumentaron a partir de la década de 1990 por el Estado y Organizaciones No Gubernamentales (ONG)<sup>176</sup>, principalmente desde el Instituto Nacional del Menor (INAME) que en 2004 se transforma en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), y, a partir del año 2005, en diversos programas ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>177</sup>.

La aprobación de la Convención de los Derechos del Niño en el año 1989 alentó el debate sobre el lugar de los niños y adolescentes en las políticas sociales instaurando un frente discursivo de los derechos del niño (Cardarello y Fonseca, 2005). Esto motivó un cambio institucional en el INAU hacia la pro-

---

173 Estudiante de Antropología. Inscripción institucional: Secretaría Técnica del programa Cercanías. (Uruguay) rafabazzino@gmail.com

174 Licenciado en Psicología. Inscripción institucional: Operador de Equipo Territorial de Atención Familiar (ETAF) en programa Cercanías. (Uruguay) martin\_colli@hotmail.com

175 Magíster y Licenciado en Trabajo Social Santiago Zorrilla de San Martín. Inscripción institucional: Supervisor del programa Cercanías y docente Asistente en DTS-FCS-UDELAR. (Uruguay) santiago.zorrilla@cienciassociales.edu.uy

176 Algunas ONG en convenio con el Estado y otras con financiamiento internacional.

177 Como un claro ejemplo de esta política institucional el Programa Calle llevó adelante durante más de 25 años proyectos de atención a niñez y adolescencia en situación de calle mediante trabajo de proximidad en el marco de un modelo asistencial-promocional.

moción de políticas de protección a la infancia con un enfoque socioeducativo que superara el enfoque tutelar, dando prioridad a la familia como sujeto de intervención en contexto comunitario (García, 2008).

Si bien la proximidad no es algo novedoso, hay que considerar que no es lo mismo ponerla en práctica en el contexto político de la década del '90 proclive al repliegue del Estado en la intervención pública, que en la última década, donde los llamados gobiernos progresistas incrementaron el gasto social e introdujeron una orientación a integrar las políticas sociales focalizadas y universales, mediante la constitución de un nuevo modelo de gestión social de la pobreza (Vecinday, 2016).

Este modelo complementa las transferencias de renta no contributivas con el trabajo de proximidad dirigido a la población identificada en el “núcleo duro” de la pobreza mediante el gerenciamiento de la asistencia pública, replanteando la relación del Estado con las Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>178</sup> y el lugar que ocupan las poblaciones destinatarias de esta política. En particular se destaca la transformación que se expresa en una “inversión de la deuda”. Las políticas asistenciales dejan de ser “una deuda” que la sociedad tiene para con sus pobres y pasan a considerarse “un beneficio”, una “ayuda extra”, y por tanto ahora son “generadoras de deuda” en la población “beneficiaria”. Esto se visualiza en la condicionalidad de la asistencia, la inversión en capital humano, una apuesta a la superación intergeneracional de la pobreza (Vecinday, 2016), o dicho de otra manera, en la búsqueda de la *responsabilización* y *activación* de los “beneficiarios” de la política asistencial (Merklen, 2013).

Como se verá a continuación, estas transformaciones también tienen su impacto en las demandas dirigidas a los trabajadores del campo socio-asistencial y sus condiciones de trabajo en programas de proximidad.

## 2. Cualidades del trabajo de proximidad

El programa Cercanías surge como componente de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) del Plan de Equidad (2008) para la superación de la indigencia y pobreza extrema, así como iniciativa para el apoyo a las familias con el objetivo de garantizar condiciones para el ejercicio de los cuidados, la crianza y protección de niños, niñas y adolescentes en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia del año 2008 (ENIA).

Para ello, atiende a grupos familiares mediante Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) desplegados en todo el país cogestionados entre MIDES, INAU y OSC. En su modelo de atención se propone desarrollar una

---

178 Las cuales se posicionan como las encargadas de la ejecución de proyectos sociales con financiación pública, tensionando la cogestión con el Estado.

modalidad de acompañamiento familiar sustentada en la metodología de proximidad, con especial interés en la sinergia interinstitucional (MVOTMA, ANEP, ASSE, INAU, MIDES, BPS) que permita materializar la extensión de la matriz de protección social a núcleos de extrema pobreza (Modelo de Atención, 2016).

El trabajo de proximidad se realiza entonces en el marco de una intervención social con individuos o familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidades agregadas que presenta algunas características comunes en los programas UCC, Jóvenes en Red y Cercanías: una búsqueda activa del sujeto “beneficiario” de la política, una relación establecida por un vínculo de confianza, un conocer de cerca la situación, contexto y necesidades de la población atendida. También presupone la articulación territorial con los servicios que componen la matriz de protección social a los efectos de dar respuesta a las necesidades detectadas. Para ello, dichos programas se proponen contar en su diseño con un marco interinstitucional que garantice el acceso a prestaciones sociales y a la oferta pública universal.

Si consultamos en diferentes documentos de evaluación e investigación que hacen referencia al programa Cercanías, se pueden recoger valoraciones positivas sobre la proximidad realizadas por los “operadores sociales” que integran los ETAF. A modo de síntesis: las cualidades presentes en la modalidad de acompañamiento familiar y el vínculo que se establece con los integrantes de la familia (empatía, escucha, confianza, presencia, diálogo, afecto). A su vez, el trabajo directo con las familias permite promover la reflexión crítica, la problematización y/o desnaturalización de prácticas y representaciones presentes en el grupo familiar que inciden en la vulneración de derechos de algunos de sus integrantes (Bazzino, 2017).

Esta valoración positiva es compartida por las familias entrevistadas, quienes reconocen la importancia de la relación establecida con los equipos y su incidencia en la producción de cambios que repercuten en la mejora de las condiciones concretas de existencia (DINEM, 2014b; Leopold et al, 2015).

Según el último informe elaborado por el convenio entre el MIDES y el Departamento de Trabajo Social (FCS-UDELAR), el trabajo de proximidad se caracterizaría por la dirección que toma la intervención (“salir al encuentro”), el ámbito donde se desarrolla (hogar familiar, vida cotidiana y territorio), la duración y frecuencia del contacto con la población atendida (asiduidad y disponibilidad sostenida en el tiempo) y la modalidad vincular establecida (“cuerpo a cuerpo”) (Leopold et al, 2016). Estas cualidades de la proximidad se podrían caracterizar como un modo de hacer multidimensional: espacial, temporal y afectivo-relacional (Cal, 2015). La dimensión espacial se refiere a la localización concreta y simbólica de las prácticas que realizan las/os técnicas/os y profesionales con la población atendida, sus trayectos e intensidades, otorgando relevancia a la vida cotidiana como lugar antropológico donde

se vivencia la identidad, lo relacional y la historia. La dimensión temporal de la proximidad permite conectar diferentes temporalidades en tránsito, habitar la situación que se suscita en el encuentro y trabajar en-por-con el acontecimiento como potencia. La dimensión afectiva – relacional se expresa por medio del vínculo establecido entre el operador y el sujeto de la política a través de sus cuerpos, reconociéndose en la condición de otro como semejante.

Podría afirmarse entonces que en la potencia del encuentro está la posibilidad de promover o inhabilitar la expresión de la población, a la vez que juega un papel central en las posibles movilizaciones hacia el ejercicio efectivo de derechos. Es prioritario entender el vínculo como motor de transformación, tanto para el agente estatal como para la población, si consideramos la producción de subjetividades recursivamente como generadora de cambios sociales.

### **3. Críticas al trabajo de proximidad en programas asistenciales**

En otra oportunidad hemos abordado la producción de conocimiento sobre el programa Cercanías (destacándose los estudios de la DINEM y el DTS-FCS), resaltando algunas tensiones que llevan al cuestionamiento de su capacidad para cumplir con los objetivos que se propone y cómo condiciona la eficacia del trabajo de proximidad con las familias (Bazzino, 2015).

En líneas generales, el trabajo que realiza Cercanías se plantea como insuficiente para generar “trayectorias sustentables de inclusión social” debido a la ineffectividad de los acuerdos interinstitucionales generados a nivel central así como también a las dificultades en el acceso a algunos bienes y servicios. Las trayectorias que suceden en el programa tienden a conectar entre dispositivos asistenciales, reforzando la dualización en el tratamiento estatal de las poblaciones según su condición socioeconómica.

Esto conlleva a plantear el problema de que la modalidad de intervención se concentre exclusivamente en el trabajo de proximidad con las familias mediante acciones psicosociales o socioeducativas, advirtiendo los efectos negativos en cuanto a la responsabilización de las familias, desmaterialización de la intervención, activación de los beneficiarios e individuación de los problemas sociales (DINEM, 2014b; Leopold et al, 2012, 2015 y 2016; Perazzo et al, 2016).

Sin dejar de señalar la pertinencia de dichas advertencias, identificamos que en el programa Cercanías este tipo de cuestionamientos se utilizan para legitimar una posición político ideológica que tiende a oscurecer el trabajo que realizan los ETAF cuando se proponen conectar a las familias con los componentes universales y específicos de la política social.

#### 4. Contrapuntos para contribuir al debate

Estas consideraciones funcionan como evidencias para que la discusión sobre los programas asistenciales con metodología de proximidad se centre en sus imposibilidades de revertir los procesos de desigualdad social, ubicando las respuestas a dar en el campo de lo político sobre lo técnico. Observamos con preocupación que este relato lleva a clausurar el sentido del debate sobre la implementación de estos programas, sus modalidades de intervención, la construcción del rol del operador social desde los distintos perfiles profesionales, las relaciones que se establecen con la población atendida y los demás agentes estatales.

Para recrear la práctica social y abrir el debate, proponemos pensar los programas de proximidad desde los modos de hacer (De Certeau, 2007)<sup>179</sup> que se suceden entre sus trabajadoras/es, los sujetos de la política y otros actores institucionales involucrados en estas iniciativas, sin dejar de reconocer las razones que responden a las artes de gobernar (Foucault, 1981).

La propuesta es un llamado a pensar la intervención reconociendo sus efectos “enclasantes”, parafraseando a Bourdieu. Toda política social forma parte del entramado de las instituciones que reproducen la realidad social y sus diferencias. Por lo tanto, toda política social -más aún la focalizada en la extrema pobreza- es portadora de violencia simbólica (Bourdieu, 1997). Hace al reconocimiento de un sujeto y de lo que formalmente se entiende es merecedor por su condición. El programa Cercanías no solo trabaja con familias por debajo de la línea de indigencia, sino que también las reconoce en tanto tales al hacerlas sujeto de la política.

Por ello no es menor el papel de mediadores que desarrollan los ETAF entre servicios con orientación universal y los sujetos de la política. El lugar dominado que ocupan estos últimos en el espacio social es también reflejo del (des)trato recibido desde las diferentes instituciones formales. Entendemos ha sido un camino equivocado, muy común en la tradición neoliberal, depositar expectativas de “integración social” en programas con estas características<sup>180</sup>. Son estas expectativas y su no cumplimiento las que luego terminan por confirmar el “fracaso” de la política.

Entendemos que la mirada se debe ubicar en los recursos e intervenciones socioeducativas y psicosociales que los ETAF aportan a la población

---

179 Operaciones, prácticas, procedimientos, tácticas, ardidés, astucias, apoyos, efectos, posibilidades que se suscitan, incitan y producen con base en los detalles de lo cotidiano como contrapartida de la microfísica del poder que organiza el orden sociopolítico.

180 En el caso de Cercanías y la actual gestión del MIDES se refleja en la expresión de “tránsito de lo focal a lo universal”. En general se refiere a políticas de “inclusión” dirigidas a la indigencia, políticas de “integración” dirigidas a la pobreza y políticas de “igualdad” dirigidas a toda la población, en un pasaje que se supone escalonado y paulatino (Reforma Social, 2011:21).

atendida. No alcanza con advertir sobre los riesgos de la estigmatización de toda política focalizada. La violencia simbólica es inevitable. Pero la forma de atenuar sus efectos es hacerla visible, explícita, reconocerla por todas las partes involucradas. Desmantelar los sentidos arbitrarios e imperceptibles que se reproducen como naturales. Es ubicar la razón estructural de la problemática atendida en una realidad social desigual que se reproduce material y simbólicamente pero con efectos concretos en las formas de relacionarse entre una familia, el ETAF e instituciones particulares en cada caso.

También es un llamado a una actitud crítica sobre las formas como el programa institucionaliza sus prácticas y a una denuncia de las categorizaciones impuestas a la población y el destrato institucional. Denuncias inevitablemente constantes, tan inevitables como la propia violencia simbólica (siempre y cuando se quieran atenuar sus efectos).

#### *4.1. Modos de hacer: la invención de la política por sus protagonistas*

Las sensatas advertencias que se han lanzado desde las investigaciones referidas en este texto, no tienen en cuenta (o soslayan) la capacidad crítica de las/os técnicas/os y profesionales para cuestionar los constreñimientos en pos de establecer otras relaciones cualitativas entre los sujetos con los cuales trabajan, así como sus posibilidades de incidencia y cambio en la concreción de las intervenciones sociales.

Pero para reconocer los márgenes de acción y autonomía técnica de las/os trabajadoras/es es preciso entender cómo las cualidades del trabajo de proximidad llevado adelante están condicionadas por un modelo gerencial de la asistencia pública que avanza sobre las prácticas profesionales ecualizando los perfiles disciplinares en la figura del “operador social” definido en función de los objetivos de cada programa. Estos operadores de la política asistencial en territorio son objeto de control centralizado por un cerco tecnificado mediante protocolos y sistemas de registro que trataría de neutralizar el uso discrecional de los recursos del Estado (Vecinday, 2016).

Mónica De Martino afirma que esto tiene un fuerte impacto sobre la división socio-técnica del trabajo asistencial y sobre el desempeño en campo, ya que se ponen en juego distintas racionalidades comprendidas en una misma reflexividad institucional: la intervención social junto a la familia con una impronta subjetiva y la intervención institucional informatizada y mediada por la tecnología con una lógica de monitoreo de perfiles poblacionales. Estas racionalidades en juego son ilustradas por la autora con la frase “yo siento, tú digitas” (De Martino, 2014:297).

Este modelo gerencial, sus técnicas informáticas de control a distancia y la figura del operador son fuente de resistencias institucionales a las posibilidades del desarrollo de alternativas en la intervención. Lo que se busca es un

“operador de protocolos” y no un profesional, lo que condiciona y transforma las formas de pensar el saber técnico. En este marco de gestión el operador se convierte en auditable, ya no tanto por su idoneidad profesional específica sino por el cumplimiento de los protocolos y los términos de referencia incluidos en su contrato.

Por ello proponemos que el rol del operador social sea abordado interdisciplinariamente, poniendo en juego las distintas concepciones teórico-metodológicas y posicionamientos ético políticos predominantes en cada campo profesional, señalando las convergencias y divergencias en la construcción de las problemáticas sociales y las políticas públicas. En este sentido, los programas de proximidad permiten ejercitar otro modo de pensar la experiencia de la intervención social al convocar la participación de diversos perfiles profesionales del área social para ocupar el rol del operador (trabajo social, psicología, educación social, magisterio, antropología, sociología, derecho entre otros).

Desde una perspectiva dialógica, estos saberes podrían contribuir a la producción de conocimiento crítico sobre una realidad a su vez concreta y compleja que permita romper con la lógica del objeto discreto que lo captura y agota desde una única mirada disciplinaria (Marotta, 2016).

A modo de ejemplo, la producción escrita de las/os trabajadoras/es en los ETAF aporta miradas interesantes acerca del trabajo de proximidad atendiendo a las especificidades de la acción socioeducativa en el abordaje de situaciones familiares donde se prioriza como estrategia de intervención la protección y los cuidados de niños, niñas y adolescente.

Desde el ETAF ACJ se hace énfasis en las potencialidades de las familias para abrir posibilidades y asumir responsabilidades en conjunto con otros actores sociales en pos de garantizar el derecho a cuidar y ser cuidado, reconociendo los condicionamientos de clase, género y étnicos que atraviesan estas relaciones. La estrategia de proximidad implementada en la modalidad de atención a las familias como sujeto de intervención, habilita a que los “operadores sociales” se propongan generar “nuevas formas de encuentro” y “un modo de hacer específico” en las relaciones establecidas con cada grupo familiar para favorecer las prácticas de corresponsabilidad y cuidado, sin dejar de advertir las tensiones y desafíos que esto implica en cuanto a las condiciones de su ejercicio en los sectores más desfavorecidos (Gutierrez et al, 2015).

Otro ejemplo lo aporta el ETAF Vida y Educación que apuesta a “los múltiples hilos de la acción educativa” como margen de invención que encuentra el equipo en las prácticas concretas para promover cambios que impacten en el proceso de crecimiento de las familias con duras historias de vulneración atravesadas por condicionamientos sociales (Chiesa et al, 2015).

Desde el punto de vista de la educación social, el trabajo de proximidad en las intervenciones sociales se torna efectivo si se establecen relaciones con intencionalidad educativa entre los operadores y los miembros de las familias. Esto implica el uso de diversas herramientas metodológicas fundamentadas en un marco conceptual que es re significado en la práctica concreta: construcción de un vínculo de confianza, fortalecimiento de la autonomía y el protagonismo familiar, reconocimiento de sus potencialidades, recuperación de la temporalidad que promueva la apropiación simbólica de los logros materiales, habilitación para el devenir de los aprendizajes, utilización de la narración como elemento educativo, elaboración de proyectos específicos (Chiesa et al, 2015; Meerovich et al, 2015; Albez, 2017).

Es de suma relevancia conocer el trabajo socio-educativo-asistencial con familias que se lleva a cabo en el marco del programa Cercanías, que permita trascender los planteos que explican las acciones de los operadores exclusivamente por sus efectos en la gestión social de la pobreza e introduzca otros sentidos de la política producidos en el entramado de relaciones locales y microsociales que se suceden durante la implementación de los programas asistenciales.

El desafío actual es impactar en la dimensión microsocia: las relaciones y los vínculos cotidianos de los niños, niñas y adolescentes y familias con los trabajadores, profesionales e instituciones. La política es la experiencia cotidiana de los sujetos, las oportunidades que (se) generan para ejercer los derechos. Los organigramas, los documentos programáticos, las reformas institucionales dicen poco si no existe una transformación profunda en los modos de hacer (Silva Balerio y Domínguez, 2017:87).

En cuanto a las intervenciones psicosociales, en los informes presentados por la DINEM sobre el programa Cercanías se define como dimensión psicosocial al trabajo que los ETAF realizan directamente con las familias (DINEM, 2014a; 2014b). Pero en estos estudios no se aportan elementos conceptuales que permitan identificar y comprender los procesos psicosociales que se producen y las intervenciones puestas en juego por los operadores teniendo en cuenta su perfil profesional.

Los afectos y las emociones, la corporalidad, la enunciación y la singularidad que se expresan en el vínculo entre los operadores y los sujetos de la intervención son insumos fundamentales en el campo de la psicología social para “hacer inteligible lo sensible”, atendiendo a la producción de subjetividades, sentidos y narrativas (Alicia Rodríguez, 2012; Carmen Rodríguez, 2016).

Estos aspectos de la intervención social con metodología de proximidad son (sub)valorados por el análisis de la DINEM (2014a; 2014b) como “blandos”, depreciando sus posibilidades de incidencia en el trabajo con las distintas dimensiones referidas a los procesos de inclusión social (cuidados, trabajo, educación, vivienda, modos de acceso a los servicios).

A modo de cierre de este apartado, el conocimiento de la organización del trabajo de proximidad en el programa Cercanías y las herramientas utilizadas por los ETAF en los distintos momentos de la intervención o abordando diversas temáticas así como la realización de actividades multifamiliares, aportan insumos fundamentales para identificar y aprender de los modos de hacer que se crean, inventan y generan en el trabajo con familias, pudiendo contribuir a la emergencia de una renovada reflexividad institucional que le asigne un lugar protagónico a las/os técnicas/os, profesionales y su relación con los sujetos de la política (Gradin y Verstratete, 2016).

#### *4.2. Poner en práctica el oficio artesanal del lazo social*

La imagen de los programas asistenciales como “tránsito de lo focal a lo universal” (Modelo de atención 2016) entre la demanda de los sujetos asistidos y la oferta pública, define las acciones llevadas a cabo por los operadores en términos de acceso a las prestaciones, resaltando las dificultades que encuentran en las respuestas institucionales para sostener las trayectorias de inclusión social (expulsión, inadecuación, maltrato, insuficiencia).

El trabajo que realizan los operadores en la articulación territorial con otros actores institucionales para favorecer mejores condiciones de accesibilidad que contribuyan a revertir los efectos de exclusión social presentes en los discursos y prácticas institucionales, es cuestionado por sustentarse en relaciones personales y de confianza que no repercuten en el cambio de la gestión institucional que estos programas se proponen (Leopold et al, 2015; 2016).

Entendemos que esta forma de plantear el tema no permite apreciar la complejidad de los modos de hacer interinstitucionales y sus particularidades locales, donde se ponen en juego actores, reglas y recursos en el marco de una red organizacional abocada a dar respuestas colectivas a los problemas sociales, incluso como se dijo, más allá de lo “enclasante” de estas prácticas.

Esta red está basada necesariamente en relaciones cara a cara, de (des) confianza, horizontales, entre diversos actores institucionales que cooperan persistente, insistente y resistentemente en pos de revertir las barreras de accesibilidad en el encuentro entre población atendida y los servicios públicos (Pierri, 2012).

A nuestro entender, estas acciones de coordinación y articulación entre actores institucionales en territorio contribuyen a materializar las intervenciones con individuos y familias en los programas asistenciales con metodología de proximidad, al garantizar el acceso a bienes, servicios específicos y universales mediante un quehacer colectivo que humaniza a las instituciones en su relacionamiento con la población que vive en los márgenes del Estado. Esto se complementa con acciones de índole promocional dirigidas a cambiar las con-

diciones subjetivas presentes en las representaciones de los sujetos hacia los servicios y de los servicios hacia los sujetos que dan lugar a una multiplicidad de modalidades particulares en la utilización de los bienes públicos.

En este sentido, el rol de los operadores en los dispositivos de proximidad asume la mediación entre sujetos de la política e instituciones públicas como parte fundamental de su trabajo, reconociendo en esta labor el oficio artesanal del lazo social (Carmen Rodríguez, 2016).

## **5. Reflexiones finales en tono de sugerencias al programa Cercanías**

En la evaluación de impacto del programa Cercanías realizado por el Instituto de Economía (FCEA-UDELAR) en convenio con MIDES, se plantea que el acompañamiento familiar podría operar en los hogares a través del soporte psicosocial (prácticas de crianza y bienestar subjetivo), la vinculación con la oferta pública (acceso a bienes y servicios) y el acceso a los programas sociales (transferencias, programas laborales y de vivienda), identificando a este último como el mecanismo que contribuiría a superar la condición de pobreza al impactar en el aumento de los ingresos (Perazza et al, 2016).

