



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"  
Repositorio Institucional

# Políticas sociales de educación y vivienda: la necesidad de pensarlas desde el territorio y sus protagonistas

---

Año  
2013

Autor  
Bisio, Natalia

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

## CITA SUGERIDA

Bisio, N. y Robaina, N. (2013). Políticas sociales de educación y vivienda: la necesidad de pensarlas desde el territorio y sus protagonistas. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

## IV JORNADAS REGIONALES DE TRABAJO SOCIAL

*“El desafío de la construcción de ciudadanías con inclusión social”*

**2das. JORNADAS INTERNACIONALES “Sociedad, Estado y Universidad”**

**27, 28 y 29 Junio. Villa María, Córdoba. Argentina.**

**Título:** *Políticas sociales de educación y vivienda: la necesidad de pensarlas desde el territorio y sus protagonistas*

**Nº Mesa Temática:** 1

**Autores:**

BISIO NATALIA. Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte-Universidad de la República Oriental del Uruguay. Salto. CP 50000. Mail: bisio.carvallo@gmail.com

ROBAINA NATALIE. Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte- Universidad de la República Oriental del Uruguay. Salto. CP 50000. Mail: natalie.robaina@gmail.com

**Palabras claves:** políticas sociales, educación, vivienda, participación.

### **Introducción**

La crisis del 2002 constituye un momento clave en el proceso de restructuración del Estado y de su intervención en “lo social”. En el año 2005, enmarcado en un contexto de deterioro, la izquierda asume el gobierno nacional por primera vez en la historia del país. El nuevo gobierno instala una nueva forma de entender y abordar las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social de la población que se habían acentuado luego de la crisis, proponiendo tres líneas de conducción política para llevar adelante la reforma del Estado de Bienestar y protección social: la restauración, la innovación y la reforma de prestaciones sociales. En la primera línea se reinstalan los Consejos de Salarios suprimidos en la década de los 90, integrándose a su vez a nuevos sectores de asalariados. La segunda línea de innovación se centra en distintas áreas sociales, priorizando el abordaje de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. La última línea hace referencia a reformas introducidas en el área de

la educación pública y la seguridad social principalmente. Como elemento central de esta reforma, y en el marco de la segunda línea de conducción política, en el año 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social con el cometido de organizar, articular y coordinar el sistema de políticas sociales, promoviendo la intervención social desde el territorio, considerando a los sujetos en términos de protagonistas más que de beneficiarios.

Desde una perspectiva que procura rescatar la integralidad desde la que se conciben (al menos en el discurso) las políticas sociales, la discusión que se presenta en el documento tiene por objetivo dar cuenta de la complejidad que implica la articulación e instrumentación de los criterios centrales que en la actualidad definen el contenido y la orientación de las políticas sociales, así como el pasaje de una concepción centrada en las personas como beneficiarios a otra donde son concebidas como protagonistas. Para ello se toman como unidades de análisis dos programas sociales ejecutados en el área de la educación y la vivienda, dirigidos a reducir los niveles de pobreza y de desigualdad social existente en la región litoral norte del país (Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro) durante el período 2005 – 2012.

En líneas generales se puede decir que, en el área de la vivienda la apuesta a programas con un fuerte énfasis en la autoconstrucción, si bien es postulada como una de las mayores fortalezas de las nuevas orientaciones de la política de vivienda, se considera constituye también su gran debilidad. Por su parte, en el área educativa, la reinserción de los adolescentes al sistema educativo constituye el principal objetivo en términos políticos, técnicos y sociales. A su vez, en ambos casos se trata de programas que si bien pretenden acercar a los sujetos al ámbito de la implementación de los mismos, su participación queda relegada a instancias puntuales que luego no son tenidas en cuenta a la hora del diseño, al tiempo que ponen de manifiesto la necesidad de repensar la política social intrínsecamente relacionada con la estructura económica, sociopolítica y cultural de cada territorio.

## **El vaivén de las Políticas Sociales: entre el control de los pobres y la procura de la igualdad**

Diversas son las formas en las que se ha definido y se define la política social. Una de ellas es la realizada por Juan Pablo Terra, quien entiende por ella al *“conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente”* (1990: 8). Según el autor, dado que la distribución del producto generado por la sociedad no se realiza en función de las necesidades de la gente, sino como retribución del aporte de cada persona, es necesaria la implementación de un sistema de políticas sociales que permita superar las desigualdades que provoca dicho modelo distributivo a fin de construir una sociedad más humana. Rolando Franco, por su parte, las define como *“la intervención en la realidad, mediante acciones – ojalá coordinadas -, que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo cual se logra ante todo, disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza”* (Franco apud Mirza 2001:3). Esta concepción señala la importancia de la coordinación de las acciones cuya finalidad es la asignación de recursos para disminuir la cantidad de personas que padecen los efectos de la pobreza.

Desde otra mirada José Paulo Netto (1997) sostiene que *las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores, a que el Estado a veces, responde con anticipaciones estratégicas<sup>1</sup>*. Sin embargo la dinámica de las políticas sociales no se agota en dicha tensión. En este marco de enfrentamientos por intereses contrapuestos, el Estado, al buscar legitimación política a través del juego democrático, se torna permeable a las demandas y reivindicaciones de las clases subalternas. Solamente en estas condiciones, manifiesta el autor, las secuelas de la cuestión social pueden tornarse objeto de una intervención continua por parte del Estado. En este sentido, las políticas sociales son vistas como *instrumentos tanto de preservación y control de la fuerza de trabajo como de contratendencia al subconsumo, y en el nivel estrictamente político, ellas operan como un vigoroso soporte del orden sociopolítico*

---

<sup>1</sup> Citado por Montañó. Op.cit. 2000. Pág. 18

*dentro de la dinámica contradictoria del desarrollo del capitalismo monopolista”* (Netto apud Montaña, 1999:17).

Para el autor la intervención estatal sobre la cuestión social se realiza de forma fragmentada y polarizada, retirándola así de la contradicción capital-trabajo. De esta forma, la política social es convertida en políticas sociales, transfigurando los problemas sociales en problemas personales y fundando su intervención no en las causas sino en las secuelas de la cuestión social. Las políticas sociales actúan como reguladores de mecanismos económico-sociales y políticos, a la vez que conducen al disciplinamiento psicosocial de los individuos. Sin embargo, su funcionalidad con el orden político-económico, no puede llevarnos a entenderlas como naturales mecanismos estatales puesto que ellas son el resultado contradictorio, tenso e inestable de las luchas de clases.

Acompañando esta