Como ya sabemos, el programa no logra cumplir con el objetivo que se propone como componente de la Red de Asistencia e Integración Social en el Plan de Equidad ameritando actualmente un debate (más político que técnico) sobre la readecuación de sus metas y la renuncia que esto conllevaría al programa de gobierno. Pero, este énfasis en considerar lo que el programa Cercanías no pudo hacer para incidir en las desigualdades que (re)producen la pobreza en las familias más desfavorecidas, descentra la mirada de otras dimensiones que podrían ser modificadas por las acciones realizadas desde el programa en pos de mejorar sus condiciones de vida: prácticas de crianza y violencia intrafamiliar, empoderamiento y autonomía de las mujeres, vínculos y confianza interpersonales en el relacionamiento con los actores institucionales, promoción en el acceso a la salud, educación y sistema de cuidados.

Por el contrario, el relato de la “renuncia” (a los objetivos) ha sido acompañado por un llamado a la “resistencia” de los operadores y a una exigencia de estar siempre disponible con su cuerpo y su presencia<sup>181</sup>. Este relato de “la renuncia” y las exigencias de “la presencia” se presentan como condiciones que favorecen la clausura del sentido en la intervención social y sus expresiones en el sufrimiento institucional de los equipos técnicos (Bibbó, 2015). En este aspecto encontramos una de las causas institucionales de la alta rotación

---

181 Es una actitud que se presenta como paradójica. Por un lado el programa plantea que no cumple con sus objetivos pero al mismo tiempo el mensaje a los operadores es que “hay que estar”. Un ejemplo de ello se encuentra en no permitir a los ETAF cerrar 15 días en verano por licencia, obligando a los equipos -que así lo desean- a tomar la licencia de los operadores en forma rotativa.

de personal en el programa. Además de trabajar con una población que padece problemas complejos, de difícil abordaje y con escasos recursos, desde la institucionalidad se ataca la capacidad de pensar, así sea indirectamente, al desacreditar las intervenciones y establecer protocolos que en sus diseños no tienen en cuenta la sensibilidad de las/os trabajadoras/es que operan las políticas en territorio. Esta advertencia cobra particular relevancia en tanto hace a otra de las formas en las que se configura la precariedad laboral.

Es de suma importancia retomar las valoraciones positivas del trabajo de proximidad para romper con el sesgo de advertencia y sospecha que está instalado sobre el quehacer de los equipos, formulando preguntas que interroguen al programa no sólo sobre las demandas asistenciales típicas referidas a los déficits materiales sino también al déficit de cuidados, el acceso a la justicia y el abordaje de situaciones familiares atravesadas por un continuo de violencias (Fraiman y Rossal, 2011).

¿Cuáles son las demandas hacia el programa? ¿Qué respuestas se ofrecen? ¿El “modelo de atención” se adecúa a la magnitud y complejidad de estas demandas? ¿Cómo el programa incide en las dimensiones definidas? ¿Qué modalidades de intervención lleva adelante? ¿Se promueve una intervención crítica por medio de la figura del “operador social”? ¿Qué perfiles profesionales se ponen en juego?

Teniendo en cuenta la iniciativa que está en marcha entre el programa Familia y Cuidados Parentales del INAU y el programa Cercanías<sup>182</sup>, es hora de aprovechar la experiencia acumulada en el trabajo sobre la dimensión de los cuidados familiares, colocando la reflexión en el quehacer del programa para dar respuesta a las siguientes preguntas:

¿Cómo hacer efectivo el derecho al cuidado en el ámbito familiar evitando consolidar los roles tradicionales de género? ¿Con qué apoyos institucionales? ¿Cuáles son las problemáticas vinculadas a los cuidados familiares definidas y abordadas por las políticas de protección a la niñez y la adolescencia? ¿Qué tipo de intervenciones sobre esta temática se realizan desde el programa?

Nos parece de gran relevancia incluir en el debate sobre la eficacia y pertinencia de la metodología de proximidad en los programas asistenciales como Cercanías, los modos de hacer que se ponen en práctica desde distintos campos disciplinares para trabajar con las familias más desfavorecidas como sujeto de intervención, en el escenario de una pobreza infantilizada y feminizada que permanece luego de una década de políticas sociales implementadas por los gobiernos progresistas en el país.

---

182 Ver nota de prensa publicada en el portal del INAU con fecha 10 de marzo del 2017 bajo el título: *Presentación de la estrategia conjunta del Programa Cercanías y el Programa Familia y Cuidados Familiares*.

## Bibliografía

- Albez, Leticia (2017) “Ética y acción socioeducativa con familias”, en *Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social. Notas desde la práctica*. División de Atención Integral a las Familias (DAIF), DPI - MIDES.
- Bazzino, Rafael (2015) “La producción de conocimiento sobre la experiencia del Programa Cercanías. Reflexiones desde su centralidad”, en *I Coloquio Regional ¿Familias Contemporáneas - Intervenciones Contemporáneas? Familias y nueva matriz de protección social*. Serie Documentos de Trabajo, DTS, FCS, UdelaR.
- Bazzino, Rafael (2017) “De las carencias a las cercanías. Una iniciativa pública para la atención a las familias en extrema pobreza”, en *Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social. Notas desde la práctica*. División de Atención Integral a las Familias (DAIF), DPI - MIDES.
- Bibbó, Luis (2015) *Expresiones de la angustia en los equipos técnicos: el sufrimiento institucional*. s/d
- Bourdieu, Pierre (1997) *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Cal, Marina (2015) “Concurrencias, coincidencias y cercanías. Aportes de las metodologías de proximidad para el abordaje de poblaciones en situación de extrema vulneración de derechos”, en *I Coloquio Regional ¿Familias Contemporáneas - Intervenciones Contemporáneas? Familias y nueva matriz de protección social*. Serie Documentos de Trabajo, DTS, FCS, UdelaR.
- Cardarello, Andrea y Fonseca, Claudia (2009) “Direitos dos mais e menos humanos”, en Fonseca, Claudia y Schuch, Patrice (Orgs.) *Políticas de proteção à infância: um olhar antropológico*. UFRGS Editora, Porto Alegre
- Chiesa, M; Chirelo, N; Ganduglia, N; Lazaga, P; López, A; Oliveri, L; Pérez, I. ETAF Vida y Educación Barros Blancos y Pando (2015) “Múltiples hilos de una acción educativa: Los procesos de crecimiento en familias integradas a un programa de proximidad”, en *I Coloquio Regional ¿Familias Contemporáneas - Intervenciones Contemporáneas? Familias y nueva matriz de protección social*. Serie Documentos de Trabajo, DTS, FCS, UdelaR.
- De Certeau, Michel (2007) *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*. Universidad Iberoamericana. Biblioteca Francisco Xavier Clavigero. México.
- De Martino, Mónica (2014) “Políticas sociales, familias y profesiones asistenciales. Algunos puntos actuales de tensión”, en *Parentalidades y cambios familiares. Enfoques teóricos y prácticos*. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Montevideo.

- Gutiérrez, A; Waisrub, D; Revetria, R; Arenas, L; Domínguez, G; Camallonga, S; Fryd, P. ETAF ACJ Piedras Blancas y Manga (2015) "Protección, cuidados y corresponsabilidad. Desafíos y tensiones", en *I Coloquio Regional ¿Familias Contemporáneas - Intervenciones Contemporáneas? Familias y nueva matriz de protección social*. Serie Documentos de Trabajo, DTS, FCS, UdelaR.
- Gradin, Valeria & Verstraete, María Isabel (2016) *Herramientas y perfil profesional en acompañamiento familiar en el caso del programa Cercanías, desde una perspectiva sistémica*, Diplomatura Especialización en Psicología Sistémica y Familias, Facultad de Psicología, Universidad Católica del Uruguay, Inédito.
- Foucault, Michel (1981) "La gubernamentalidad". En AAVV, *Espacios de poder*. Madrid: La piqueta.
- Fraiman, Ricardo y Rossal, Marcelo (2011) *De calles, trancas y botones. Una etnografía sobre violencia, solidaridad y pobreza urbana*. Ministerio del Interior, Montevideo.
- García, Socorro (2008) *Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*, Cuadernos de la ENIA, Montevideo.
- Leopold, Sandra; González, Carolina; Baraibar, Ximena; Paulo, Laura. (2013). *Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del MIDES* (Resumen ejecutivo). Convenio DTS FCS - UdelaR con la DINEM - MIDES.
- Leopold, Sandra; González, Carolina; Baraibar, Ximena; Paulo, Laura (2015) "Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. En *Cuaderno de ciencias sociales y políticas sociales*. N°2. MIDES, DTS, FCS, UdelaR.
- Leopold, Sandra; González, Carolina; Baraibar, Ximena; Paulo, Laura (2016) *Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y el Servicio de Abordaje Familiar del Ministerio de Desarrollo Social*. DTS, FCS, UdelaR. Montevideo.
- Marotta (2015) "El trabajo con familias en políticas sociales: intervención e invención en psicología social comunitaria", en *Revista Psicología, Conocimiento y Sociedad*. Vol. 5, N° 2, Facultad de Psicología, UdelaR.
- Merklen, Denis (2013) "Las dinámicas contemporáneas de la individuación", en Castel, Robert; Kessler, Gabriel; Merklen, Denis; Murard, Numa; *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

- Perazzo, Ivone; Salas, Gonzalo; Vigorito, Andrea (2016) *Evaluación de impacto del programa Cercanías*. Instituto de Economía, FCEA, UdelaR, Montevideo.
- Pierri, Lucía (2012) “Reflexiones acerca de los procesos de coordinación y articulación interorganizacional en las políticas públicas sociales: ¿ahora se trata de coordinar?”, en Sánchez, A; Alfaro, J; Zambrano, A. *Psicología comunitaria y políticas sociales: reflexiones y experiencias*. Paidós, Buenos Aires
- Meerovich, M; Ramirez, L; Esteban, R; Colman, J; (2015) “Análisis del trabajo educativo social con familias. Entrecruzamiento del trabajo de tres dispositivos”, en *I Coloquio Regional ¿Familias Contemporáneas - Intervenciones Contemporáneas? Familias y nueva matriz de protección social*. Serie Documentos de Trabajo, DTS, FCS, UdelaR.
- Rodríguez, Alicia (2012) “Aportes de la Psicología Comunitaria al campo de las políticas públicas sociales: el caso del Uruguay”, en Sánchez, A; Alfaro, J; Zambrano, A. *Psicología comunitaria y políticas sociales: reflexiones y experiencias*. Paidós, Buenos Aires.
- Rodríguez, Carmen (2016) *Lo insoportable en las instituciones de protección a la infancia*. Editorial Azafrán, Montevideo.
- Silva Balerio, Diego & Domínguez, Pablo (2017) *Desinternar, sí. Pero ¿cómo? Controversias para comprender y transformar las propuestas institucionales de protección a la infancia y la adolescencia*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, La Barca, Montevideo.
- Vecinday, Laura (2016) “Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?”, en *Revista Fronteras*. N° 10, Departamento de Trabajo Social, FCS, UdelaR.
- Zorrilla de San Martín, Santiago (2015). “Peleando la integración: los ETAF como parte y testigo de los procesos de exclusión social”, en publicación del Programa Cercanías, MIDES. Inédito.

## Fuentes documentales

- DINEM (2014a) *Primer informe de monitoreo del programa Cercanías*. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo.
- DINEM (2014b) *Informe preliminar de evaluación cualitativa Programa Cercanías*. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- Modelo de atención (2016). Programa Cercanías, MIDES.
- Plan de Equidad (2008). Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf).
- Reforma Social (2011). Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf).

# Perfil de los estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República<sup>183</sup>

Carolina González Laurino<sup>184</sup>  
Sandra Sande Muletaber<sup>185</sup>

## Introducción

Este trabajo busca plantear el dilema entre la modificación del perfil de los estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República (Udelar) y la práctica de docente en un contexto de masificación de la enseñanza terciaria en el país. Se trata de indagar en las características socioeconómicas y culturales de los estudiantes de trabajo social para plantear la pregunta por los mecanismos de apropiación del conocimiento de los estudiantes que pasan por las aulas en el ciclo avanzado de la carrera.

El estudio en que se sustenta el artículo pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿quiénes son los estudiantes que llegan al ciclo avan-

---

183 Una versión ampliada de este trabajo fue sometida a arbitraje en la Revista Brasileña de Educación, y se encuentra en proceso de evaluación. Consideramos que su publicación en esta instancia puede aportar al debate sobre la formación de los trabajadores sociales uruguayos.

184 Doctora en Sociología y Ciencias Políticas (opción Sociología) por la Universidad de Deusto, España. Licenciada en Sociología egresada de la Universidad de la República (Udelar). Licenciada en Trabajo Social por la Udelar. Profesora agregada en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar. Docente en régimen de dedicación total, responsable de la asignatura Teorías Sociales II de la Licenciatura en Trabajo Social de la FCS de la Udelar del Plan de estudios 2009 desde el año 2011 a la fecha. En el Plan 1992 responsable de la asignatura en el período 2001-2010. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). (Uruguay) carolsoc@gmail.com

185 Doctoranda en el Doctorado en Ciencias Sociales (orientación Trabajo Social) de la FCS de la Udelar. Magister en Trabajo Social egresada de la FCS de la Udelar. Magister en Psicogerontología por la Universidad Maimónides, Argentina. Posgrado en Psicogerontología por la Universidad Maimónides. Posgrado en análisis sociodemográfico aplicado a la gestión por la Udelar. Licenciada en Sociología egresada de la Udelar. Licenciada en Trabajo Social por la Udelar. Profesora asistente de la asignatura Teorías Sociales II de la Licenciatura en Trabajo Social desde el año 2011 a la fecha. Profesora asistente del DTS de la FCS de la Udelar. Jefa del Departamento de Trabajo Social del Hospital Centro Geriátrico Dr. Luis Piñeyro del Campo. (Uruguay) sandrasande@hotmail.com

zado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República?, de qué localidades proceden?, ¿ejercen alguna actividad laboral remunerada mientras cursan sus estudios?, ¿cuáles son los antecedentes laborales y educativos de sus padres?

Más allá del perfil demográfico y socioeconómico del estudiante y su familia, la investigación se pregunta acerca de las actividades que los estudiantes realizan mientras estudian. Se relevaron aspectos relacionados con el consumo cultural, las fuentes de información que utilizan, el conocimiento de los debates públicos del país, el conocimiento de las políticas públicas nacionales, los representantes de las distintas carteras ministeriales y el conocimiento de los presidentes latinoamericanos y europeos con mayor presencia mediática.

Como hipótesis se plantea que el perfil de los estudiantes universitarios como activistas sociales, politizados, con participación en el cogobierno universitario, tanto como aquellos que se dedicaban a la actividad religiosa o a la militancia social se ha modificado en las últimas décadas.

Los signos de los tiempos han cambiado, así como las referencias estudiantiles al acceso y al uso de la información y a la práctica social que despertara la formación social que recibieran, tanto dentro como fuera del ámbito universitario. Por otro lado, como indicara Bauman al describir los procesos que denominó modernidad líquida (2002), se ha producido un corrimiento de la actividad privada hacia el espacio público, transformando la política en un espectáculo de consumo masivo de los detalles íntimos de las figuras públicas, ya sean estos políticos, deportistas o toda la gama que la prensa conoce con el nombre de la fama en los medios de comunicación de masas.

¿Estaremos asistiendo a lo que Ulrich Beck denomina «subpolítica» cuando explica que estamos buscando la política «en los ámbitos equivocados y en las páginas de prensa equivocadas»? (1994: 34) Conocer los intereses y espacios de acción de los estudiantes que transitan por el ciclo avanzado de la Licenciatura en Trabajo Social ha sido el interés principal de esta indagación.

### **Crecimiento de la matrícula en la Udelar en general y en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) en particular**

Los resultados del VII Censo dan cuenta del crecimiento sostenido de los estudiantes efectivos de grado en el período 1960-2012, totalizando una población universitaria de 85.905, que constituyen 109.563 inscripciones en servicios, y 130.941 inscripciones en carreras. Este dato se explica por la inscripción del estudiante de grado a más de una carrera universitaria, con un promedio de 1.5 inscripciones por carrera de cada estudiante efectivo de la Udelar. (VII Censo de estudiantes de grado de la Universidad de la República. Principales características, 2013:15).

Los datos del censo 2012 indican que los estudiantes en el área social y artística ascienden al 44.6% del total, de los cuales el 4.6% del total de estudiantes de la Udelar estudiaban en la FCS en el año 2012 (VII Censo de estudiantes de grado de la Udelar, 2013: 15. Cuadro 1: Estudiantes de la Udelar por servicios, según áreas). Tomando en cuenta la matriculación por carrera dentro de la FCS, 2.014 corresponden a los estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social, sin considerar los estudiantes del Ciclo inicial que sumaban 2.464 en el año 2012.

De acuerdo a la información sistematizada por la Unidad de Asesoramiento y Evaluación (UAE) de la FCS de la Udelar en el año 2007, la evolución de la matrícula entre los años 1992 y 2007 ha ido en aumento, con crecimientos significativos en los años 2000 y 2005, registrándose un descenso posterior hasta el año 2007, cuando se realiza la medición.<sup>186</sup>

### *Licenciatura en Trabajo Social de la FCS de la Udelar. Plan de estudios 2009*

En el año 2009 se produce una modificación en los planes de estudios de todas las licenciaturas que se dictan en la Facultad, que tiende a la flexibilización curricular mediante un sistema de acreditación.

La licenciatura culmina con un trabajo monográfico escrito que se defiende frente a un tribunal integrado por tres miembros que incluye al tutor del trabajo en la instancia de evaluación.

### **Consideraciones metodológicas**

Los datos que se presentan a continuación surgen de las respuestas a cuestionarios autoadministrados dirigidos a una muestra de estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social conformada por estudiantes de distintas generaciones que tienen en común haber cursado la asignatura Teorías Sociales II<sup>187</sup> en los años 2013 y 2016.

---

186 La Licenciatura en Trabajo social sigue la tendencia de crecimiento global desde el inicio de la Facultad en 1992, con 231 estudiantes, alcanzando su máximo en 2005. A partir de este año, acompañando la tendencia de la matrícula global, desciende el número de inscriptos hasta llegar a 465 en 2007.

187 Teorías Sociales II es una asignatura obligatoria de 60 horas del eje de Teorías Sociales del Plan de estudios 2009 que se dicta en el quinto semestre de la Licenciatura en Trabajo Social. Está precedida de la asignatura Teorías Sociales I, que constituye una asignatura obligatoria de 45 horas, cuyo curso es previo a Teorías Sociales II. No obstante, no es requisito del Plan de estudios 2009 haber aprobado la asignatura obligatoria precedente para cursar Teorías Sociales II, aunque es previa al examen. La asignatura Teorías Sociales II se dicta en una modalidad teórico-práctica en un curso que tiene como objetivo la incorporación de teorías sociales modernas y contemporáneas para la comprensión de los problemas sociales y deba-

Con el objetivo de conocer datos demográficos, así como nivel de información político y cultural nacional e internacional y la formación de los estudiantes que cursaron la asignatura Teorías Sociales II se aplicó un cuestionario el primer día de clase en el año 2013, que fue respondido por 130 estudiantes. A mitad del curso 2013, se aplicó un segundo cuestionario destinado a indagar fundamentalmente aspectos socioeconómicos de la familia de origen de los estudiantes que fue respondido por un número menor de asistentes al curso, dada la deserción producida después de la aplicación de la primera evaluación parcial.

En cambio, en 2016 el cuestionario fue aplicado el primer día de clase considerando todas las variables del cuestionario 2013 y otras pertinentes. Dado que la matriculación al curso ha ido en aumento debido a que no es previa al cursado de ninguna otra asignatura del Plan de estudios 2009, este cuestionario fue respondido por 186 estudiantes asistentes al inicio del curso.

Esto explica las variaciones en la cantidad de estudiantes que representan el total de encuestados en los cuadros que se presentan a continuación. Tomando en cuenta, sin embargo, esta variable, se consideran muestras representativas de los estudiantes que cursaron la materia en 2013 y 2016, dada la cantidad de respuestas procesadas en comparación con el número de estudiantes que rindieron la primera prueba parcial que constituía el primer paso para obtener la reglamentación.

## Presentación de resultados comparativos 2013-2016

### *Características demográficas*

A continuación, se describen una serie de indicadores básicos que nos permiten conocer el perfil de los estudiantes del curso de Teoría Social II de los años 2013 y 2016, en cuanto a su distribución por sexo, promedio de edad y lugar de procedencia.<sup>188</sup>

Cuadro 1: Distribución por sexo de los estudiantes

Año	2013	%	2016	%
Hombre	12	9	17	10
Mujer	118	91	159	90
Total	130	100	179	100

tes de la actualidad nacional e internacional. Por este motivo se considera importante para el curso la formación social, cultural, económica y política de los estudiantes, así como el acceso a información actualizada y confiable de la situación nacional e internacional.

188 Todos los cuadros presentados tienen como Fuente: Encuestas autoadministradas dirigidas a estudiantes del curso Teorías Sociales II, de la Licenciatura en Trabajo Social en los años 2013 y 2016.

Como suele ser habitual en la carrera de Trabajo Social, el curso de Teoría Social II, da cuenta del alto predominio de mujeres entre los encuestados en ambas mediciones. En el año 2013, sobre un total de 130 estudiantes que respondieron al formulario autoadministrado, el 91 % pertenece al sexo femenino. En el año 2016, en 176 respuestas procesadas, el 90 % de mujeres corrobora la preeminencia del sexo femenino entre los estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social.

Cuadro 2: Promedio de edad de los estudiantes

Región	2013	2016
Total	22	23
Montevideo	24	24
Interior	22	23
Exterior (*)	25	26

\* Nota: En los años 2013 y 2016 se contabilizan dos estudiantes.

La edad promedio de los estudiantes se encuentra en los 22 años en el año 2013 y un poco más alta, 23 en el año 2016. El promedio de edad no está muy alejado de la edad esperada en un curso perteneciente al tercer año de una carrera universitaria (21 años) y el aumento en el promedio de edad podría corroborar que el sistema de previaturas habilita el cursado en el cuarto año de la carrera. También podría estar indicando la procedencia de otras carreras universitarias de la Universidad de la República, como se señala en el Censo de 2012 ya referenciado.

Cuadro 3: Procedencia de los estudiantes según grandes áreas

Región	2013	%	2016	%
Montevideo	31	24	87	51
Interior	97	75	81	48
Exterior	2	2	2	2
Total	130	100	170	100

Asimismo, se indagó sobre el departamento de procedencia del estudiante, entendiendo por tal el departamento donde cursó el bachillerato. En el año 2013 Montevideo aporta la mayor cantidad de estudiantes (24 %); lo siguen sus departamentos limítrofes: Canelones y San José, 12 y 8 % respectivamente. Si se agrupa la procedencia de los estudiantes en tres grandes regiones (capital, interior y exterior del país) el 75 % de los estudiantes proviene del interior, el 23.8 % de la capital del país y el 2 % (dos estudiantes) del exterior.

En el año 2016 la procedencia de los estudiantes varía significativamente, dividiéndose la cantidad de estudiantes procedentes de Montevideo e Interior entre 51% y 48% respectivamente.

En el año 2016 se incorporó la pregunta por el estado civil de los estudiantes. Dada la edad promedio de los encuestados los resultados obtenidos resultaron esperables: el 86% declaró ser soltero, aunque resulta significativa la cantidad de estudiantes que no respondieron la pregunta (7%).

### *Nivel educativo de los padres*

Cuadro 5: Nivel educativo de la madre

	2013	%	2016	%
Primaria incompleta	1	2	5	3
Primaria completa	13	20	28	15
Secundario incompleto	17	26	58	32
Secundario completo	13	20	25	14
Técnica incompleta	1	2	7	4
Técnica completa	2	3	5	3
Universitaria incompleta	0	0	13	7
Universitaria completa	6	9	42	23
Terciaria no universitaria	3	5	0	0
Total	67	100	183	100

Cuadro 6: Nivel educativo del padre

	2013	%	2016	%
Primaria incompleta	4	6	14	8
Primaria completa	8	12	31	17
Secundario incompleto	20	30	45	25
Secundario completo	9	13	31	17
Técnica incompleta	2	3	18	10
Técnica completa	5	8	9	5
Terciario Incompleto	3	5	13	7
Terciario completo	10	15	22	12
Total	67	100	183	100

Del total de estudiantes que respondieron el formulario en el año 2013 (n: 67) el 28% refieren formación universitaria de sus progenitores por lo que puede afirmarse que el 72% de los estudiantes que cursan Teorías Sociales II en la Licenciatura en Trabajo Social en el año 2013 constituye la primera generación de universitarios en sus familias.

Por otra parte, en el formulario aplicado en 2016, en un mayor número de casos (n:183) el 30% de las madres y el 19% de los padres han transitado por estudios terciarios o universitarios. Aunque las madres de los estudiantes poseen mayor trayectoria universitaria que los padres, la tendencia de los estudiantes de Trabajo Social de constituir la primera generación con estudios universitarios en la familia se mantiene en 2016 en un porcentaje aproximado similar al de 2013 en un 70% de los casos.

Cuadro 7: Nivel de actividad laboral de los estudiantes

	Frecuencia	%
Ocupado	85	46
Sin actividad laboral	98	54
Total	183	100

En el cuestionario autoadministrado aplicado en 2016 se introdujo también la consulta por la cantidad de estudiantes que se desempeñaban en una actividad económica remunerada, obteniendo como resultado que el 46% de los estudiantes trabaja un promedio de 28 horas semanales.

### *Formación curricular*

Cuadro 9: Aprobó Teoría Social I

Año	2013	%	2016	%
Aprobó	119	92	146	85
No aprobó	11	9	30	15
Total	130	100	176	100

Los estudiantes en Trabajo Social cuentan en la carrera con otras materias que abordan la teoría social como eje central, ubicadas antes a Teorías Sociales II en el Plan de Estudio 2009. Con la intención de conocer la experiencia y el vínculo con estas materias teóricas, se indagó sobre el nivel de aprobación de la materia Teoría Social I, que se cursa en el cuarto semestre (segundo año de la carrera), y la cantidad de estudiantes que cursaron la materia optativa Teoría Social 0, en el ciclo inicial.

El nivel de aprobación de Teoría Social I resulta alta, aunque con leve tendencia a la baja: el 92% en 2013 y 85% en 2016 declara haber aprobado el curso. El promedio de calificaciones obtenido en la asignatura obligatoria de la Licenciatura en Trabajo Social resulta también alto (casi 8 en una escala de 12).

### *Información nacional e internacional de los estudiantes en 2013 y 2016*

Dado que, entre los objetivos del curso de Teorías Sociales II se plantea la aplicación de los conocimientos teóricos a situaciones políticas, sociales y culturales nacionales e internacionales, se consultó a los estudiantes acerca de las distintas formas de acceso a la información, lo que dio como resultado que la mayoría accede a portales periodísticos por internet. Como forma de chequear esta forma de acceso a la información, se preguntó el grado de conocimiento de presidentes latinoamericanos (se agregaron Ecuador y Perú en 2016), europeos (se eliminó la pregunta por los países que transitaban

procesos electorales en 2016) y de Estados Unidos, así como de los titulares de algunos ministerios nacionales relacionados con la seguridad pública (Ministerios del Interior y Defensa) y el área social en la que se insertarán como profesionales (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación y Cultura a los que se agregó la consulta por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en 2016).

Cuadro 10: Tasa de conocimiento de los distintos presidentes

PRESIDENTES	Correcto		Incorrecto/NC		Correcto		Incorrecto/NC	
					2016			
	2013				2016			
	Rec	%	Rec	%	Rec	%	Rec	%
ARGENTINA	124	95	6	5	162	87	24	13
EEUU	113	87	17	13	156	84	30	16
BRASIL	72	55	58	47	135	73	51	24
VENEZUELA	64	49	66	34	114	61	72	39
BOLIVIA	62	50	68	52	88	47	98	39
CHILE	25	19	105	77	71	38	115	62
ECUADOR					21	13	162	87
PERÚ					8	4	178	96
ESPAÑA	6	5	124	95				
ALEMANIA	6	5	124	95	24	13	162	87
GRAN BRET	3	2	127	1,5				
FRANCIA	1	1	129	99	13	7	173	93

En el Cuadro 10 es posible apreciar algunas diferencias en la tasa de conocimiento de los presidentes de algunos países que han estado en la primera plana de las noticias en 2016 frente al conocimiento referido por los estudiantes en 2013.

En 2013, en un total de 130 encuestados, los presidentes más conocidos por los estudiantes fueron los de Argentina y Estados Unidos, con un 95% y 87% de aciertos respectivamente. Le siguieron Brasil, Venezuela y Bolivia que rondaron el 50% de conocimiento de los estudiantes. Resultó significativo el desconocimiento del presidente de Chile en 2013 (19%), así como de los primeros ministros y presidentes europeos.

En 2016, por su parte, en un total de 186 encuestados, la tasa de conocimiento de los presidentes de Argentina y Estados Unidos descendió a 87% y 84% respectivamente, aumentando el grado de respuestas acertadas en los titulares de la presidencia de Brasil (73%), Venezuela (61%), Chile (38%) y la Primera Ministra de Alemania (13%) aunque el nivel de reconocimiento de los demás países continuó siendo bajo.

Cuadro 11: Tasa de conocimiento de los distintos ministros

MINISTROS	Correcto 2013		Incorrecto/NC		Correcto 2016		Incorrecto/NC	
	Recuen- to	%	Recuen- to	%	Recuen- to	%	Recuen- to	%
INTERIOR	85	65	45	35	115	62	61	38
MIDES	45	29	85	71	36	19	150	81
DEFENSA	23	30	107	70	53	29	133	72
EDUCACIÓN	15	11	115	89	56	30	130	70
SALUD	2	1	128	99	15	8	171	92
VIVIENDA					2	1	184	99

La tasa de conocimiento de los titulares de los Ministerios nacionales en los estudiantes resultó significativamente bajo en relación a las expectativas de conocimiento de los Ministerios del área social.

La mayor cantidad de aciertos estuvo representada por los titulares de los Ministerios relacionados con la seguridad pública, la seguridad nacional y la educación, temas que han sido objeto de debate en los últimos años en el país.

A modo de hipótesis podría plantearse que el conocimiento del titular del Ministerio del Interior, quien resultó el más conocido para los estudiantes (65% en 2013 y 62% en 2016), estaría relacionado con el debate social generado por los temas de seguridad ciudadana en el contexto del plebiscito de la baja de la edad de imputabilidad penal para los adolescentes en 2014, que fue motivo de consulta en el cuestionario aplicado en 2013.

Llama la atención, sin embargo, el desconocimiento relativo de esta figura pública que no tuvo recambio, pese al cambio de gobierno en el cuestionario aplicado en 2016, que prácticamente no tuvo variaciones respecto a la consulta de 2013. En la primera consulta el 35% de los estudiantes no logró identificar al titular de la cartera de Interior, mientras que en la segunda consulta, no pudo hacerlo el 38% de los consultados.

Resulta significativo la baja cantidad de aciertos en la identificación del Ministerio de Desarrollo Social (29% en 2013, que desciende a 19% en 2016), dado que se trata de un ministerio específicamente relacionado con la nueva inserción de los trabajadores sociales en el campo laboral. Este dato se corresponde con el desconocimiento de inserciones profesionales más tradicionales como el área de la salud, cuyo titular ministerial era desconocido por el 99% de los estudiantes en 2013 y por el 92% de los encuestados en 2016. Si se suma el desconocimiento del titular del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a este escenario (incorporado en la consulta realizada en 2016) es posible pensar que este dato se debe, principalmente al relativamente bajo nivel de exposición pública de las figuras de ambos Ministerios.

## *Una muestra de consumo cultural: el ejemplo de la literatura*

En relación al consumo cultural de los estudiantes encuestados se hará referencia exclusivamente al hábito de incorporación de la literatura en relación al tiempo libre, ya que no es posible comparar las dos instancias de medición.<sup>189</sup>

Cuadro 12: Mención de obras literarias

Literatura	2013	%	2016	%
Menciona	65	50	107	52
No responde	65	50	79	48
Total	130	100	186	100

El Cuadro 12 muestra que no existen variaciones significativas en la mención de obras literarias que han resultado importantes en la formación cultural de los estudiantes en los cuestionarios aplicados en 2013 y 2016.<sup>190</sup> De la totalidad de encuestados (130 en 2013 y 186 en 2016) aproximadamente la mitad de los estudiantes refiere algún título literario de referencia. Si bien no es posible ser concluyentes al respecto, parecería que la mitad de los estudiantes no ha incorporado la literatura entre sus hábitos de consumo cultural.

Entre los estudiantes consultados en 2016, tampoco aparece el hábito de asistir a espectáculos culturales como cine o teatro ni el de realizar actividad física de forma frecuente. En esta última encuesta se destaca, por otra parte, la habituación en el uso de internet, tanto para la búsqueda de información, como para el consumo de música, series televisivas y cine disponible on-line.

La modificación de las pautas de consumo cultural en las nuevas generaciones de estudiantes universitarios podría estar asociada a la pérdida de valor cultural del uso del papel respecto a la lectura de obras literarias, como de las actividades culturales que demanden presencia y encuentro con otros (como el cine y el teatro). La escasa frecuencia de la actividad deportiva entre los estudiantes consultados en 2016 podría, por el contrario, estar explicada por el género, dado que las mujeres jóvenes —que representan el 90% de los estudiantes encuestados— es menos proclive a dedicarse a la actividad física que los varones de la misma edad.

189 En 2016 consulta acerca de frecuencia de asistencia al cine, teatro, internet y actividad física.

190 Dado que la referencia a las obras literarias mencionadas por los estudiantes en ambas encuestas ocuparía un espacio superior al disponible en esta presentación se incluirá únicamente la mención a los estudiantes que hacen referencia a alguna obra literaria que ha resultado significativa en su biografía.

## **Análisis de resultados**

De la presentación de resultados de las encuestas realizadas en los años 2013 y 2016 a los estudiantes que cursan el ciclo avanzado de la Licenciatura en Trabajo Social, representados en la muestra de los asistentes al curso de Teorías Sociales II, es posible realizar algunas observaciones referidas tanto a las transformaciones económicas, sociales y culturales de los últimos años (Bauman, 2002; Beck, 1994, 1996, 2001; Giddens, 1994, 1995; Castel, 2004, 2010), como al proceso de masificación de la enseñanza universitaria en el país, específicamente en la Universidad de la República.

Con respecto a este último aspecto, los datos estarían indicando que es posible corroborar la feminización de la matrícula universitaria, sobre todo en carreras en las que se prioriza el cuidado y los servicios sociales (Freidson, 1998; Grassi, 1989; Ortega, 2008, 2011; Claramunt, García y García, 2015; Acosta, 1997). En este aspecto, las nuevas generaciones de estudiantes no han variado respecto a las precedentes en la elección del trabajo social como formación profesional que es posible comparar con la docencia para los estudiantes de magisterio y de profesorado en Uruguay.

Los estudiantes de trabajo social son, en su mayoría jóvenes, provenientes tanto del interior del país como de Montevideo, aunque los datos de 2016 estarían indicando una mayor prevalencia de estudiantes de la capital entre los encuestados de los últimos años del ciclo profesional.

De la información que surge en las encuestas es posible afirmar que, aproximadamente el 70% constituyen la primera generación de universitarios en la familia, dato que estaría refrendado por los resultados del Censo de estudiantes, aplicado en 2012 a los estudiantes de toda la Universidad de la República. Estos datos estarían indicando una ampliación de la base social que accede a los estudios terciarios de carácter universitario en el país.

No obstante, la masificación de la matrícula universitaria no resulta un indicador potente en sí mismo para explicar los datos relativos al hábito de incorporar información social, política y cultural, tanto nacional como internacional entre las nuevas generaciones de estudiantes de trabajo social. Estos indicadores estarían hablando más que del origen socioeconómico y cultural de los estudiantes que acceden, mediante el proceso de masificación, a la formación universitaria, de las transformaciones sociales de la licuefacción de la modernidad sólida a las que Bauman se refiere (2002), así como al proceso de identificación de los jóvenes con nuevos escenarios de la «subpolítica», como explicaba Beck (1994).

Los resultados respecto al acceso al mundo del trabajo de los estudiantes encuestados en 2016 estarían indicando que, en la etapa del ciclo profesional, aproximadamente la mitad de los estudiantes desempeñan alguna actividad remunerada trabajando un promedio de 28 horas semanales, lo que

podría estar influyendo en la disponibilidad en el desempeño académico y en el acceso a la información y a otros bienes de consumo cultural.

Respecto a la formación curricular de los estudiantes del ciclo avanzado que cursan Teorías Sociales II como asignatura obligatoria del quinto semestre de la Licenciatura en Trabajo Social podría resultar significativo destacar que, dadas las características de la carrera profesional, los estudiantes no opten por cursar materias de carácter teórico en el ciclo inicial pese a la oferta disponible. El sistema de acreditación del Plan de estudios podría estar influyendo en estas opciones estudiantiles, dada la mayor flexibilidad curricular respecto al Plan 1992, que promovía un tránsito predeterminado mediante un sistema de previaturas más exigente. En este sentido es posible preguntarse si los estudiantes de las últimas generaciones han logrado desarrollar la madurez académica suficiente como para valorar la incorporación de las herramientas teóricas que les permitan interpretaciones de las situaciones sociales, culturales y políticas nacionales e internacionales que los distancien de la sociología espontánea (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2008) y del acceso a la información mediante el sentido común (Habermas, 1987). Especialmente la ampliación de la matrícula de la asignatura en 2016, debido al desfasaje de quienes cursan el último año de la carrera respecto al momento de cursado previsto, estaría dando cuenta de que el Plan de Estudios 2009, estaría habilitando esta práctica cada vez más frecuente.

Dado que el nivel de información —recogido meramente con los indicadores de conocimiento de presidentes latinoamericanos y europeos y los titulares de ministerios nacionales— resulta significativamente bajo respecto a lo que podría esperarse de un estudiante dedicado al área social, podría plantearse que los estudiantes del ciclo profesional de la Licenciatura en Trabajo Social no buscan, más allá de lo que la formación curricular ofrece, formación o información complementaria. Cabría preguntarse por qué no lo hacen. Tal vez, como indica Beck, «los hijos de la libertad», están expresando mediante intereses divergentes a los de sus padres y adultos referentes, «una denegación de la política altamente política» (1999:11).

El dato de incorporar el hábito de lectura de obras literarias como mecanismo de ampliación del mundo cultural podría estar hablando en el mismo sentido, vinculado a un desinterés de las nuevas generaciones de estudiantes universitarios por las formas tradicionales de ampliación del capital cultural. «La necesidad de *transformarse* en lo que uno es constituye la caracterización de la vida moderna», según Bauman (2002:37). Este proceso de continua autoconstitución individual deriva en «un proceso inacabado», dirá el autor, aunque esto no implique seguir el modelo moderno de emancipación mediante la incorporación de los insumos tradicionales del capital cultural del que habla Bourdieu. Junto con la globalización, la incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación han generado entornos culturales diversifica-

dos, así como distintas esferas de consumo y mediatización originando diferentes formas de apropiación de las influencias globalizadas (Giddens, 1994) que podrían estar explicando por qué ya no se incorpora la literatura, el cine o el teatro en el mundo de la vida de las nuevas generaciones de estudiantes, que prefieren el uso de internet y las redes sociales como modos de ampliación de sus intereses en la vida cotidiana.

En efecto, las formas de incorporación de capital cultural se han modificado, pero no aparecen nuevos mecanismos de apropiación de conocimiento significativo entre los estudiantes encuestados, lo que se devela en la desinformación sobre la situación política internacional, así como sobre la actualidad uruguaya —explicado por el desconocimiento de los titulares de las carteras ministeriales, de los argumentos debatidos en 2013 respecto al proyecto de ley que pretendía bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años (plebiscitado en octubre de 2014)<sup>191</sup> y de las políticas sociales universales y focalizadas aplicadas en el país<sup>192</sup>.

En suma, si bien la masificación de la matrícula universitaria ha habilitado el ingreso a la universidad de sectores sociales que antes no tenían acceso a estudios superiores, como estaría demostrado por el nivel educativo de los padres de los estudiantes encuestados en 2013 y 2016, los indicadores referidos a la desinformación respecto a la vida social y política de nuestro país y del mundo Occidental también estarían hablando de un empobrecimiento del mundo cultural de los estudiantes universitarios, específicamente de los estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social representados en la muestra analizada.

## Consideraciones finales

Si, como afirman Bourdieu, Chamboredon y Passeron, citando a Poincaré «los hechos no hablan por sí mismos», (2008:63) el dato científico es una construcción que desafía el sentido común y la accesibilidad ingenua de los sentidos, «situación que lleva implícita una constante vigilancia epistemológi-

---

191 En el cuestionario 2013 se incluyó la consulta acerca del debate público que se popularizó mediante la recolección de firmas promovida por parte de la oposición al gobierno, que pretendía la derogación de artículos del Código Penal (1934, actualmente en discusión parlamentaria) y del Código de la Niñez y la Adolescencia (vigente desde 2004). En esa instancia se constató el desconocimiento del debate planteado en la agenda pública. Cfr. González, C., Cuello, L. y Sande, S. (2014) El impacto de la masificación de la enseñanza universitaria en el perfil sociocultural de los estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República, *Revista Regional de Trabajo Social*, 28 (61): 52-75.

192 Si bien este dato no fue incorporado en esta presentación, la pregunta por la enumeración de las políticas sociales universales y focalizadas en el país, consulta que se realizó en los cuestionarios aplicados en 2013 y 2016, mostró desconocimiento y desinformación de los estudiantes encuestados.

ca y de rigor metodológico» (Gutiérrez, 2006,13), la información aquí presentada requiere interpretación más allá de la simple descripción que evite «las tentaciones del empirismo» (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2008:63).

De acuerdo a la lectura de los estudiantes universitarios de la Universidad de Buenos Aires en el período de crisis argentina que efectúa Sandra Carli (2012), las representaciones sociales del estudiante universitario como militante activo en las décadas del sesenta y primeros años de los setenta y la salida de las dictaduras regionales a principios de los años ochenta se ha transformado radicalmente en el siglo XXI, al menos en Uruguay. En nuestro país, y específicamente en la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, quedan pocos militantes políticos y sociales, relativamente informados por los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil acerca de los debates sociales nacionales e internacionales y, menos aún quienes, optando por la profesionalización de la carrera en Trabajo Social se acercan a la información de manera crítica o a la literatura como forma de ampliar el acotado mundo de la vida en que se mueven las referencias masivas de los jóvenes uruguayos en general. En función de la muestra analizada, parecería que la distancia entre las representaciones sociales de los jóvenes uruguayos no diferenciaría demasiado entre aquellos estudiantes universitarios que optan por formarse como trabajadores sociales de otros representantes de su generación en relación a estos aspectos (formación e información social y política o acceso a bienes de consumo cultural tradicionales como literatura, cine y teatro).

La formación en trabajo social se encuentra pues, con jóvenes diferentes a aquellos de generaciones formadas en las últimas décadas del siglo XX. No obstante, la celebración del individualismo positivo de Beck (1999, 2001) y Giddens (1994, 1995) en la década de los noventa, que apuestan a la construcción de la autonomía individual sin las constricciones de las organizaciones sociales de la modernidad industrial, encuentra sus limitaciones a la hora de la apropiación del conocimiento social, y en particular de las tradiciones del pensamiento social clásico, moderno y contemporáneo en la formación universitaria.

Como asegura Giddens, «existe una conexión directa (aunque dialéctica) entre las tendencias globalizadoras de la modernidad» y «la transformación de la intimidad en el contexto de la vida cotidiana» (1994:110) que es preciso analizar en términos de fiabilidad de los sistemas abstractos que han penetrado en el mundo profano en forma de conocimiento confiable. Así, explica el proyecto reflexivo del yo como autoconstitución del individuo en la modernidad tardía. Sin embargo, este producto de autoconstrucción del sí mismo no es posible como apuesta individual sin soportes sociales, como sostiene Castel (2004, 2010), ni únicamente «con los recursos y medios disponibles en las políticas de vida autogestionadas» como recuerda Bauman (2002:44).

Como explica este autor, «El individuo *de jure* no puede transformarse en individuo *de facto* sin primero convertirse en *ciudadano*» (Bauman, 2002:46). La privatización de la esfera pública que caracteriza esta etapa de la modernidad fluida dirá Bauman, invierte la tarea de la teoría crítica.

La formación en trabajo social y, particularmente la referida a la reflexión acerca de la situación económica, social, política y cultural de nuestro país mediante los referentes del pensamiento social moderno y contemporáneo encuentra, en la actualidad, problemas difíciles de superar con las herramientas exclusivas de la autoconstitución del individuo moderno y en el contexto de masificación de la enseñanza universitaria en la Udelar.

Asimismo, persiste en el imaginario del estudiantado la idea de la profesión como una forma de activismo social, que aún a pesar de los distintos períodos de reformulación de la currícula y del acercamiento a las ciencias sociales mantienen un contenido matricial.

Más del 67% de los encuestados en 2016 y el 59,2% de los que respondieron en el 2013, afirman haber elegido la carrera para «ayudar» o por considerarla «una herramienta de cambio».

Esta separación entre los contenidos teóricos abstractos (aquellos que no pueden ligar tan directamente con la situación social concreta que se le presenta en la práctica pre-profesional) y lo que consideran será su campo de actuación, sería otro elemento que deberá analizarse con posterioridad para obtener un panorama más acertado sobre los estudiantes que cursan trabajo social en la actualidad. Sin embargo, se trata de un colectivo que no busca informarse sobre los debates políticos de actualidad, pero tampoco sobre los alcances de las respuestas del Estado a la «cuestión social» (Castel, 1997), desestimando con esto la referencia a la vinculación teoría-práctica, reclamada.

Las nuevas generaciones, apoyadas en la flexibilidad de la currícula mantienen sus opciones por las materias que consideran más vinculadas a la práctica y van posponiendo las que implican una mayor carga teórica y de lectura, que se observa en la dificultad de generación de reflexiones sobre los acontecimientos de la sociedad desde las categorías abstractas.

La respuesta a la masificación desde la Universidad de la República ha sido la de pensar formas alternativas de enseñanza-aprendizaje para adecuar el proceso de enseñanza al nuevo perfil de los estudiantes universitarios —su cultura digital—, incorporando nuevas tecnologías en el proceso de aprendizaje. No se trata solo, ni únicamente del capital social y cultural con el que llegan los estudiantes que antes no ingresaban a la universidad por los problemas de discriminación de clase social o de capital económico, que condiciona, como asegura Bourdieu, la adquisición del capital simbólico y relacional de los sujetos. Parecería que la distancia entre la apropiación del conocimiento que ofrece el aula no es posible sin la lectura sistemática

de estudiantes no habituados a esta forma de incorporación de herramientas que las nuevas formas de acceso a internet ni la asistencia a las clases logran suplir. Las formas de acceso a la reflexión y al pensamiento crítico de las situaciones sociales y los debates políticos que atraviesan la vida pública y condicionan las vidas de los individuos parecerían estar amenazados por el sentido común «del hombre de la calle» al decir de Berger y Luckmann (1972) que renuncian a la producción de una epistemología informada por la historia del pensamiento social para apostar a «la construcción social de la realidad» que podría hacer cualquier individuo mediante un proceso de «socialización exitosa» en la sociedad contemporánea.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, L.E. (1997) *Modernidad y Servicio Social: un estudio sobre la génesis del servicio social en el Uruguay* (Disertación de Maestría). Río de Janeiro: UFRJ/ESS.
- Bauman, Z. (2002) *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Universitaria.
- Beck, U. (1994) La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva. In: Beck, U., Giddens, A. y Lash, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial, 13-73.
- Beck, U. (1996) Teoría de la sociedad de la modernización reflexiva, en *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. In: Beriain, J. (comp.) Barcelona: Anthopos, 223-265.
- Beck, U. (1999) *Hijos de la libertad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (2001) Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política. In: Giddens, A. y Hutton, W. (eds.) *En el límite. La vida en el capitalismo global*. Barcelona: Kriterion Tusquets Editores.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1972) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bourdieu, P, Chamboredon, J.C y Passeron, J.C. (2008) *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Carli, S. (2012) *El estudiante universitario. Hacia una historia del presente de la educación pública*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (2004) *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

- Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Claramunt, A.; García, A. y García, M. (2015) *Primer censo de egresados de Trabajo Social*. Montevideo: ADASU-DTS. FCS. Udelar.
- Freidson, E. (1998) *Renascimento do profissionalismo. Teoría, profecia e política*. São Paulo: Editora da Universidad de São Paulo.
- Generación 2007: perfiles y resultados. Informe final del Ciclo Básico. Unidad de Seguimiento y Evaluación (UAE) de la FCS de la Udelar, 2007.
- Giddens, A. (1994) *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giddens, A. (1995) *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península.
- González, C., Cuello, L. y Sande, S. (2014) El impacto de la masificación de la enseñanza universitaria en el perfil sociocultural de los estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. *Revista Regional de Trabajo Social*, 28 (61): 52-75,2/2014.
- Grassi, E. (1989) *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Humanitas.
- Grassi, E. (1995) La implicancia de la investigación social en la práctica del Trabajo Social, en *Margen*, 9:1-15.
- Gutiérrez, A. (2006) *Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Habermas, J. (1987) *La teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Informe Ciclo Básico. (2002) Unidad de Seguimiento y Evaluación (UAE) de la FCS de la Udelar.
- Ortega, E. (2008) *El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobattlista*. Montevideo: Trilce.
- Ortega, E. (2011) *Medicina, religión y gestión de lo social: un análisis genealógico de las transformaciones del servicio social en el Uruguay (1955-1973)*. Montevideo: CSIC-Udelar.
- VII Censo de Estudiantes Universitarios de Grado. (2013) Principales características de los estudiantes de grado de la Udelar en 2012. Montevideo: Dirección General de Planeamiento. Udelar.

# La cuestión social y la actualidad de los pioneros en teoría social. Aportes para la formación profesional

Cecilia Espasandín<sup>193</sup>  
María Echeverriborda<sup>194</sup>  
Lucía Píriz<sup>195</sup>  
Lorena Fernández<sup>196</sup>

## Introducción

Organizamos nuestra ponencia en tres momentos. En una primera parte, realizamos una aproximación a la producción intelectual de los tres exponentes de las tradiciones de pensamiento que abordamos en este trabajo: el liberalismo de Alexis de Tocqueville, el socialismo de Friedrich Engels y Karl Marx y el reformismo de Emile Durkheim. A continuación, procuramos identificar algunos trazos argumentativos de nuestros autores en parte de los textos estratégicos de la matriz de protección social del Uruguay a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en el año 2005. Por último, colocamos algunas reflexiones preliminares sobre la pertinencia e importancia de recuperar la teoría social clásica en la formación profesional que desarrollamos en la Facultad de Ciencias Sociales.

## Pobreza y teoría social en el siglo XIX

Al igual que hoy, la pobreza – comúnmente referida como pauperismo – estaba en el corazón de los debates académicos y políticos del siglo XIX. En

---

193 Licenciada en Trabajo Social, Máster en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro, Doctoranda en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social de la FCS/UdelaR (Uruguay). Prof. Adjunta en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Trabajo Social de la FCS/UdelaR. Candidata a Investigadora de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. (Uruguay) macecilia.espasandin@cienciassociales.edu.uy

194 Licenciada en Trabajo Social, Maestranda en Trabajo Social por la FCS/UdelaR (Uruguay). Asistente del Departamento de Trabajo Social de la FCS/UdelaR. (Uruguay) madelcarmen.echeverriborda@cienciassociales.edu.uy

195 Licenciada en Trabajo Social. Asistente del Departamento de Trabajo Social de la FCS/UdelaR (Uruguay). lupiriz@gmail.com

196 Licenciada en Trabajo Social. Asistente del Departamento de Trabajo Social de la FCS/UdelaR (Uruguay). Ifdelaguerra@gmail.com

la primera mitad del siglo XIX, el brutal pauperismo de las clases trabajadoras urbanas en Europa –en aquellos países que experimentaban los impactos de la Primera Revolución Industrial–, impactó en intelectuales de las más diversas corrientes y dio origen a una amplia producción escrita sobre lo que entonces era designado “cuestión social”.

*La situación de la clase obrera en Inglaterra* fue escrita en 1845 por el joven, de 24 años, Friedrich Engels, en el marco del debate de la época. Nacido en el seno de una familia de la alta burguesía alemana, Engels se aproxima tempranamente a las condiciones de trabajo de obreros y obreras de las fábricas de su familia. La segregación urbana y la precariedad de la vivienda obrera, la barbarie del trabajo en las fábricas y sus consecuencias en la salud de los obreros (especialmente en la mortalidad infantil), la desmoralización en la población trabajadora (desde el delito a la adicción), etc., son algunos de los fenómenos caracterizados por Engels en su joven obra. La “cuestión social”, cuya manifestación más evidente era el pauperismo, se le revela como portadora de las contradicciones de la sociedad capitalista naciente. No hay reforma social que pueda superar la “cuestión social”. Solo la supresión de la sociedad burguesa fundada en la propiedad privada de los medios de producción, puede suprimirla. Engels expone, de manera embrionaria, algunos análisis y categorías que incidirán profundamente en Marx y sus estudios del capital.

Por esos años también Marx escribía sobre el pauperismo y los límites de la reforma social en Prusia (actual Alemania)<sup>197</sup>. Polemizando con un artículo del prusiano Arnold Ruge, coloca la incapacidad del Estado moderno para resolver los problemas puestos por la sociedad, como son el pauperismo y la miseria. Sea un Estado atrasado como el prusiano, o desarrollado como el Estado inglés y francés, tal incapacidad deriva de la propia naturaleza del fenómeno político, determinado esencialmente por la sociedad civil sobre la que se asienta (burguesa). Marx destaca la imposibilidad de que el gobierno prusiano supere los límites políticos intrínsecos a la esencia del Estado, la cual no cambia aunque varíen sus formas.

“(Inglaterra) explica el pauperismo por la mala voluntad de los pobres, mientras el rey de Prusia lo hace a partir del sentimiento no cristiano de los ricos y la Convención lo hacía por la mentalidad sospechosamente contrarrevolucionaria de los propietarios. Por ello Inglaterra castiga a los pobres, el rey de Prusia exhorta a los ricos y la Convención guillotina a los propietarios. Finalmente, todos los Estados buscan la causa en deficiencias casuales o intencionales de

---

197 “Glosas marginales al artículo ‘El Rey de Prusia y la reforma social. Por ‘un prusiano’” es un texto donde Marx [1844] critica la postura del prusiano Arnold Ruge, quien había publicado un artículo sobre la insurrección de los tejedores de Silesia (Alemania). En éste Ruge criticaba el carácter políticamente limitado de la revuelta obrera, así como la acción política limitada del gobierno prusiano a través de medidas administrativas y de beneficencia.

la administración y por ello buscan el remedio a todos sus males en medidas administrativas. ¿Por qué? Justamente porque la administración es la actividad organizadora del Estado” (Marx, [1844] 2008: 123).

Inglaterra, el país político por excelencia, solo puede administrar y disciplinar el pauperismo, desconociendo necesariamente sus causas. Erradicar la mendicidad desde su raíz equivaldría a erradicar la propia clase trabajadora. Lo que cabe al Estado (burgués) no es la supresión sino la administración de la miseria.

“El significado general que la Inglaterra política ha extraído del pauperismo se limita a lo siguiente: a que el pauperismo se ha erigido en una institución nacional en el curso de su desarrollo y a pesar de las medidas administrativas, y por ello ha llegado a convertirse en objeto de una administración ramificada y ampliamente extendida. Pero una administración que ya no tiene como tarea extirparlo sino disciplinarlo y eternizarlo” (Ídem: 120).

Marx ilustra el error metodológico de dotar a la esfera política de una prioridad ontológica en relación a los otros momentos de la totalidad social. Desde su concepción materialista de la historia, Engels y Marx entienden que es a partir de las condiciones materiales de vida, que los individuos construyen sus formas de conciencia, entre las cuales, la política.

El ser social es un complejo de complejos, cuya matriz o momento fundante es la esfera de la economía, o esfera del trabajo (Marx; Engels [1846] 1973; Lukács [1969] 2004). Esta dependencia ontológica de las diferentes esferas en relación a la economía no anula la autonomía relativa de cada una. Sin embargo, es propio del pensamiento social burgués, despreciar la categoría de totalidad y convertir sus momentos constitutivos (por ejemplo, la política) en partes aisladas, con lógicas propias, sin anclaje en la matriz económica.

Algunos años antes en Francia, Alexis de Tocqueville escribe su *Memoria sobre el pauperismo*. Tocqueville es el máximo escritor liberal de su época y heredero de una tradición aristocrática y conservadora que atempera su liberalismo, jerarquizando la moral sobre la política. Tocqueville desarrolla su perspectiva liberal fundado en una noción de libertad individual negativa, es decir, una concepción individualista de la sociedad. Considera esta última como producto de una relación contractual entre individuos, por tanto el individuo se antepone y tiene primacía sobre la sociedad.

En su estudio *Memoria sobre el pauperismo* (cuya primera edición en francés se publica en 1835) Tocqueville desarrolla una postura contraria a la asistencia provista por el Estado, a través del análisis de los impactos económicos, sociales y morales de la ley de pobres consagrada en Inglaterra en 1834. Este autor funda su argumento contrario a la “caridad legalizada” en la idea de que ésta generaliza “los abusos” por parte de quienes la reciben.

El texto recoge las notas de su primer viaje al interior de Inglaterra y analiza el problema de la pobreza que acompaña al crecimiento industrial. El pauperismo es intrínseco a la evolución de las sociedades, una consecuencia natural de la civilización. La sociedad moderna multiplica y diversifica nuevos goces y necesidades suplementarias que impulsan la pasión por el bienestar material. El desplazamiento masivo de la población agrícola hacia la industria en busca de ese bienestar, y la imposibilidad de alcanzarlo, hace inevitable el crecimiento del pauperismo. “Cuanto más rica, industriosa y próspera es una sociedad, más variados y permanentes devienen los goces de la mayoría; y cuanto más variados y permanentes son éstos, más se asemejan por la costumbre al ejemplo y las verdaderas necesidades” (Tocqueville, 2003: 16). Esta diversificación creciente de las necesidades a través del aumento de los estándares de vida, trae aparejada una creciente desigualdad y un inevitable crecimiento del pauperismo. Así lo expresa Tocqueville (Ídem: 18):

“(…) cuanto más ricas son las naciones, más debe multiplicarse el número de aquellos que tienen que recurrir a la caridad pública, puesto que dos causas muy poderosas tienden hacia ese resultado: por un lado, la clase más naturalmente expuesta a las nuevas necesidades aumenta sin cesar en esas naciones y, por otro lado, las necesidades se incrementan y diversifican infinitamente; la ocasión de encontrarse expuesto a alguna de ellas resulta, por tanto, más frecuente cada día”.

Sin embargo, la institucionalización pública de la asistencia (“caridad” en palabras del autor) genera múltiples perjuicios. Ésta quita parte de la riqueza de los que más poseen, para dársela a los más necesitados, pero sin el intercambio personal propio de la caridad individual que establece vínculos morales entre personas de diferentes clases, y favorece el sentimiento de gratitud de quien recibe. Asimismo, la asistencia consagrada como un derecho, se establece a partir del reconocimiento público y más o menos estable de una situación de inferioridad de los destinatarios de la misma, lo que debilita, desde su perspectiva, la conformación de individuos moralmente enaltecidos. Además de estos argumentos, en el centro de su postura está la idea de que un subsidio a los pobres desestimula a los mismos para trabajar. Encontramos aquí una idea central en el desarrollo de su perspectiva.

“Como todos los seres organizados, el hombre, tiene una pasión natural por la ociosidad. Sin embargo, hay dos motivos que le llevan al trabajo: la necesidad de subsistir y el deseo de mejorar las condiciones de la existencia. La experiencia ha demostrado que, en su mayoría, los hombres no pueden ser suficientemente impulsados al trabajo más que por el primero de estos motivos, y que el segundo no actúa poderosamente más que sobre un pequeño número. Ahora bien, una institución de caridad, abierta indistintamente a todos aquellos que están necesitados, o una ley que otorga a todos los pobres, cualquiera que sea el

origen de la pobreza, un derecho al auxilio público, debilita o destruye el primer estímulo y deja intacto el segundo” (Ídem: 23-24).

Así, la beneficencia pública estimula la creación de una clase ociosa que vive a expensas de quienes sí trabajan.

Cerrando el arco temporal del siglo XIX, Émile Durkheim aborda la “cuestión social” como síntoma de disgregación social. Consagra su vocación sociológica a la reforma moral e intelectual de Francia, atravesada por la guerra civil (derrota de la Comuna de París) y externa (franco-prusiana). Contrario al radicalismo revolucionario, así como al liberalismo a ultranza, se orienta por la regulación de la vida social de la naciente nación laica (la III República francesa). Algunos de los principios durkheimianos los encontramos sintetizados en sus lecciones sobre *La Educación moral*, dictadas entre 1901 y 1902 en la Universidad de la Sorbona y recogidas en la obra póstuma así titulada.

Para Durkheim, la cuestión social planteada por causas económicas es insoluble, pues los deseos y exigencias humanas son ilimitados. Los principales problemas de la sociedad moderna pueden ser superados mediante el reforzamiento de la solidaridad social. Lejos de una concepción individualista, entiende que “males” como la miseria, la vagancia o el alcoholismo son producto de la propia sociedad y, teniendo causas sociales, requieren de soluciones colectivas. “Males tan manifiestamente sociales necesitan ser tratados socialmente. Contra los mismos nada puede hacer el individuo aislado. El único remedio eficaz se encuentra en la caridad colectivamente organizada” (ídem: 97). Su defensa de la cohesión social aproxima a Durkheim a la concepción del Estado de Bienestar del capitalismo monopólico (Gouldner, 1979: 89).

En *La Educación moral* Durkheim se dedica al análisis de los elementos de la moral (o “moralidad”) y su argumentación devela la centralidad dada al colectivo. El primer elemento de la moralidad es el “espíritu de disciplina”, es decir, el respeto a la autoridad. El segundo elemento es “la adhesión del individuo a los grupos sociales que integra”, entendiendo que la autoridad emana del grupo y de ahí la necesaria adhesión. Y el tercero es la autonomía de la voluntad. Su exposición no solo nos muestra la jerarquía que Durkheim asigna a la moral para la regulación de la vida social, sino también la superioridad moral del colectivo. “Sólo hay fines verdaderamente morales en los fines colectivos; no hay móvil verdaderamente moral fuera de la adhesión al grupo” (ídem: 95).

La razón de ser de la moral es ligar al individuo a un colectivo (familia, corporación, asociación política, patria) y es el propio ser colectivo que forma la autoridad a la cual el individuo se adhiere. La moral está hecha para la sociedad y por la sociedad que, por encima del individuo e investida de autoridad (colectiva), ejerce una presión para que éste actúe en conformidad

con los preceptos morales que aquella prescribe. “La sociedad es la que, formándonos moralmente, puso en nosotros esos sentimientos que nos dictan imperativamente la conducta o que reaccionan con energía cuando nos negamos a cumplir sus mandatos” (ídem: 103).

Evidentemente en su obra célebre “La división del trabajo social” [1893] (1982), Durkheim había desarrollado minuciosamente estas premisas formuladas aquí de manera didáctica. La conformidad del individuo a la autoridad moral de la sociedad ya aparecía como principio fundamental para el equilibrio social. La vida económica se presentaba a los ojos de Durkheim como una esfera sin reglas, que conducía a los individuos a un estado de anomia, o vacío social, frente al cual era necesario crear la pertenencia y adhesión a un colectivo regulador (grupo, sociedad).

“(…) A este estado de anomia deben atribuirse, como luego mostraremos, los conflictos que renacen sin cesar y los desórdenes de todas clases cuyo triste espectáculo nos da el mundo económico. Pues como nada contiene a las fuerzas en presencia y no se les asignan límites que estén obligados a respetar, tienden a desenvolverse sin limitación y vienen a chocar unas con otras para rechazarse y reducirse mutuamente” (Durkheim [1893] 1982: 3).

“Mas, comprobado el mal, ¿cuál es la causa y cuál puede ser el remedio? (...) Para que la anomia termine es preciso, pues, que exista, que se forme un grupo en el cual pueda constituirse el sistema de reglas que por el momento falta” (Idem: 5).

La vigencia de Durkheim en el pensamiento sociológico contemporáneo es evidente<sup>198</sup>. Pero también lo es en el campo de las políticas públicas, como veremos para el caso uruguayo.

---

198 La influencia de Durkheim es notoria en un autor como Robert Castel (1933-2013), sociólogo de relevancia mundial y de fuerte impacto en el campo del Trabajo Social, sobre todo, por su obra “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado” (1997). Su influencia es explícitamente reconocida por Castel: “Acepto plenamente la referencia a Durkheim, quien a finales del siglo XIX formuló un diagnóstico particularmente lúcido de la crisis de una primera modernidad liberal que quería reconstruir la sociedad a partir del contrato. (...) Lo que destaca en Durkheim es la conciencia del carácter esencial de la integración de los individuos en colectivos para poder existir con un mínimo de consistencia y de independencia” (Castel, [2004] 2013). Es este énfasis durkheimiano en la cohesión social que mayormente recupera Castel para pensar los desafíos de la sociedad contemporánea: “Émile Durkheim y los republicanos de fines del siglo XIX llamaron “solidaridad” a este vínculo problemático que asegura la complementariedad de los componentes de una sociedad, a pesar de la complejidad creciente de su organización. Este es el fundamento del pacto social. (...) En los albores del siglo XXI, cuando las regulaciones puestas en obra en el marco de la sociedad industrial se ven a su vez profundamente quebrantadas, es sin duda ese mismo contrato social lo que hay que redefinir, recomenzando desde el principio. Pacto de solidaridad, pacto de trabajo, pacto de ciudadanía: pensar las condiciones de la inclusión de todos para que ellos puedan tener comercio juntos, como se decía en los tiempos de la Ilustración, es decir ‘hacer sociedad’” (Castel, 1997: 24).

Socialismo, Liberalismo, Reformismo: tres pioneras tradiciones de pensamiento que nuestros autores plasman en sus obras y cuyos trazos encontramos en debates ideo-políticos contemporáneos. Aunque solo esbozemos algunas pinceladas de cada autor, podemos constatar su vigencia en algunos argumentos explicitados en el campo de la política social del Uruguay actual. Desde la llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005, la “nueva matriz de protección social” ha sido elaborada en base a algunos principios orientadores plasmados en documentos de difusión pública, como son: el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (2005), el Plan de Equidad (2007) y la Reforma Social – Plan de acción (2011). ¿Cuáles son los principios que orientan la nueva matriz? ¿Es posible identificar algunos trazos argumentativos de nuestros autores en parte de estos textos estratégicos? ¿De qué modo aparecen?

### **La matriz de protección social en Uruguay contemporáneo: liberalismo, reformismo y socialismo tergiversado**

La construcción de la nueva matriz de protección social en Uruguay se procesó en el marco de la instalación de los gobiernos “progresistas” en la región desde comienzos del nuevo milenio. La nueva matriz mantuvo el carácter “híbrido” que caracterizaba al sistema de bienestar uruguayo, integrado por servicios públicos, servicios semi-privatizados y prestaciones focalizadas de implementación público-privada (Midaglia; Antía, 2007). Entre las medidas “innovadoras” del gobierno progresista, se sitúa el lanzamiento del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (2005) y el Plan de Equidad (2007). Ambos surgen como respuesta a las problemáticas de pobreza y vulnerabilidad, jerarquizadas por el gobierno, y tienen como componente la transferencia condicionada de ingresos.

Algunas de las políticas focalizadas (y ultra focalizadas) en la población pobre e indigente exigen contraprestaciones, ya sea en forma de trabajo, capacitación, o concurrencia al sistema educativo. Las Asignaciones Familiares (AFAM) son la política que exige contraprestación de mayor amplitud, alcanzando a cerca del 50% del total de menores de 18 años.

Los programas de transferencia condicionada de renta (PTRC) adquirieron gran visibilidad en la región (Programa “Bolsa Familia” en Brasil, “Programa Asignación Universal por Hijo” en Argentina) y han sido ejemplo de la problemática convergencia entre el retorno del Estado y la reactualización del modelo neoliberal en los gobiernos “de izquierda”. Para Lo Vuolo (2011), bajo los PTRC predomina el paradigma asistencial-represivo y productivista característico de la política social de América Latina desde la entrada del neoliberalismo. Midaglia (2012) entiende que los PTRC en Uruguay resultan una “versión actualizada” de las estrategias sociales impulsadas desde fines

de 1970 por la reforma socio-económica pro-mercado; al mismo tiempo que contienen nuevas potencialidades políticas con el giro co-responsable y articulador del Estado. La particularidad del caso uruguayo estaría dada por la forma en que los PTRC se ensamblarían con los servicios públicos universales, cuya asignación presupuestal se ha reforzado en los últimos años.

El documento “La Reforma Social – Plan de acción”, que fue elaborado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales en 2011, pone en evidencia la articulación propuesta entre los componentes universales (sistemas de salud, educación, vivienda y hábitat, trabajo y empleo, seguridad social, cultura y comunicación social, etc.) y la red de asistencia e integración social (RAIS). La RAIS tiene como uno de sus componentes los PTRC, o en otros términos, “las transferencias monetarias con compromisos de corresponsabilidad” (La Reforma Social, 2011: 12); es el caso de las AFAM.

Investigaciones del Trabajo Social han puesto en cuestión la efectividad de la articulación entre los componentes universales y los componentes asistenciales del sistema de bienestar, y sobre todo, han cuestionado el supuesto tránsito de la inclusión a la integración social sobre el que se erige la matriz (Leopold, Gonzalez, Baraibar y Paulo, 2015). Varios estudios del Trabajo Social han enfatizado el predominio de la vertiente neoliberal en la nueva matriz; mientras que otros han señalado el trazo híbrido o ambiguo del sistema<sup>199</sup>.

Si bien las exigencias de contraprestación se instalaron en la década de 1970 (por ejemplo, la exigencia de concurrir a un centro educativo para el cobro de AFAM), por muchos años no fueron controladas, hasta su reciente reactivación bajo el gobierno progresista. Recientemente, desde el Ministerio de Desarrollo Social se sugirió la conveniencia de no controlar más la participación educativa como condición para el cobro de la asignación familiar, lo que generó una amplia resistencia manifestada desde diversos sectores del espectro político y la opinión pública. Muchos de los argumentos que nutren esta resistencia ponen en evidencia cierto sentido común que realza la lógica del intercambio en torno a la protección social así como reivindican una perspectiva moralizadora de la asistencia (presente en la idea extendida de que asignaciones monetarias sin ninguna contrapartida terminan ayudando a personas moralmente insuficientes).

---

199 Por ejemplo, Bentura (2014) apunta una “gestión neoliberal de la cuestión social”; así como el predominio de una “racionalidad gerencial” en la intervención y evaluación de los programas (Bentura y Vecinday, 2014). De Martino y Vecinday (2011) colocan los efectos de la reactualización de la vertiente neoliberal en las intervenciones profesionales, acentuándose las tendencias a la individualización, la responsabilización familiar en la gestión de los programas y el exacerbado de la lógica racional-formal en su implementación. Mirza (2014) distingue las contradicciones entre el lastre del modelo residual y las claves del cambio en las políticas sociales “progresistas” del cono sur.

Es este ideario liberal que cobra fuerza el que queremos hacer notar, en tanto la asociación con los argumentos esgrimidos por Tocqueville hace casi doscientos años se hace inevitable. La orientación ideológica de esta “administración” –híbrida, ambigua, contradictoria- incide sobre las orientaciones de la reforma social. Pero además, incide el caldo cultural imperante en la sociedad uruguaya, profundamente arraigado en la cultura neoliberal.

Es posible identificar una fuerte presencia del pensamiento neoliberal en la forma en la que, como sociedad, entendemos algunos fenómenos sociales, y a la pobreza en particular. Es muy significativo en este sentido algunos resultados del Estudio Mundial de Valores (Equipos Consultores, 2012) en el cual se indica que en el año 2011 casi la mitad de la población uruguaya entiende que “hay gente necesitada en Uruguay porque los pobres son flojos y carentes de voluntad”. Asimismo, es posible identificar un crecimiento significativo de esta perspectiva en los años, ya que en 1996 era un 12%, en 2006 se había duplicado a un 26%, y en la medición del 2011 alcanza a 45% de los uruguayos.

Conjuntamente, ha disminuido notoriamente la cantidad de uruguayos que consideran que “son pobres porque la sociedad los trata injustamente”, de una mayoría absoluta y contundente en 1996 (77%), a 47% en 2006, y finalmente a alrededor de un tercio (34%) en 2011.

En sintonía con este pensamiento, ocurre algo similar en relación a la valoración de la intervención del Estado a través de políticas sociales. Cuando se consulta respecto a “las acciones del gobierno para ayudar a los más necesitados” se observa una tendencia creciente entre aquellos que manifiestan que éstas son más de las necesarias (de un 4% en 1996 a un 20% en 2011). En el mismo sentido, la proporción de uruguayos que cree que las acciones del gobierno para combatir la pobreza son muy pocas y ha tendido a la baja: de 81% en 1996 a 25% en 2011.

Estas cifras ilustran la penetración del pensamiento neoliberal en el plano cultural e ideológico. El neoliberalismo como doctrina, actualiza en parte los argumentos liberales clásicos –de los que Tocqueville es exponente-, mostrándose favorable a las políticas de asistencia condicionadas o con contrapartida. Esta teoría de prácticas político-económicas retoma el ideal político de la dignidad y la libertad individual por lo cual entiende que la mejor forma de promover el bienestar es no restringiendo el libre desarrollo de las capacidades y libertades empresariales de los individuos. El Estado debería asumir entonces el papel de garantizar el marco institucional para el desarrollo de la propiedad privada, la libertad de mercado y de comercio. Estos tres pilares son los que, desde el pensamiento neoliberal, garantizan el desarrollo de las libertades individuales.

Esta doctrina ha tenido fuerte impacto en gran parte del mundo desde la década de 1970, tanto en las prácticas como en el pensamiento político-eco-

nómico. Se han promovido así importantes procesos de desregulación, privatización y abandono del Estado de muchas esferas de protección social. Si bien ésta ha sido una tendencia articulada globalmente, estos procesos han tenido impactos claramente diferentes según el lugar del mundo del que se trate. Esto se debe en parte a la disparidad de protecciones construidas en el período anterior, entre la segunda guerra mundial y la década de 1970.

“El desarrollo geográfico desigual del neoliberalismo, su aplicación con frecuencia parcial y sesgada respecto a cada Estado y su formación social, testimonia la vacilación de las soluciones neoliberales y las formas complejas en que las fuerzas políticas, las tradiciones históricas, y los pactos institucionales existentes sirvieron, en su conjunto, para labrar el por qué y el cómo de los procesos de neoliberalización que en realidad se produjeron” (Harvey, 2007: 20).

Aún con procesos de neoliberalización tan dispares, se profundiza una hegemonía del neoliberalismo en el plano cultural, por la cual se instala y expande en los países occidentales una determinada concepción de individuo y sociedad. Se refuerza así una ética que encuentra en el intercambio en el mercado el criterio de valorización de las relaciones sociales y la acción humana en general.

“Mientras la libertad personal e individual en el mercado se encuentra garantizada, cada individuo es responsable y debe responder por sus acciones y de su bienestar. Este principio se extiende a la esfera del sistema de protección social, del sistema educativo, de la atención sanitaria e incluso de las pensiones (...). El éxito o el fracaso personal son interpretados en términos de virtudes empresariales o de fallos personales (como puede ser no invertir de manera suficiente en el propio capital humano a través de la educación) en lugar de ser atribuidos a ningún tipo de cualidad sistémica (como las exclusiones de clase normalmente atribuidas al capitalismo)” (Harvey, 2007: 73).

El esquema de protección social vigente en Uruguay no puede ser catalogado enteramente como neoliberal, aun cuando este ethos ideo-político y cultural se cuele y explicita. Los principios orientadores de la nueva matriz también están anclados en un universo ideo-político reformista con énfasis en la integración social, más próximo al ideario durkheimiano que al netamente liberal.

Documentos marco como el Plan de Equidad (2007), plasman esta orientación reformista, apuntando a “construir rutas de integración social” y “consolidar una estrategia de desarrollo humano que conjuga crecimiento económico y justicia social”. El documento de La Reforma Social (2011) expresa más nítidamente lo que entendemos ciertos sesgos de inspiración durkheimiana:

“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

(...) posibilitando que éstas disfruten de vidas largas, saludables y creativas; con una vinculación virtuosa entre los mecanismos instituidos de integración y bienestar y el sentido de **pertenencia y adhesión** (comportamientos y valores compartidos) de las personas y grupos de la sociedad de la que forman parte” (La Reforma Social, 2011: 1).

Resaltamos la terminología durkheimiana que aparece en el párrafo. La alusión al pensador no es explícita pero tampoco pasa desapercibida. La “visión social de mundo” reformista que fundamentaba el surgimiento del Estado de bienestar a fines del siglo XIX (Lowy, 1996), vuelve a fundamentar su híbrida revitalización a comienzos del siglo XXI.

El “primer pilar” que sustenta la Reforma Social tiene como encabezado: “De cada quien según sus ingresos, a cada quien según sus necesidades” (Ídem: 4). La famosa afirmación marxiana es modificada para resituar la centralidad de la discusión en la redistribución de los ingresos. El principio de distribución de Marx proponía: “De cada uno según sus capacidades, a cada uno según sus necesidades”<sup>200</sup>.

Polemizando con la socialdemocracia alemana, Marx argumentaba que “una distribución justa del fruto del trabajo” –como proponían el partido socialdemócrata- solo podía realizarse considerando las desigualdades existentes en la distribución del trabajo. Argumentaba que somos individuos distintos, desiguales en capacidad de trabajo (en talentos, en características) y que entonces un derecho igual –que retribuyeran al trabajo en igual proporción a la entrega de trabajo- sería desigual, pues haría abstracción de todas las diferencias y desigualdades existentes en las capacidades de trabajo. Para

---

200 En 1875, Marx formuló un conjunto de comentarios al proyecto de unificación de los dos partidos socialistas alemanes, proyecto titulado el Programa de Gotha (en alusión a la ciudad donde sería celebrada la presentación). El Programa de Gotha diseñaba una estrategia de transición al socialismo y su primer principio era: “Una distribución justa del fruto del trabajo” (2012: 27). “El fruto del trabajo pertenece, con igual derecho, a todos los miembros de la sociedad”. En sus comentarios al programa, Marx se pregunta: “¿A todos los miembros de la sociedad? ¿También a los que no trabajan? ¿Y entonces cómo queda sea el fruto del trabajo? ¿O es apenas a los miembros de la sociedad que trabajan? ¿Y entonces cómo queda el igual derecho de todos los miembros de la sociedad?”. Marx apunta que, en una sociedad en transición hacia el comunismo, podríamos establecer que el derecho al fruto del trabajo fuera proporcional a la entrega de trabajo. Pero este patrón igual de medida (trabajo) consideraría a todos los individuos bajo un único aspecto: como trabajadores; de la misma manera que la Revolución Francesa había declarado los Derechos del Ciudadano, igualando a los hombres al considerarlos únicamente en su dimensión jurídico-política, como ciudadanos. Este estrecho horizonte jurídico abstrae (y por lo tanto no supera) las diferencias y desigualdades existentes. De ahí, es que Marx propone el famoso principio: “De cada uno según sus capacidades, a cada uno según sus necesidades” (Ídem: 32). Resultan reveladoras sus inquietudes: “Si las condiciones materiales de producción fuesen propiedad colectiva de los propios obreros, esto determinaría, por sí solo, una distribución de los medios de consumo distinta de la actual. (...) Una vez que está dilucidada, desde hace ya mucho tiempo, la verdadera relación de las cosas, ¿por qué volver a marchar hacia atrás?” (Ídem: 33).

Marx, esta lógica formal de igualdad replicaba el estrecho horizonte jurídico de la sociedad capitalista. De ahí, es que Marx propone su solidario principio, entendiendo que la distribución de los frutos del trabajo es un corolario del modo de producirlos.

Si el principio formulado por Marx obligaba al socialismo reformista alemán a superar el horizonte formal de la igualdad, ahora la tergiversación de su principio vuelve a colocarnos frente a los límites de la igualdad en el plano redistributivo. La Reforma Social se propone un principio desigual entre la contribución y el acceso al bienestar social, es decir, una redistribución progresiva de los ingresos (unos tienen más y otros menos, y de ahí, que los unos contribuyan más y los otros menos). Tiene como horizonte la igualdad; según su segundo principio: “lograr primero la inclusión social, luego la integración social y en última instancia, la igualdad social” (Ídem: 4). Supone los ingresos y el modo en que se producen, y aspira a redistribuirlos para realizar la igualdad. Muy lejos está del principio marxiano.

¿Por qué la referencia implícita y tergiversada a Marx –un pensador que, considerado comúnmente anacrónico en la época actual, es restituido (sin citar) para extraer conclusiones contrarias a su elaboración? La falta de explicitación de la perspectiva desde la cual las políticas se formulan obstaculiza el debate ideológico-político, perdiéndose así un terreno fértil para dilucidar los problemas sociales y sus posibles abordajes: el terreno de la confrontación de ideas. También se pierde la reconstrucción histórica del debate y de sus antecedentes, olvidando que hace 150 años atrás la sociedad se colocó los mismos problemas, con distintas expresiones, se confrontó y trazó similares soluciones.

No solo llama la atención la referencia implícita y tergiversada a Marx. Sobre todo, llama la atención que la tergiversación consiste en eliminar un término clave en la política social contemporánea: el término “capacidades”. De hecho, en la Introducción de la Reforma Social se cita como referencia bibliográfica al tan en boga Amartya Sen y su enfoque de las capacidades: “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”. ¿Cuál es la concepción de capacidad que inspira la Reforma Social? ¿Y cómo se distingue de la concepción marxiana?

En sintonía con la perspectiva de desarrollo humano de Sen, la Reforma concibe la capacidad como el efectivo goce de los recursos que se poseen (activarlos). Como vimos, “se orienta al aumento de las opciones de todas y cada una de las personas” para que efectivamente puedan gozar de sus vidas; es decir, brindar las oportunidades para el goce. La misma intención distributiva es formulada en términos de derechos: “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” (Ídem: 1).

Para Marx, en cambio, la capacidad se refiere al despliegue de las potencialidades humanas a través de la actividad auto-creadora del ser humano, que es el trabajo. La distribución de los frutos del trabajo depende del modo en que se producen. No es posible una distribución equitativa bajo una forma de producción que explota, aliena, el trabajo.

Pensar el despliegue de las capacidades implica concebir que el ser humano es capaz del dominio consciente de su proceso de autoconstrucción; es decir, es capaz de hacer del trabajo una actividad auténticamente humana, no librada a fuerzas ajenas a su voluntad, sino una actividad colectiva consciente, dirigida a satisfacer las necesidades humanas.

Por lo tanto, el desarrollo de las capacidades humanas está ligado a condiciones de producción emancipadas (al trabajo libremente asociado), que posibiliten su expansión en todos los sentidos (capacidades productivas, creativas, afectivas).

Socialismo, Liberalismo, Reformismo: tres pioneras tradiciones que trabajamos con autores del siglo XIX pero cuyas elaboraciones aportan al análisis de la actual matriz de protección uruguaya. ¿Por qué incorporamos esta teoría social “clásica” en un curso inicial de las licenciaturas de la Facultad de Ciencias Sociales? ¿Con qué sentido y fundamentos lo hacemos?

## **Apuntes sobre la teoría social clásica en la formación profesional**

Entendemos que introducirnos en la teoría social clásica permite recuperar una herencia cultural que se hace necesario reconocer y revalorar.

En primer lugar, en el sentido de volver a mirar, y a situar las ideas del pensamiento clásico, su surgimiento, sus posteriores desarrollos, las confrontaciones y las luchas por la hegemonía que hoy continúan presentes.

Entender su vigencia no solo en el mundo de las ideas, sino en la política y en la cultura, implica identificar su presencia en las explicaciones y fundamentaciones sobre el mundo social, desde las más complejas a las más cotidianas.

Es precisamente en el pensamiento más inmediatista de la vida cotidiana, que hoy se muestra como vencedor, en el mundo de lo efímero y lo vertiginoso, que se vuelve necesario identificar las explicaciones que subyacen. Y he aquí la centralidad de retomar las ideas clásicas, cuyos argumentos ya fueron puestos en discusión, ya fueron confrontados entre sí y con la historia, y cuya presencia es fundamental reconocer.

En segundo lugar, entendemos que la identificación de esa herencia, que se hace presente al tiempo que se oculta, debe incorporarse en la formación profesional desde el inicio, y de manera continua y cada vez más profunda.

El acercamiento de los estudiantes al pensamiento pionero en teoría social, en una asignatura del Ciclo Inicial, nos ha permitido observar como éste permite preguntarse por la realidad actual recuperando, como decíamos, una herencia cultural, que habilita complejizar, sino las respuestas sí las preguntas, para correr el velo de lo aparente y naturalizado (como explicaciones únicas enquistadas en la subjetividad imperante).

Por último, una formación profesional que retome el pensamiento social clásico permite distanciarnos de eclecticismos superficiales, que no permiten más que una descripción limitada y retórica de lo evidente. Implica reconocer, a su vez, lo novedoso de los acontecimientos singulares desde la Historia, desde su movimiento particular en el devenir más amplio de los procesos universales propios de la sociedad burguesa.

## Bibliografía

- Baraibar, X. (2015). De la comunidad al estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia. *Fronteras*, 8, segunda época, 31-43.
- Bentura, J.P. (2014). Los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social. *Revista Servicio Social e Sociedade*, 117, 94-121.
- Bentura, J.P. y Vecinday, L. (2014). Teoría social, intervención social y evaluación. La secuencia olvidada en la evaluación de los programas de transferencia de renta. Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, 15-17 de setiembre. Montevideo: FCS/UdelaR.
- Castel, R. (1997). Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2004). La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: Manantial.
- De Martino, M. y Vecinday, L. (2011). Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales. *Revista Tendencias y Retos*, 16, 33-42.
- Durkheim, E. [1902-1903] (1972). La educación moral. Sexta lección. Buenos Aires: Schapire Editor. pp. 93-108.
- \_\_\_\_\_ [1893] (1982). La división del trabajo social. Madrid: Akal.
- Engels, F. [1845] (1946) La situación de la clase obrera en Inglaterra. Buenos Aires: Futuro.
- Fauconnet, P. (1975). "Introducción: La obra pedagógica de Durkheim". En: Durkheim, Émile. Barcelona: Ediciones Península. *Educación y Sociología*. pp. 11-41.
- Gouldner, A. (1979). La crisis de la sociología occidental. Buenos Aires: Amorrortu.

- Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Akal.
- Hobsbawm, E. [1962] (2009). La era de la revolución 1879-1848. Buenos Aires: Crítica.
- \_\_\_\_\_ [1975] (2010) La era del capital 1848-1875. Buenos Aires: Crítica.
- \_\_\_\_\_ [1987] (2009) La era del imperio 1875-1914. Buenos Aires: Crítica.
- Leopold, S., González, C., Baraibar, X. y Paulo, L. (2015). Las trayectorias de Inclusión como estrategias de Integración social. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales No 2. Montevideo: FCS/UDELAR.
- Lo Vuolo, R. (2011) Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y las Perspectivas de la Renta Básica o Ingreso Ciudadano. Un análisis en base a los programas “Bolsa Familia” de Brasil y “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I Época, Vol. 6, 193-222
- Lowy, M. (1996). As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen. *Marxismo e Positivismo na Sociologia do Conhecimento*. San Pablo: Cortez.
- Lukács, G. [1969] (2004). Ontología del ser social: el trabajo. En: Infanca & Vedda (editores) Lukács, György. *Ontología del ser social: el trabajo*. Buenos Aires: Herramienta. pp. 55-188.
- Marx, K. [1844] (2008). “Glosas marginales al artículo ‘El Rey de Prusia y la reforma social. Por ‘un prusiano’””. En: Ruben Jaramillo (Ed.): “Escritos de Juventud sobre el Derecho. Textos 1837-1847/ Karl Marx”. Barcelona: Anthropos.
- \_\_\_\_\_ [1875] (2012). Crítica del programa de Gotha. San Pablo: Boitempo.
- Marx, K. y Engels, F. [1846] (1973). La Ideología Alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana, representada por Feuerbach, B. Bauer y Stirner y del socialismo alemán representado por sus diversos profetas. Capítulo I. En: C. Marx; F. Engels. *Obras Escogidas*. Moscú: Progreso, Tomo I. pp. 11-81.
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. En: *Revista Nueva Sociedad*, No. 239, mayo-junio. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3848\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3848_1.pdf)
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007) La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16/2007. Instituto de Ciencia Política. Montevideo: FCS-UDELAR.
- Mirza, C. (2014). Políticas sociales “progresistas” en el Cono Sur: discursos y prácticas desde los Estados. *Revista Katálysis*, 1, Florianópolis: UFSC.

NETTO, J.P. (2003). Cinco notas a propósito de la “cuestión social”. En Borigianni, E.; Guerra, Y.; Montañó, C.: Servicio social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. San Pablo: Cortez. pp. 55-69.

\_\_\_\_\_ (2010). “Presentación”. En: Engels, F. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. San Pablo: Boitempo.

Ros, J. M. (2003). “Estudio preliminar: Tocqueville y la cuestión del pauperismo”. En: Tocqueville, A. Memorias sobre el pauperismo. Madrid: Tecnos.

Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. En: Gaceta Ecológica, No. 55, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Tocqueville, A. [1835] (2003). Memorias sobre el pauperismo. Madrid: Tecnos.

Touchard, J. (1985). Historia de las ideas políticas. Madrid: Tecnos.

Zuñiga, L. (1982). “Estudio Preliminar”. En: Durkheim, E. La división del trabajo social. Madrid: Akal. pp. I-XVII.

### **Documentos**

Entrevista a Robert Castel [2004] (2013) El individuo no puede existir sin soporte social. Disponible en: <http://www.vientosur.info/spip.php?article7814>.

Equipos Mori (2012) Los valores en el Uruguay: entre la persistencia y el cambio. Estudio Mundial de Valores. Disponible en: [http://www.equipos.com.uy/archivos/novedades\\_252\\_131\\_Estudio\\_Mundial\\_Valores.PDF](http://www.equipos.com.uy/archivos/novedades_252_131_Estudio_Mundial_Valores.PDF).

La Reforma Social – Plan de acción (2011). Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf).

Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (2005). Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/61473/11/innova.front/plan-de-asistencia-nacional-a-la-emergencia-social-panes>.

Plan de Equidad (2007). Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf).

# Tensiones y desafíos del proceso de enseñanza-aprendizaje en el escenario actual de la formación en Trabajo Social<sup>201</sup>

Sandra Leopold<sup>202</sup>, Carla Calce Yannotti<sup>203</sup>,  
Dorelí Pérez Mazlimian<sup>204</sup>, Cecilia Silva<sup>205</sup>, Yoana Carballo<sup>206</sup>

## Introducción

La ponencia expone algunos aspectos constitutivos de la experiencia de formación en Trabajo Social en Uruguay, que se viene desarrollando desde

---

201 Las autoras conforman el equipo docente responsable de la Asignatura Proyecto Integral Infancia, Adolescencia y Trabajo Social- Sujetos, Políticas y Ejercicio Profesional, de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

202 Doctora en Ciencias Sociales, con especialización en Trabajo Social (Universidad de la República), Magíster en Trabajo Social (Universidad Federal de Río de Janeiro y Universidad de la República), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), Asistente Social (Universidad de la República). Docente e investigadora en régimen de dedicación total del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. (Uruguay) sandra.leopold@cienciassociales.edu.uy

203 Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Master en Trabajo Social Universidad Federal de Río de Janeiro-Universidad de la República. Especializada en Políticas Públicas y Justicia de Género (CLACSO-OEA-FLACSO Brasil), Sociodemografía orientada a la gestión Programa Población de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, Intervención Familiar Departamento de Trabajo Social Facultad de Ciencias Sociales. Licenciada en Trabajo Social Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Docente-Investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Trabajo Social Universidad de la República. Profesionally se desempeña en el Grupo de Políticas de Género de la Secretaría Letrada de la Suprema Corte de Justicia-Poder Judicial. (Uruguay) carla.calce@cienciassociales.edu.uy

204 Trabajo Social. Asistente Social. Maestranda en Políticas Sociales. Diploma en Políticas Sociales. Área de acumulación Infancia y Adolescencia, Cooperativismo de Vivienda, Relaciones Estado Sociedad Civil. Docente universitaria desde el año 1996. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social-UdelaR. (Uruguay) doreli.perez@gmail.com

205 Licenciada en Trabajo Social (UdelaR). Diploma Superior en Bioética ((Flacso Argentina)). Diploma Superior en Necesidades Educativas Especiales (Flacso Argentina). Magíster en Salud Mental Comunitaria (UNLA). Candidata al título de Doctora en Ciencias Sociales (Flacso Argentina). Docente Asistente e investigadora en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Investigadora en Nivel Iniciación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). (Uruguay) cecilia.silva@cienciassociales.edu.uy

206 Docente Asistente e investigadora del DTS-FCS-UdelaR. Magister en Trabajo Social (DTS-FCS-UdelaR). Licenciada en Trabajo Social (DTS-FCS-UdelaR). Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social (FCS-UdelaR) (Uruguay) yoana.carballo@cienciassociales.edu.uy

el año 2015, en el marco de la asignatura Proyecto Integral Infancia, Adolescencia y Trabajo Social Sujetos, Políticas y Ejercicio Profesional. La asignatura Proyectos Integrales se aboca en la Licenciatura en Trabajo Social a la formación disciplinar a partir de una propuesta curricular de dos años, en la que debe, al mismo tiempo, implementarse un espacio de práctica pre profesional, con sus correspondientes dispositivos de campo y supervisión, e implementarse un proyecto de investigación acorde a las líneas de problemas que se expongan en el campo de actuación pre profesional.

Se persigue el propósito de colocar para el debate y la reflexión colectiva, algunas de las decisiones teóricas y operativas que el equipo docente ha asumido a los efectos de orientar el aprendizaje disciplinar. Para ello, la exposición se detiene en la definición del campo temático que estructura la propuesta de formación; la relevancia que en ella se adjudica a la competencia teórica-metodológica, técnica –instrumental y ético-política y la particular preocupación por desarrollar la dimensión investigativa del Trabajo Social.

### **Comprender para intervenir**

El campo de la infancia y la adolescencia y particularmente las respectivas políticas públicas que en Uruguay se han dispuesto para su atención, ha sido históricamente un ámbito de amplia inserción profesional de los trabajadores sociales en Uruguay. No obstante, cabe precisar que el estudio del campo temático no se concibe en el Proyecto Integral en lógica de especialización, sino en términos de *ejercicio formativo*.

Esto supone introducir una perspectiva de la enseñanza centrada en la formación del profesional, su quehacer y competencias, a partir de una inserción pre profesional específica en el campo temático, que habilita la posibilidad de ejemplificar las claves de lectura que deben realizarse en relación a las múltiples dimensiones que lo configuran, así como visualizar y tramitar las exigencias que requiere la elaboración e implementación de las estrategias de intervención e investigación.

Por ello en lo que refiere a la disposición de los contenidos a abordar, la propuesta programática de este Proyecto Integral se concibe en lógica de círculos concéntricos, que identifica al Trabajo Social en posición central atendiendo a sus componentes teórico -metodológicos, técnico-instrumentales y ético-políticos, al tiempo que en su entorno se disponen contenidos referidos a los sujetos y las políticas que se desenvuelven en el campo de estudio, así como a la actual matriz de protección social nacional y a las condiciones socio políticas que caracterizan el desarrollo del capitalismo contemporáneo.

En esta dirección, un primer aspecto a considerar es la relevancia que en la formación debe asumir la rigurosidad teórica, en tanto instrumento que posibilite superar los estrechos límites del pensamiento único, y contribuya a

visualizar las particularidades que va asumiendo la *cuestión social*, tanto en sus dimensiones macroscópicas como en sus manifestaciones cotidianas y de particular alcance. Esta opción por la rigurosidad teórica en la formación de los trabajadores sociales procura no desconocer algunos de las desviaciones que ya han sido advertidas con suma claridad por Marilda lamamoto, tanto en lo que refiere al *teoricismo* así como a la *formalización de las teorías sociales*.

En este sentido, el Proyecto Integral recupera la perspectiva de Saül Karsz quien, recurrentemente recuerda que el trabajo teórico es un proceso inagotable pautado por la formación inicial y la formación permanente. Desde su óptica, la formación universitaria constituye una oportunidad para aprender mucho de lo que cada sujeto ignora, pero fundamentalmente es una oportunidad para que cada uno se autorice a pensar. Quizás por ello su opción sea recuperar en los ámbitos de la formación, la palabra cargada de sentido - un hablar habitado por quien lo profiere - en el marco de una labor formativa que deseche los actos más o menos puntuales y sostenga una acción continua y relativamente constante, que posibilite un examen crítico y regular sobre los conceptos y las argumentaciones que se formulan (Karsz, 2007).

El Trabajo Social requiere reconocer la realidad, lo que significa – recuperando reflexiones de Zemelman acerca del conocimiento social en América Latina - algo más que conocerla., “es una forma de asombro que exige ocupar un umbral a partir del cual se puede mirar, no solamente para contemplar, más también para actuar” (Zemelman, 2000:121). Esta observación permite introducir la importancia que debe otorgársele a la competencia técnica-instrumental en la formación de los trabajadores sociales, en la medida que, como afirma Netto, no solo es necesario comprender “la necesidad de la acción”, sino saber “cómo implementar la acción” (Netto, 2004:28). No obstante, se procura reconocer y contrarrestar cierta instrumentalidad vaciada de sentido, que históricamente hegemonizó al Trabajo Social durante gran parte de su trayectoria disciplinar, promoviendo una relación racional con la técnica que prescindiera de su sobrevaloración y la inscriba en un sentido que oriente la actuación profesional y que se vincule a un sólido posicionamiento teórico. Por ello la asignatura considera en el proceso de enseñanza-aprendizaje, que toda intervención, es inicialmente un acto de comprensión (Karsz, 2007). El espacio de aula donde se desarrolla la supervisión de la práctica pre profesional es uno de los ámbitos donde estas orientaciones se expresan con suma relevancia.

## Supervisión de la práctica pre profesional: un diálogo entre el saber y saber hacer

Este espacio se concibe como un proceso de enseñanza-aprendizaje que supone por definición la participación activa de docentes y estudiantes a los efectos de construir una estrategia de trabajo colectiva, rigurosa, activa y sostenida a lo largo del tiempo curricular del proyecto, que permita colocar en diálogo la dimensión teórica-metodológica, técnico-operativa y ético-política que se despliega en la intervención profesional.

Compartimos con Buriolla que el espacio de supervisión adquiere un lugar relevante en la formación de los trabajadores sociales, “[...] enquanto lhe propicia um momento específico de aprendizagem, de reflexão sobre ação profissional, de visão crítica da dinâmica das relações existentes no campo institucional. Esa visão confere a Supervisão un caráter dinâmico e criativo, possibilitando a elaboração de novos conhecimentos” (1996:16). En este sentido, el encuadre que asume el espacio en el marco del proyecto privilegia la necesaria pesquisa y comprensión del sentido que adquiere la actuación profesional en el contexto de la política institucional por el que transitan las prácticas pre profesionales así como en el contexto sociopolítico más amplio que comprende y explica las condiciones y alcances del ejercicio del oficio. Ello supone inscribir el proceso de práctica pre profesional en un diálogo sostenido y crítico que habilite la construcción argumental sobre las opciones y decisiones teóricas, metodológicas y operativas que fundamentan las estrategias de intervención desplegadas durante los dos años de trabajo.

En sintonía con esta orientación los objetivos del espacio de supervisión se traducen en: i- colocar en discusión las claves de lectura que permitan comprender y contextualizar el campo de intervención; ii- manejar con rigurosidad los aspectos claves del ejercicio pre profesional, teórico-metodológicos y ético-políticos, que comprenden y contextualizan al centro de práctica y el lugar del Trabajo Social; iii- desarrollar intercambios fundados que permitan orientar la elaboración e implementación de estrategias de intervención e investigación; iv- promover y potenciar competencias profesionales que habiliten fundamentar el sentido de la intervención profesional e identificar y ejercitar el instrumental técnico – operativo necesario para desarrollar un proceso de intervención comprometido y riguroso; v- promover la reflexión sobre el ejercicio profesional en tanto disciplina, la profesión y los sujetos, la profesión y el campo de las políticas sociales, la profesión y las instituciones, la relación del Trabajo Social con otras disciplinas y el trabajo en equipo, y la profesión y los aspectos ético-políticos que orientan su accionar.

Con esta finalidad, *el saber y el saber hacer* como actividad indisociable una de la otra en el quehacer del oficio hacen expresión en este espacio, ya que como afirma Carballeda (2007:15), en los espacios de supervisión

“la práctica interpela al conocimiento desde lo empírico, pregunta, interroga desde el hacer cotidiano. Pero, requiere de una instancia reflexiva en diálogo con la teoría”.

En otras palabras, el tránsito por el proceso de formación en Trabajo Social plantea el desafío de apropiarse del marco conceptual y del arsenal técnico al que recurre la disciplina, y es este espacio un ámbito que permite construir y reconstruir dicho saber.

Desde esta perspectiva, el espacio de supervisión supone un proceso de síntesis que permite generar nuevos saberes y reorientar nuevas prácticas. A través de un proceso dialéctico en que el proceso reflexivo es enriquecido por los aportes de los distintos grupos y permite avanzar en el conocimiento de la temática y en el análisis del quehacer profesional cotidiano.

Atendiendo a este aspecto, la labor docente se centra en colocar preguntas disparadoras promoviendo el debate e intercambio como forma de propiciar procesos reflexivos y de elaboración conceptual en el marco de la práctica pre profesional.

Habilitar y promover la generación de interrogantes, del acto reflexivo que solo mediante la duda es posible transitar, es el telón de fondo que alberga la posibilidad de entablar una comunicación y un examen crítico sobre el contexto en que se despliegan las prácticas pre profesionales, y ello se torna en un desafío para el espacio de formación profesional al tiempo que un requisito del acto de comprensión.

Entonces, si compartimos con Karsz que todo acto de intervención comienza en un acto de comprensión, éste último se gesta en las preguntas iniciales y genéricas sobre las circunstancias (sociales, políticas, culturales, económicas, institucionales) que rodean el contexto de actuación: el por qué, el para qué y el cómo abren paso al proceso de análisis y reflexión que el espacio de supervisión sugiere trabajar de manera sistemática y rigurosa, a modo de propiciar y provocar nuevas interrogantes que devengan del ejercicio pre profesional.

La supervisión así entendida, supone un acompañamiento y orientación académica de la práctica pre profesional que coloca especial atención en el *saber hacer* de la profesión al tiempo que una invitación y provocación a la necesaria reflexión crítica y fundada, *al saber*, individual y colectivo, que constituye un ordenador del diálogo en este espacio.

Este proceso de enseñanza-aprendizaje, permite además, identificar el impacto profundo que tiene este primer acercamiento con el campo profesional en los y las estudiantes, que en algunos casos se expresan a través de ciertas dificultades para aplicar lecturas teóricas o reflexivas sobre las realidades que encuentran en los centros de práctica o para “situarse” en los mismos. En estas circunstancias, adquiere relevancia el espacio de supervisión que posibilita construir estrategias ante la adversidad, superar las dificultades

en el uso del lenguaje técnico, revisar las ideas preconcebidas de manera de poder establecer diferencias entre lo observado y las impresiones personales, así como remplazar la mirada lineal para incorporar la determinación histórica, social, económica, política y cultural de las realidades que se encuentran en los centros de práctica.

Estos son el escenario donde los estudiantes despliegan su práctica pre profesional acompañados de referentes profesionales, lo que les permite introducirse en la cultura disciplinar en forma progresiva a través de la presencia de profesionales que cumplen una función de guía y orientación que se vincula con la tarea del supervisor.

Es a través del intercambio con el referente profesional que los estudiantes se acercan a un *modelo* del quehacer profesional, toman contacto con las nociones conceptuales y metodológicas, las prácticas discursivas, los modos de leer la realidad, además de adquirir habilidades para la intervención con sentido ético y de responsabilidad. Con tal propósito, es que se promueven acuerdos entre todos los actores, sobre el encuadre de la práctica: la relación estudiante- centro- referente, la carga horaria semanal de la práctica, las planillas de asistencia y las expectativas mutuas. Al mismo tiempo, se procura facilitar los máximos canales de comunicación e intercambio entre el equipo docente y los referentes institucionales a través de reuniones en los centros, contactos telefónicos y jornadas de evaluación de la experiencia de formación, en la búsqueda de minimizar los obstáculos y negociar acuerdos que faciliten los procesos de formación.

En suma, las prácticas pre profesionales al tiempo que habilitan una primera experiencia de trabajo del oficio, permiten visualizar la construcción del espacio profesional del Trabajo Social en función de los temas que hacen a la dinámica institucional y resultan pertinentes para el oficio y definición de la estrategia de intervención. Al mismo tiempo ese recorrido se vuelve material de trabajo reflexivo que supera los hechos puntuales y se inscribe en un momento de abstracción individual y colectivo, y necesario e imprescindible, para dar lugar a la construcción argumental que permite comprender y explicar la acción profesional en el contexto sociopolítico contemporáneo.

## **La experiencia de investigación en la práctica pre profesional**

Como hemos anticipado al comienzo del artículo, la propuesta curricular del Proyecto Integral articula espacios de formación en aula y en campo, orientados a la formación y experiencia de intervención pre-profesional y a la formación y experiencia investigativa.

Conjuntamente con los requerimientos de solidez teórica, y el dominio técnico se considera que la formación debe promover la necesaria virtud de colocar interrogantes que posibiliten, al decir de Barreira, “acoger la sorpre-

sa". Esto significa concebir una perspectiva de la investigación centrada en la tensión entre teoría y acogimiento de la sorpresa, que permita pensar la realidad social en términos de dinámica de reproducción, pero también de transformación y que por tanto le sea posible amparar "lo nuevo" de la dinámica social, a la vez que reconocer sus permanencias (Barreira, 1992).

Iamamoto enfatiza que el Trabajo Social debe abocarse a "romper" cualquier "relación de exterioridad entre profesión y realidad" y es desde esta perspectiva que la investigación adquiere un lugar privilegiado. Si bien la autora advierte que no es reciente en el Trabajo Social la preocupación acerca de la investigación, esta ha sido concebida en el devenir histórico de la profesión, predominantemente, como un elemento "necesario para la *práctica*", aunque también, paradójicamente, se la ha considerada separada de ella. De esta manera, ejercicio profesional e investigación han transitado una relación fundamentalmente pautada por el distanciamiento (Iamamoto, 2000).

En virtud de estas consideraciones, la propuesta de formación en cuestión persigue el propósito de que la investigación se consolide como una dimensión constitutiva del ejercicio profesional, favoreciendo la aprehensión de los actuales procesos de transformación de la *cuestión social* a la vez que pueda contribuir a la comprensión de las situaciones particulares y los fenómenos singulares con los cuales el profesional se enfrenta cotidianamente en el mercado de trabajo, posibilitando la formulación de propuestas profesionales novedosas y efectivas, y resulte partícipe de la producción de conocimiento en el campo del pensamiento social. Para ello, el aprendizaje de cierta *lógica de indagación*, así como de la sistematicidad que toda investigación requiere se configura como una orientación relevante de la asignatura.

En este sentido, los y las estudiantes transitan por procesos de diseño y ejecución de un proyecto de investigación a partir de interrogantes que comienzan a plantearse en la actitud crítico-reflexiva frente a la realidad concreta del espacio de práctica. El espacio de supervisión en aula tiene por objetivos provocar y potenciar esa actitud crítico-reflexiva, acompañar en el proceso de suspensión necesaria de la cotidianeidad de práctica para la identificación de la pregunta de investigación y formar en las características particulares de las etapas de diseño, ejecución del proyecto, análisis y socialización de los resultados de la investigación.

En esta especificidad de la experiencia de formación participa todo el equipo docente en distintas instancias como forma identificar conjuntamente los aspectos de integralidad entre intervención e investigación. Una vez alcanzada la elaboración completa del proyecto de investigación en una versión preliminar, cada equipo de estudiantes debe argumentar sus aspectos centrales en una modalidad de *defensa oral*, en la cual participa el equipo docente en una actitud de producción conjunta con los estudiantes con la fi-

nalidad en común de lograr los ajustes necesarios para dotar a cada proyecto de precisión teórico-metodológica y claridad expositiva.

En el tránsito por la experiencia *de investigar* emergen tensiones ineludibles en todo proceso de producción de conocimiento al mismo tiempo y en el mismo espacio en el que se interviene. *Acoger la sorpresa* desde la perspectiva de Barreira (1992), remite al desarrollo de una actitud atenta y activa frente a la realidad, de involucramiento pleno también en términos ético-políticos. Esto pensado en el marco de procesos de formación curricular tensiona las expectativas de docentes y estudiantes, en tanto no siempre es armónico el encuentro entre los tiempos curriculares y los tiempos de aprehensión de la realidad y la instalación de una actitud crítico-reflexiva que provoque la emergencia de interrogantes.

Ello nos coloca en tanto docentes y en tanto estudiantes, también en una encrucijada ética. Entre los fines de nuestra Universidad, la investigación encuentra un lugar ineludible, no obstante la dinámica cotidiana en la práctica de investigación nos somete a dilemas nada fáciles de dilucidar. ¿Por qué, cuándo, dónde, qué y con quiénes investigar? Estos dilemas son puestos en discusión junto a los/as estudiantes, introduciendo contenidos teóricos de Ética de la Investigación. El valor social de la producción de conocimiento, el lugar de los *sujetos investigados*, la responsabilidad ética que nos ocupa en el rol de investigador/a, el lugar político de *decir sobre los otros* desde un saber pre-avalado como lo es el saber científico.

Desde el primer día de ejercicio en la lógica de investigación, -la pregunta- adquiere un lugar y un valor central que no se resuelve sólo en los aspectos teórico-metodológicos sino conjunta y sustancialmente en los aspectos que confronta al sujeto moral que nos define como singulares con el sujeto ético-político en el que nos enmarca la responsabilidad del proceso de enseñanza-aprendizaje en la formación universitaria.

## **La dimensión ético-política del Trabajo Social en la formación profesional**

En el marco de las actuales expresiones que asume la *cuestión social* y particularmente de las orientaciones que sustentan las políticas sociales, los trabajadores sociales se encuentran con frecuencia frente a dilemas éticos que configuran un desafío para el ejercicio profesional, y sin duda, también para la formación. Por ello en el proceso de enseñanza-aprendizaje, se considera como una preocupación central, establecer, junto a la vigilancia epistemológica, una vigilancia ética del ejercicio pre profesional.

Dado que el objeto del Trabajo Social, *es objeto de intervención*, (Grassi, 1995) la práctica profesional requiere de densidad teórica y capacidad técnica - que evite la dicotomía teórico-práctica- pero también exige la asunción

de una perspectiva ética, que habilite una práctica profesional comprometida con la transformación de las situaciones problemáticas en las que se encuentra la población con la cual se trabaja.

Desde esta perspectiva, se entiende relevante la incorporación de la ética en los procesos de formación, tal como lo expresa Susana Cazzaniga (1999: 33): “La formación de los Trabajadores Sociales necesita incorporar la cuestión de la ética en sus propios dispositivos pedagógicos, impregnando el *currículum*. Debe estar presente en la explicitación de los lugares teóricos y epistemológicos desde los cuales se habla, así como sus sustrato valórico y fundamentalmente los docentes debemos ser capaces de transferir la noción de que la *idea de acción es indisociable de la responsabilidad*”.

Se podría decir que un desafío de la formación, consiste en evitar el riesgo de desarticular la cuestión ética del proceso de producción de conocimiento y tener presente que “toda toma de posición acerca de un modo de conocer y actuar está cargada de valores” (Cazzaniga, 1999: 33).

La supervisión de la práctica pre profesional resulta un espacio privilegiado para desarrollar estrategias de enseñanza-aprendizaje que contribuyan a la incorporación de la dimensión ética en el proceso de formación. Los y las estudiantes llegan al territorio por primera vez con fuertes expectativas centradas en *el hacer*, y muchas veces con dificultades para la incorporación de los fundamentos teóricos en los procesos de intervención pre profesional. En esta etapa de la formación, el docente, además de ser un facilitador del proceso de aprendizaje, debe generar un diálogo que contribuya a la problematización de las formas de vinculación con *los otros*, ya sean estos sujetos de intervención, referentes institucionales, o demás actores que conforman el universo en el cual se inscribe la práctica pre profesional.

Cada estudiante se encuentra y se vincula con el otro a través del discurso, que muchas veces es asumido como *verdad*, perdiendo de vista la subjetividad, que ese discurso contiene. Problematizar las percepciones sobre los otros, así como las formas de relacionamiento y comunicación, posibilita introducir el *sentido de la responsabilidad* en el proceso de trabajo, considerando los vínculos institucionales, y los posibles resultados de las intervenciones (Cazzaniga, 1999).

## **A modo de cierre**

En suma, esta propuesta de formación se concibe como un proceso de enseñanza – aprendizaje del Trabajo Social que promueve un sólido posicionamiento teórico, una relación racional con el instrumental técnico, el desarrollo de la capacidad de asombro y la sistematicidad metodológica que debe orientar la investigación, y al ineludible reconocimiento de la dimensión

ético-política que la profesión requiere en tanto se inscribe en un escenario de intereses sociales antagónicos y cuyo ejercicio debiera orientarse en la defensa y realización efectiva, y no discursiva, de los derechos sociales de la ciudadanía.

## Bibliografía

- Barreira, I. (1992) "A pesquisa no debate contemporâneo e o Serviço Social", en *Cadernos Abess Nº5*. São Paulo.
- Buriolla, M.A. F. (1996). *Supervisão em Serviço Social. O supervisor, sua relação e seus papéis*. São Paulo. Cortez Editora.
- Carballeda, A.J.M. (2007). *Escuchar las prácticas. La supervisión como proceso de análisis de la intervención en lo social*. Argentina. Espacio Editorial.
- Cazzaniga, S. (1999). *Hilos y Nudos. La formación, la intervención y lo político en el Trabajo Social*. Argentina Espacio Editorial. UNER.
- Grassi E. (1995). "La implicancia de la investigación social en la práctica del Trabajo Social". Buenos Aires. *Revista Margen*. Nº9.
- Iamamoto, M. (2000) "La metodología en el Servicio Social: lineamientos para el debate" en Borggiani y Montañó (org.) *Metodología y Servicio Social hoy en debate*. Brasil. Cortez. Editora.
- Iamamoto, M. (2000 a) *O serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. Brasil. Cortez Editora.
- Karsz, S. (2007) *Problematizar el trabajo social. Definición, figuras, clínica*. Barcelona. Gedisa.
- Netto, JP (2004) "Reflexiones en torno a la cuestión social", en AAVV *Nuevos escenarios y práctica profesional. Una mirada crítica desde el Trabajo Social*. Buenos Aires Espacio Editorial.
- Zemelman, H. (2000) "Conocimiento social y conflicto en América Latina", en *Revista del Observatorio Social de América Latina*. Nº 1. Buenos Aires. CLACSO.

# Formação profissional & “geração 65”. Críticas e propostas da reconceituação latino-americana

Graziela Scheffer<sup>207</sup>

Barbara Nicodemos Martins<sup>208</sup>

Maria Carolina Correa dos Santos<sup>209</sup>

Milena Cristina Carneiro Peres<sup>210</sup>

## Introdução

(...) o propósito de resgatar a memória viva volta-se à construção do futuro, isto é, de um novo patamar da organização da formação

---

207 Professora Adjunta Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro no Departamento Fundamentos Históricos Teóricos e Metodológicos do Serviço Social, graduação em Serviço Social pela PUCRS, Especialização em Saúde Mental Coletiva e Integrada (ESP-RS), mestrado e doutorado em Política Social e Serviço Social Aplicado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora Centro de Estudos Octávio (UERJ), NEPS (UERJ) e Transversões (UFRJ). Coordenadora subprojeto Serviço Social, memória e Reconceituação latino-americana: antecedentes e expressões nas escolas de Porto Alegre e Recife” (financiado CNPq). (Brasil) graziela.uerj@gmail.com

208 Graduanda em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, atuando em pesquisa acadêmica com a temática da História do Serviço Social, com ênfase na Reconceituação do Serviço Social em contexto latino-americano. Pesquisadora iniciação do Projeto de Pesquisa “Serviço Social e Memória: antecedentes e expressões da Reconceituação Latino Americana na Escola de Porto Alegre”. Tem experiência em atividades culturais, na montagem e visitas guiadas de exposições. (Brasil) bnicodemosmartins@gmail.com

209 Graduanda em Administração de Empresas pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Graduanda em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Tem experiência na área de História, com ênfase em História. É integrante do Grupo de estudos e pesquisa do Orçamento Público da Seguridade Social (GOPSS) coordenado pela professora Elaine Behring. Participando da pesquisa sobre orçamento público do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisadora colaboradora do Projeto de Pesquisa “Serviço Social e Memória: antecedentes e expressões da Reconceituação Latino Americana na Escola de Porto Alegre”. (Brasil) carollanis@hotmail.com

210 Graduanda em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Integrante do projeto de extensão Núcleo de Inclusão Social - NIS e do projeto de pesquisa Núcleo de Ética Aplicada, ambos da UFRJ, coordenados pela Profa. Dra. Maria Clara Marques Dias. Pesquisadora do Projeto Lesbocídio - As histórias que ninguém conta, também coordenado pela Profa. Dra. Maria Clara Marques Dias. Tem interesse nas áreas ética aplicada, bioética, saúde coletiva, gênero, sexualidade, movimento de mulheres e políticas públicas. (Brasil) milena.carneiro37@gmail.com

profissional do Serviço Social no continente latino-americano. Para isso é necessário acumular forças, preservando “o pessimismo da razão e o otimismo da vontade política, como dirá Gramsci. E nesse processo, contradizer a cultura da indiferença, da resignação, do medo e do burocratismo. (IAMAMOTO, 2004 p.103).

O Movimento Reconceituador “nasce” em 1965 no Brasil, em Porto Alegre, cujo passo inaugural foi o I “Seminário de Serviço Social frente às mudanças na América Latina”, organizado por Seno Antonio Cornely. Sua originalidade aparece como a primeira iniciativa articulada e “autônoma” dos países Brasil, Argentina e Uruguai, de reunir questionamentos acerca dos modelos estrangeiros visando à construção de um Serviço Social voltado as particularidades de nossa realidade continental “subdesenvolvida” latino-americana. Também abrangem os marcos constitutivos do Movimento de Reconceituação a criação da Revista “*Hoy en el Servicio Social*”, a consolidação do Grupo ECRO e a constituição da “Geração 65”.

Em 1965, foi fundada no Panamá a ALAETS (*Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social*). Esta associação era única instância continental, que fundou um organismo acadêmico, o *Centro Latinoamericano de Trabajo Social* (CELATS). Ambas tiveram uma grande influência na política regional do trabalho social, em todos os países latino-americanos. (CORNELY, 2002, p.2). Este conjunto de ações impulsionaram as primeiras críticas articuladas sobre a formação profissional no contexto latino-americano e desencadeou o movimento de reconceituação da profissão.

Os estudiosos sobre o Movimento da Reconceituação apontam a existência de diferentes correntes teórico-práticas e políticas entre autores latinos e indicam a influência desenvolvimentista. Contudo, verifica-se que são poucas e até “vagas” as pesquisas sobre a ideia motriz de articulação das propostas da “Geração 65” para formação profissional. No Brasil, em especial, identifica-se uma ênfase em estudos relacionados ao período reconceituador nos anos de 1970, pouco tem investido em pesquisa sobre a Geração 65. Temos como pressupostos a existência de uma diversidade de propostas para a formação de profissional nos países, inclusive, de propostas contrárias a Reconceituação Latino-americana. Entretanto, acreditamos que existia também uma unidade inicial na “Geração 65”, que, nosso ponto de vista, estava alicerçada nas ideias desenvolvimentistas da *CEPAL*.

No continente latino-americano, o pensamento cepalino tornou-se matriz de estudo sobre a América Latina construindo uma teoria própria sobre a situação econômica dos países “subdesenvolvidos”. O texto “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas”, do argentino Raul Prebisch, inaugura uma alternativa para o desenvolvimento latino-americano pensado a partir de sua própria realidade. O texto também foi

considerado subversivo para a época, pois questionava o pensamento econômico liberal ortodoxo e apontava soluções econômicas para o subdesenvolvimento a partir de sua própria realidade latino-americana (BURGINSKI).

As formulações da Cepal assumiram diferentes posições políticas articuladas às conjunturas econômicas, políticas e culturais vivenciadas nas regiões, assumindo, assim, particularidades na forma de apreensão e aplicação na realidade nacional pautada na concepção de subdesenvolvimento. Cabe ressaltar, *“Frente al baremo “subdesarrollo” hay en la reconceptualización una pluralidad de posturas que van desde el más cerrado desarrollismo – y en algunos países ya esto es vanguardia –, hasta un abierto revolucionarismo”* (KRUSE, 1971 p.30).

Caminhando neste sentido, buscamos apresentar a transversalidade das ideias cepalinas na composição inicial da unidade “Geração 65”, a diversidade do debate da formação profissional e seu enlace na escola de Porto Alegre. Para realização do objetivo do artigo, realizamos um estudo exploratório em livros, artigos, entrevistas, depoimentos e documentos da escola de Porto Alegre. A investigação foi desenvolvida nas etapas: trabalho de campo, visita a sebo de livros, pesquisas em site da internet e entrevistas e o material foi organizado a partir de três critérios: a) autores participantes do debate da “Geração 65”; b) material presente registro de memória sobre Geração de 1965-1975; c) artigos da temática da formação profissional na Revista *Hoy en el Servicio Social* criada por essa geração. Os resultados foram apresentados dois eixos temáticos que são: “Geração 65 e Escola de Porto Alegre: contexto político, Cepal e seminários” e “Geração 65 e a Escola de Porto Alegre: críticas- propostas reconceituadoras.

## **1. “Geração 65” e a Escola de Porto Alegre: contexto político, CEPAL e seminários**

Para Bielschowsky (2012), a história latino-americana até 1955 teve três aspectos que incidiram profundamente nas formulações da CEPAL até os anos de 1960, que foram:

O crescimento econômico da maioria dos países em meio da crescente instabilidade macroeconômica oriunda, em grande parte, pelas crescentes restrições das importações.

O contínuo processo de industrialização que acarretou no avanço da urbanização juntamente com o crescente empobrecimento e favelização, evidenciando a incapacidade de absorção da força de trabalho proveniente da área rural por atividades produtivas modernas. Concomitantemente, a democracia ganhava densidade e um avanço na insatisfação que se traduziu em pressões sociais canalizados pelos sindicatos.

A Revolução Cubana de 1959 que impactou radicalmente sobre a atitude norte-americana frente à tais pressões e frente à movimentação política que

era disseminada na América Latina. Na esfera diplomática, Cuba se distanciava do Programa Aliança para Progresso, conduzido pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

Esses elementos levaram a uma reorientação da CEPAL, incluindo em seus trabalhos de contribuições de natureza sociológica nas décadas 60 e 70. No contexto político da América Latina, a Revolução Cubana de 1959 significou uma alternativa para libertação dos países latinos contribuindo no fortalecimento os segmentos nacionalistas e marxistas contra imperialismo norte-americano. Em relação ao impacto da Revolução Cubana e profissão, Herman Kruse, coloca que:

*El arrogante triunfo de la Revolución Cubana fue un índice acusador a lãs vergonzosas condiciones de vida que se daban en el continente. Su bandera de denuncia del subdesarrollo pronto fue tomada también por el bando contrario, cuando el presidente Kennedy ofreció al C.I.E.S. la aprobación de la Alianza para el progreso. Aunque Cuba quedó radiada del sistema interamericano, la ALPRO permitió una libertad de expresión sobre los problemas sociales desconocida hasta ese momento y sus programas sociales, además, le depararon un lugar imprevisto al servicio social. (idem, 1971, p2).*

A Escola de Serviço Social em Porto Alegre (1945) nasce e desenvolve no pós-Segunda Guerra Mundial, num cenário mundial de disputas de projetos societários bipolarizados na Guerra Fria entre Estados Unidos da América e União Soviética. Essa correlação de forças políticas teve impacto nos países latino-americanos, assumindo distintas configurações de lutas sociais (anticoloniais, anti-imperialista e anticapitalista), conforme as conjunturas nacionais e regionais.

No Brasil, a influência das ideias cepalinas perpassou diferentes governos como o de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e o de João Goulart (Jango). Observa-se que o arcabouço cepalino articulou-se no país aos debates da corrente política nacional-desenvolvimentista que destacavam a centralidade do Estado na superação do “subdesenvolvimentismo”.

No período de 1960 até 1963, gesta-se a consciência nacional-popular e impulsiona-se o engajamento nas reformas de estrutura. Esse processo de politização atinge os segmentos operários, camponeses, estudantes e intelectuais. (AMMANN, 2003). Diante das movimentações de cunho nacional-popular em curso no país, em 1961, houve a primeira tentativa de golpe civil-militar no qual o estado do Rio Grande do Sul foi trincheira de resistência dirigida pelo governador Leonel Brizola por meio da “Campanha da Legalidade”. Sobre contexto das forças políticas da época no Brasil, os autores colocam:

O populismo de Goulart recebia, então, pressões de dois flancos. De um lado, os Estados Unidos questionavam cada vez mais suas atitudes (incluindo sua legitimidade) e pressionavam para que o Brasil abandonasse as iniciativas de reforma agrária e as expropriações, principalmente da AMFORP e ITT. De outro,

a mobilização crescente das massas operárias e camponesas que motorizava a crítica desde a esquerda interna, passando pela tendência oficial, até a conciliação por parte de setores nacionalistas e reformistas como o governador do Rio, Leonel Brizola. (RAPOPORT, LAUFER, 2000, p.77)

Em relação à formação profissional na Escola de Serviço Social de Porto Alegre, nos anos de 1961 a 1969, elas se inserem no currículo as ideias de desenvolvimento da economia social e da CEPAL. No documento do Curso de Atualização em Desenvolvimento e Organização de Comunidade (1964) da escola de Porto Alegre, sob orientação da Professora Maria Lúcia de Carvalho da PUC-SP, verifica-se o conjunto textos estão alicerçados no ideário nacional-desenvolvimentista atravessado por diálogos “eccléticos” acerca do debate subdesenvolvimento (CEPAL, ONU e Padre Lebret).

No Brasil, em 1964, ocorreu o golpe civil-militar que visavam barrar reformas bases de cunho nacional-desenvolvimentista. Para Ianni (1993), as crises, os golpes de estado, as ditaduras e interrupções das democracias na América Latina assinalam o período de ruptura entre as tendências predominantes na sociedade civil e as do Estado. Geralmente o Estado fica refém das classes econômicas, política e militares mais forte que mandam. Após 1964, muitos políticos e intelectuais brasileiros foram para exílio no Uruguai, conforme a historiadora,

No Uruguai, se isolou a primeira geração dos perseguidos pela Ditadura Militar Brasileira, que foi expulsa do país no primeiro momento após o golpe. Tal geração era ligada aos partidos políticos e movimentos legais, e atuavam através de formas tradicionais de militância, tais como as greves e manifestações de rua. No exílio, a imprensa foi amplamente utilizada como um instrumento de oposição à ditadura militar pelos exilados desta geração. (MARQUES, 2009, p.65)

Com golpe civil-militar, a Escola de Porto Alegre foi sacudida por inquéritos que resultaram na saída da direção a professora Notburg Rosa Reckiegel. Entretanto, havia um grupo de profissionais-docentes da Secretária do Trabalho e Habitação do Estado do Rio Grande do Sul que continuou expandindo o trabalho de desenvolvimento de comunidade por meio da realização de Seminários de Comunidade de cunho mobilizador da população. Também nesse ano (1964), o uruguaio Herman Kruse estabelece diálogos com o grupo de professores da secretaria, propondo realização de uma pesquisa conjunta entre Brasil e Uruguai sobre a situação do Serviço Social no Cone Sul (GAZZOLA, BULLA E KRUG, 1976).

Cornely (2004) aponta que a sequência dos seminários foi: 1) 1965 em Porto Alegre; 2) 1966 na cidade de Montevideu sob coordenação de Herman Kruse; 3) em 1967 na província de General Roca (Argentina) dirigido por Natálio Kisnerman; 4) em 1969 na Concepcion (Chile) coordenado Luis Aranedo, em 1970 Cochabamba (Bolívia) foi responsabilidade de Teresa Sheriff e Eddy

Jimenez, em 1972 Porto Alegre (Brasil) sob presidência de Ernesto Costela; e 5) o último em 1976 em Lima (Peru) sob a organização de Clemência Sarmiento. A respeito da motivação da criação do primeiro seminário ressalta-se:

Considerando as rápidas mudanças sociais, que se operam em todo o mundo e cujos efeitos se refletem particularmente nas áreas subdesenvolvida, e considerando ainda a responsabilidade do Serviço Social de se engajar dentro dessa realidade em transformação, realizou-se o “Seminário Regional sobre o Serviço Social face às mudanças sociais na América Latina”. (CORNELLY, 1965, p.3).

Para Kruse (1971), o ideário desenvolvimentista já havia se colocado no Serviço Social por meio dos Congressos Pan-americanos de 1961 e 1965, organizados pela OEA, contudo era mero verbalismo. Apenas no evento de 1965, em Porto Alegre, que realmente aprofundou-se a discussão sobre o engajamento da profissão no processo de mudança na América Latina, conforme verifica-se abaixo:

*(...) por primera vez se agarró el toro por lãs guampas y se insinuaron cosas que difícilmente se podían decir en las grandes reuniones oficiales. Se empezaron a analizar con una lupa las graves fallas Del servicio social tradicional y el cientificismo aséptico y – sin salir todavía del desarrollismo – se comenzó a ver el rol revolucionario del servicio social. (KRUSE, 1971, p.3).*

Em relação a ideia desenvolvimentista na Argentina, Juan Barriex articulador do Grupo ECRO coloca o seguinte:

*(...) en sus primeros tres o cuatro años de su desarrollo (hasta 1968 aproximadamente) en que los postulados del “desarrollismo”, dominante entonces al influjo de las propuestas del “Estado Benefactor” constituyeron una especie de luz que alumbraba el camino y que a algunos de esos pioneros encandiló de tal manera que nunca pudieron abandonarla: se quedaron en esa etapa y, a la postre, en mayor o menor medida, resultarían útiles y rescatables después, cuando la Reconceptualización fuera desterrada o enterrada por las dictaduras militares en turno y, aún en muchos casos, después de ellas y hasta nuestros días. (BARRIEX, 2003, p.14).*

Sobre vertente desenvolvimentista dentro do Grupo ECRO, os pesquisadores argentinos apontam o seguinte:

*Las discusiones en torno a las concepciones políticas de la profesión hicieron que el grupo ECRO, que en sus orígenes tenía una clara perspectiva desarrollista, fuera sufriendo grandes disputas teóricas hacia adentro, lo que produjo por ejemplo que la revista pasé a llamarse Hoy en Trabajo Social. En el grupo existían dos grandes líneas: la perspectiva culturalista encabezada por Barreix y la socialista liderada por Norberto Alayon. (SALERMO, et.al.2017, p.4).*

No I Seminário de 1965, em Porto Alegre, identifica-se que na abertura do evento estavam presente dois palestrantes, políticos gaúchos do Partido da Democracia Cristã (PDC), partido esse que se colocava no cenário brasileiro

como uma “terceira via política”, entre o liberalismo e o comunismo. A doutrina do PDC pautava-se nos princípios de “respeito à dignidade da pessoa humana”, “à propriedade privada” e “à mensagem evangélica”, além de “paz e amor entre os homens, independentemente de diferenças raciais”. Suas posições no evento de 1965 se mostravam “resistentes” as ditaduras em andamento na América Latina. Vejamos trechos que ilustram essa tendência:

Em geral, os homens da América Latina que compõem o corpo de seus partidos políticos, os homens atuantes, portanto, nunca concordam por muito tempo, não, se resignam a sacrificar um ideal de liberdade política e, sobretudo, um ideal de liberdade individual, às comodidades que o regime arbitrário e o totalitarismo parecem oferecer para aceleração das transformações econômicas e sociais. (FURTADO, J. 1965, p.3)

Jorge Alberto Furtado (1965, s.p) coloca a seguir que: “Pode-se afirmar, sem medo de engano, que esse amor à liberdade é pesado ônus, e os latino-americanos teimosamente tem rechaçado as tentativas plurais que visam regimes autoritários”.

O Secretário do Trabalho e Habitação do Rio Grande do Sul, Arnaldo da Costa Prietro, ao abordar as transformações na América Latina colocou que “a única forma de o mesmo não assumir características totalitárias, é conseguir que um amplo movimento popular consciente e responsável respalde as transformações necessárias para acelerar este processo de mudança” (PRIETRO, 1965, p.10). Para o político, a profissão deveria assumir o papel de líder das mudanças na América Latina visando “despertar a consciência do homem latino-americano para as mesmas, sem perder aquelas características de bondade, de amor, que são apanágios de nossa civilização cristã”. (PRIETRO, 1965, p.10).

Diante desses aspectos políticos levantados acerca do evento de 1965, cabe ressaltar a pluralidade das orientações ideológicas no interior do movimento reconceituador que se expressaram em diferentes propostas para formação profissional no período, conforme Hermam Kruse expõe:

*(...) ahí se han esbozado una variedad de tendencias ideológicas diferenciadas, cada una de las cuales tiene su centro de irradiación en distintos grupos y escuelas. Por lo menos, conocemos dentro de la reconceptualización colegas que representan la ideología de los siguientes partidos: Partido Demócrata Cristiano, M:A:P:U., Partido Socialista, Partido Comunista, Movimientos de vanguardia (VR, MIR, Tupamaros, etc.), Partido Social Demócrata, Partido Radical, etc. Los nombres de los partidos varían de país en país, pero las ideologías no. No conocemos dentro de la reconceptualización gente que represente la ideología de los llamados Partido Conservador, Partido Liberal, Partido Republicano, etc.* (KRUSE, 1971, p.4).

Herman Kruse em sua palestra “*El servicio social ante la movilidad y los cambios sociales en America Latina*”, no evento de Porto Alegre (1965),

coloca explicitamente a perspectiva cepalina em sua análise das condições econômicas do continente latino-americano. A propósito da CEPAL, desenvolvimento de comunidade e a profissão, o autor coloca:

*Fue para muchos colegas totalmente defraudante, leer en materiales preparados por CEPAL al año pasado, con motivo del seminario de Santiago de Chile sobre la función del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo sócio-económico, de la escasa monta de los programas de desarrollo comunal realizados en nuestro continente se debía a que habían girado en gran parte, alrededor de labor de los asistentes sociales.* (KRUSE, 1965, p.12).

Acosta (2014), destaca que havia na Escola Universitária de Serviço Social (EUSS) uma perspectiva desenvolvimentista inspirada no diagnóstico da CEPAL, da Aliança para o Progresso (1961) da Organização dos Estados Americanos e na análise da Comissão de Investimentos e Desenvolvimento Econômico (CIDE). O currículo da EUSS, em 1966, foi fortemente influenciado por esta concepção, sendo superada por uma concepção sociológica ou modernizadora durante a ditadura que levou ao isolamento da figura reconceitadora de Herman Kruse na EUSS.

A partir de 1967, no Brasil, surge uma importante inquietação em relação aos Documentos de Araxá e Teresópolis e o Movimento de Reconceituação Latino-americano. Verifica-se que esses documentos brasileiros instauram polêmicas e disputas na Escola de Porto Alegre sobre ser ou não parte do movimento reconceituador. Alguns entrevistados apontavam que a

(...) grande saída da linha de princípios para uma linha de metodologia no Serviço Social está visível por volta de 1969 e isto não expressa em nada um movimento ou processo de reconceituação do Serviço Social. A preocupação era apenas e ainda metodológica. Menos princípios e mais técnicos. “A reconceituação para mim é, na minha interpretação, introdução de uma revisão marxista do Serviço Social, importada, e encontrando eco na inquietação da ineficiência das ações do Serviço Social” (GAZZOLA, BULLA, KRUG, 1976, s.p)

Essa polêmica não ficou reduzida aos corredores da escola de Porto Alegre, na verdade, tomou uma dimensão “continental” em termos da reconceituação latino-americana. Vejamos a posição de Barriex sobre documentos brasileiros:

Tomar ese documento como un hito histórico para la reconceptualización escondiendo ciertas dosis de arbitrariedad que es necesario develar. Mirado a la distancia dicho aporte no agrega nada nuevo a lo hasta entonces disponible, independientemente de la importancia que entonces se le haya atribuido. Por el contrario, no pasó de ser una exposición, -ciertamente prolija y ordenada- de los criterios tecnocrático –desarrollistas que, como resabios de la etapa anterior, impregnaron hasta entonces los primeros años del mencionado proceso. Más grave aún, para ciertos sectores profesionales constituyó la reafirmación de esas adherencias lastrantes, lo que se reflejaría después en lo que fue su continuidad, el

Documento de Teresópolis, cuyos alcances y contenidos analizamos con Ander-Egg bastante tiempo después. Esa lectura crítica fue publicada en Hoy en el Trabajo Social Nro. 25 en un artículo que hoy conserva absoluta actualidad, y que, si no fuera por la tiranía que significa la ecuación “espacio disponible-extensión” tendríamos que transcribir aquí íntegramente. (BARRIEX,2003, p.21)

Em 1969, realizou-se no Rio Grande do Sul um Seminário da OEA sobre Desenvolvimento de Comunidade, qual escola entra numa reforma curricular. A reforma curricular de 1969 assume os Documentos Araxá e o Documento de Teresópolis (1970) como direção da formação profissional em Porto Alegre, desconsiderando a linha de reconceituação. “Nem mesmo a posição latino-americana, que adeptos aqui, conseguiu um terreno favorável no currículo”. (GAZZOLA, BULLA, KRUG, 1976, s.p.). Havia no novo currículo a presença dos instrumentos de desenvolvimento como: planejamento, planos, programas, modelos sistêmicos, entretanto, esvaziado de seu conteúdo reconceituador latino-americano.

Num momento bastante “desfavorável”, seja pela ditadura no Brasil ou mesmo pelas disputas internas na escola levantadas pelo documentos de Araxá e Teresópolis e o Seminário da OEA, ocorreu o Seminário Latino-Americano (1972) em Porto Alegre. Segundo Cornely, o seminário assumiu um caráter “pragmático” devido contexto repressivo, segundo aponta descrição seu relato:

*(...) fue extremadamente metodológico debido al gran control institucional por el que atravesaba Brasil en aquel entonces, teniendo el Seminario que atenerse a dichos aspectos metodológicos también. Se intento establecer allí una relación dialéctica entre teoría y praxis, pero no se hasta que punto se consiguió. (...) Bueno, después se paró durante un tiempo hasta que en el año 1976 (...)* (CORNELLY, 1979, p.6).

O Seminário Latino Americano de 1972, foi bastante criticado entre participantes dos países. Mas, não foi só seminários latino-americanos que as dificuldades “repressoras” apareciam no sétimo e último Congresso Pan-americano promovido OEA, realizado em 1971 na cidade de Quito. “Este foi fechado abruptamente pelo ditador Velasco Ibarra por motivos políticos. Não deixa de ser curioso um ditador direitista fechar um congresso da OEA” (CORNELLY, 2004, p.52).

Num balanço final sobre o movimento reconceituador na Escola de Porto Alegre, os pesquisadores colocam em 1976, o seguinte:

Em realidade no Brasil este evento (1965) hoje visto como um marco, no caminho de um Serviço Social inquieto e permanentemente na busca de coerência teórica –prática, não foi considerado como tal, alcançando repercussão apenas em pequenos grupos técnicos ou lembrando como mais um empreendimento da “gauchada”, muito realizadora mas pouco sistemática. (GAZZOLA, BULLA, KRUG, 1976, s.p).

Então os autores se questionam sobre a Escola de Porto Alegre:

O que ficou desta caminhada... De um lado os pioneiros cada vez mais distantes e suas idéias se perdendo no tempo e nem sequer sendo lembradas pelas novas gerações. Até certo ponto algumas idéias destes serviram de escudo para a manutenção de posição, mas, o certo é que isto subsiste nas anotações dos contemporâneos e em documentos esparsos. (GAZZOLA, BULLA, KRUG, 1976, s.p).

Em síntese, de item verifica-se que apesar da gênese da Geração 65 estar vinculada ao grupo de professores da Escola de Porto Alegre a partir do Documento do Araxá (1967) houve uma ampla disputa que acarretou num esvaziamento debate latino-americano na formação do Serviço Social gaúcho.

### *Geração 65 e Escola de Porto Alegre: críticas- propostas reconceituadoras*

Neste item abordaremos quatro posições de críticas e propostas relacionadas a profissão da “Geração 65” dos países fundadores: Argentina, Brasil e Uruguai. Iniciamos com a exposição de Herman Kruse no Seminário de 1965 em Porto Alegre que coloca a necessidade de redefinir a conceituação da ONU sobre a profissão a luz de nossa realidade latino-americana: *“No es suficiente con conocer el inventario y tener una Idea del proceso psico-social interno, es necesario discutir y madurar conceptos acerca de la situación cambiante de nuestros países”* (1965, p.10). Para alcançar esse objetivo propõe a sistematização das experiências profissionais no continente visando criar uma teoria e técnica própria do Serviço Social latino-americano. Ou seja, *“de nada nos sirven los modelos ajenos, debemos conceptualizar esa realización a nivel de nuestro continente”* (1965, p.11).

No II Seminário 1966, em Montevidéu, a temática principal foi “Serviço Social: evolução e revolução”. Seno Cornely explana sobre o tema *“Papel del Servicio Social en el desarrollo”*, qual apresenta perspectiva da inserção profissional na estrutura macrossocial, sendo que:

*(..) deberiam actuar en un sentido más amplio, bajo la pena de que “teoría y práctica del servicio social se atrofién, em cuanto otras profesiones desarrollan instrumento eficazes y posiblemente, cubran algunas lagunas creadas por la tardanza de los T.S. em su actualización en campo del desarrollo global* (CORNELLY, 1966-1977, p.142).

Seno Cornely destaca que não seria necessário extinguir a ação microsocial de Serviço Social de caso, grupo e comunidade. Entretanto, era necessário ter uma visão macro dos problemas sociais e do planejamento global para a construção de uma de política de desenvolvimento macroestrutural.

O texto *“El Servicio Social em los Países Subdesarrollados”* (1967), do uruguaio Enrique Iglesias, aponta como questão inicial a problematização

sobre noção de adaptação adotada na definição da profissional da época: “*Nos preguntamos: adaptarlo al ‘cantegri’, a la ‘favela’, a la ‘vila miseria’, a la ‘poblacion callampa’...*” (idem 1967, p.90). Enrique Iglesias (1967) considera um homem pleno e integrado em suas potencialidades de deve ter garantido os direitos: a vida, a liberdade, ao trabalho, a educação e a saúde. Sendo que formação profissional deve incluir a visão das “*condiciones estructurales que possibiliten la concreción y consolidación de estos derechos*” (idem, 1967). Segundo autor, as atividades profissionais devem contribuir na formulação de planos de desenvolvimento nacional ajudando na tomada de consciência pública sobre falhas da organização social presente. Além disso, o Serviço Social teria como tarefa promover modificações parciais em nível de individuo e grupos pautado na noção de proteção social que permitir uma constante evolução. Em relação à sustentação teórica de sua exposição observa-se a influência de diferentes autores brasileiros da primeira geração de exilados do Brasil, como Hélio Jaguaribi e Darcy Ribeiro (que estava no Uruguai). Segundo Marques (2009), grande parte dos exilados pela ditadura militar brasileira deixavam o país com o objetivo de transformar o exílio em um lugar de luta política. Os exilados utilizaram amplamente mídia uruguaia para denunciar o Golpe de 1964.

Com a chegada ao Uruguai do presidente deposto e do ex-governador do Rio Grande do Sul – além de outros importantes personagens do cenário político brasileiro, tais como Darcy Ribeiro e Paulo Schilling –, as atenções do semanário se voltaram para análises do golpe no Brasil e o ponto de vista dos exilados sobre o regime militar brasileiro. (MARQUES, 2009)

Também se identifica no texto (1967), a influência do fundador da Escola Porto Alegre, Mário Reis, veja um dos trechos citados: “*Los programas de las escuelas deberían ser ampliados y reformulados hasta un más alto nivel como otros cursos graduados, agregando nuevas cátegras y com una adecuada adpatación del programa a la realidad*”. (REIS apud IGLESIAS, 1967, p.100). Logo após, o autor relata que a mudança curricular em 1965 na Escola Universitária de Serviço Social do Uruguai, qual eliminou parte das disciplinas relacionadas ao campo médico e jurídico. Colocaram-se disciplinas do campo da sociologia, história política, antropologia, técnicas de investigação social e ciências sociais. Entretanto, esta reforma curricular foi interrompida na Ditadura Civil-Militar do Uruguai (1973), que voltou para antigo modelo norte-americano de caso, grupo e comunidade (ACOSTA, 2014). Na primeira fase do diretor-interventor na escola, não foram demitidos professores. “Também foi neste momento que o Professor Herman Krusse realizou concurso público para reingressar na Escola no ano de 1974” (ACOSTA, 2014).

Na Argentina, o debate acerca da formação profissional latino-americana foi o centralizada pelo grupo argentino ECRO. A grupo nasceu da organização de egressos e professores do Instituto de Serviço Social de Buenos Aires

vinculada ao Ministério Nacional de Assistência e Saúde Pública. O argentino e fundador, Juan Barriex, em seu texto “*La formación profesional*”, publicado em 1968, coloca o seguinte:

*(...) entiendo que formar trabajadores sociales no es solamente cuestión de cantidades (de años de estudios, de dedicación de horas, etc.). Es, con tanta fuerza como eso, (si no más), problema de mentalidad y de ideología profesional y es, asimismo, problema de sistema y de estructuración del sistema en lo que a didáctica se refiere. (BARRIEX, 1968, p.1)*

O argentino Juan Barriex apresenta propostas referentes a formação Serviço Social a partir da base teórica do psicanalista Pichon Riverie: a **primeira** refere-se ter uma base comum de metodologia para exercício profissional, conforme relato abaixo:

*(...) el futuro del Servicio Social y su evolución hacia el Trabajo Social y, a raíz de ello concluí con insistencia que tal calidad solo podrá ser esperada si aseguramos a todos y a cada uno de los profesionales la posibilidad de aprehensión, a través de su formación, de un Esquema Conceptual Referencial Operativo (ECRO) que le permita su incorporación activa en la sociedad para, desde allí, ser motivador, desencadenante y guía de acciones ascendentes e integrales, conducentes a un creciente grado de bienestar. (BARRIEX, 1968, p.6).*

Observa-se a partir da citação uma mudança de concepção de Serviço Social para *Trabajo Social* buscando a partir da nova nomenclatura uma superação da trajetória histórica assistencialista e do estruturalismo-tecnocrático. Conforme autor:

*El cambio de nombre de la revista (de “Hoy en el S.S.” a “Hoy en el T.S.” a partir de su número 21) simboliza de alguna manera este afianzamiento de las nuevas perspectivas que, desde 1968/69 ya habían comenzado a tomar forma, como lo veremos después en la “cuestión bibliográfica”. (BARRIEX, 2003, p.21).*

Uma segunda proposta que aparece no texto estava relacionada a forma do ensino docente da denominada didática-dinâmica por meio de grupos operativos vejamos sua explicação:

*La “didáctica dinámica” es, indudablemente, otra de las características básicas sobre las que se debe estructurar la docencia. Al igual que al hablar de “grupos operativos” es necesario alertar acerca de la interpretación fácil que suele darse a los términos. Entendido el concepto en su más auténtica y genuina acepción, es un método pedagógico perfectamente sustentado (en feed-back) mediante el cual el aprendizaje gana en tiempo y en profundidad (idem, 1968, p.3).*

O autor também destaca “*La relación profesor-alumno, supervisor-alumno, alumno-director, etc. es la de enseñanza-aprendizaje recíproco a nivel horizontal y democrático*” (idem, 1968, p.). Entre as diferentes “necessidades” profissionais que autor coloca destacamos a ênfase numa formação profis-

sional que propicie crítica e o engajamento político do *Trabajo Social* contra ditadura argentina do período:

*Se necesitan consecuentemente, T s.Ss. dispuestos a batirse hasta el fin contra la disimulada autocracia implantada por el orden de un "statu quo" anquilosado, inoperante, y profundamente incapacitados para resolver la injusta situación en que se debaten, generalmente, nuestros pueblos* (idem, 1968, p.11).

No Seminário Nacional de Serviço Social argentino realizado em 1969 na cidade de Buenos Aires explicita-se críticas e questionamentos acerca das concepções de nacional-desenvolvimento, subdesenvolvimento, desenvolvimento na palestra "*Aportes del Servicio Social al desarrollo nacional*" do Grupo ECRO. Em relação a formação profissional, apontam: "*Necesidad de formar profesionales de Servicio Social em: Política social; Ideologías contemporâneas; Sistemas filosóficos que sustentan las diversas ideologías; Modelos ideológicos de desarrollo*" (ECRO, 1969, p.191). Cabe salientar que, "*El Trabajo Social fue considerado a partir del gobierno de Onganía y hasta el presente, como una profesión de "interés del Estado", quien ejerció siempre su control sobre la formación y el ejercicio profesional*" (DIEGUEZ, 2003, 5).

A posição do Grupo ECRO traz também nesse seminário elementos de crítica a visão da CEPAL e busca introduzir posturas de militância para profissão contra a Ditadura Argentina, implantada em 1966 via golpe militar, comandada pelo general Juan Carlos Onganía. O regime orientava na Doutrina Americana de Segurança Nacional, apoiada no grupo paramilitar Triple A (Aliança Anticomunista Argentina). Sobre memória do período, Alberto José Dieguez (2003, p.5)

*Vinieron luego las sangrientas dictaduras militares y con ellas la muerte, la represión, la quema y censura de libros, la persecución y el control ideológico, que continuó con los gobiernos "democráticos" de turno, hasta nuestros días. Baste recordar, como ejemplos, el asesinato del director de la Escuela de Trabajo Social de San Luís, el t.s. Luís María Früm, la muerte de 24 trabajadores sociales, en su mayoría colegas que trabajaban en villas miseria de la Provincia de Buenos Aires(...).* (DIEGUEZ, 2003, p.5)

Finalizamos com Galeano (1979, p.19), pois no estudo da memória do movimento reconceituador encontramos "Os fantasmas de todas as revoluções estranguladas ou traídas, ao longo da torturada história latino-americana, emergem nas novas experiências, assim como tempos presentes, presentes e engendrados pelas contradições do passado".

## **Considerações finais**

À partir do estudo exploratório dos autores analisados podemos considerar que a constituição da "Geração 65" perpassava pela unidade entre

autores do Brasil e do Uruguai na concepção da CEPAL sobre o subdesenvolvimento latino-americano e o papel do Estado na expansão das políticas sociais da época. Verificou-se também a concordância sobre atualização e instrumentalização da profissão frente mudanças no continente alicerçada na ação “macro societal”. Contudo, as críticas e propostas variaram conforme a situação da conjuntura dos países. Herman Kruse apontava a necessidade de investir em pesquisas sobre o trabalho profissional latino-americano, visando criar uma teoria própria do Serviço Social latino-americano.

Portanto, a formação deveria investir em pesquisas e sistematizações sobre o exercício profissional em seus diferentes espaços sócio-ocupacional na América Latina. Seno Cornely, por sua vez, trazia necessidade superar visão microsocial, sendo que deveria se incluir na formação profissional conhecimentos sobre estrutura social, o planejamento e política social à fim de que o Serviço Social fosse capacitado para a gestão e criação de políticas sociais de caráter macroestrutural. Enrique Iglesias chama a atenção para a abordagem acerca do acesso aos direitos sociais e a proteção social estatal na busca de superação concepção de adequação social. O Grupo ECRO sob a direção de Juan Barriex inseriu o debate sobre a didática-dinâmica no ensino profissional por meio de grupo operativo e valores democráticos na formação. Também se observou a introdução da mudança de perspectiva de Serviço Social para *Trabajo Social* ancorada numa dimensão política-teórica questionadora das ideias cepalinas centralizadora na visão do papel Estado nacional no desenvolvimento social e econômico.

## Referências bibliográficas

- ACOSTA, L. **O processo de renovação do Serviço Social no Uruguai**. In: Rio de Janeiro: Revista Em Pauta, 2014, Rio de Janeiro: n.º 33, v. 12, p. 181- 203.
- ALAYÓN, et.al. **ABC del Trabajo Social Latinoamericano**. Ecro, Buenos Aires: Ecro, 1971.
- ANDER-EGG, et.al **Del ajuste a la transformación: apuntes para una historia del Trabajo Social**. Ecro, Buenos Aires. Buenos Aires: Ecro, 1975.
- BARRIEX, J. (1968). **La formación**. In: Hoy en el Servicio Social. nº 15. Buenos Aires: Editorial ECRO, 1968. In: <http://www.ts.ucr.ac.cr/> acesso 7 de janeirojan. 2017.
- \_\_\_\_\_. **La reconceptualización hoy: Trabajo Social como utopía de la esperanza**. 2003 in: <http://www.ts.ucr.ac.cr/> acesso 7 de janeiro. 2017.
- BURGINSKI V. M. **Da Cepal á ortodoxia liberal: recomendações as políticas sociais latino-americanas na virada do século**. In: Políticas sociais, práticas e sujeitos: primas da atualidade. São Paulo: Papel Social, 2013.

- CORNELY, S. A. (2002). Entrevista a Seno Cornely (1979). Centro Latinoamericano de Trabajo Social y de la Asociación Latinoamericana de Trabajo Social. In: Revista Acción Crítica, Lima – Perú Acesso: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/accioncritica/ac-cr-005-04.pdf>. Acesso jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Apresentação do Anais Seminário de Serviço Social frente as mudanças na América Latina**. Porto Alegre: Estado do Rio Grande do Sul, 1965.
- \_\_\_\_\_. **História da organização político-acadêmica do Serviço Social na América Latina: uma visão panorâmica**. (2004). In: Revista Temporalis. Porto Alegre: ABEPSS, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Papel del Servicio Social en el desarrollo**. In: II Seminário Latino Americano. Revista Hoy em T.S. Buenos Aires: ECRO, 1967.
- ECRO. **Aportes del Servicio Social al desarrollo nacional**. In: Revista Hoy em T.S. Buenos Aires: ECRO, 1969.
- GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- IAMAMOTO, M. **Serviço Social brasileiro e a articulação latino-americana**. In: Revista Temporalis. Porto Alegre: ABEPSS, 2004.
- IGLESIAS, E. (1967). **El servicio social em los países desenvolvidos**. In: Revista Hoy em el T.S. Buenos Aires: ECRO, 1967.
- KRUSE, H. (1971) **La Reconceptualización del Servicio Social en América Latina**. In: <http://www.ts.ucr.ac.cr/> acesso fev. 2 de fevereiro 2017.
- \_\_\_\_\_. **El servicio social ante la movilidad y los cambios sociales en America Latina**. In: Seminário de Serviço Social frente as mudanças na América Latina”. Porto Alegre: Estado do Rio Grande do Sul, 1965.
- MARQUES, T. C.S. **Marcha e os exilados brasileiros no Uruguai: a oposição militar por meio da imprensa**. In: Revista Territórios e Fronteiras V.2 N.1 – Jan/Jun 2009.
- RAPOPORT, Mario, LAUFER, Rubén. **Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2000, vol.43, n.1, pp.69-98. ISSN 1983-3121.
- SALERNO, A. et.al.(2017) **El grupo ecro y debate sobre el método em trabajo social**. In: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/43842>. Acesso Jan. 2017.
- Secretária de Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação. Seminário de Serviço Social frente as mudanças na América Latina. Porto Alegre: Estado do Rio Grande do Sul, 1965.



Fotografía tomada por Unidad de Comunicación y Publicación de la FCS



ISBN: 978-9974-0-1555-5



9 789974 101555

Trabajo  
Social



Ciencias  
Sociales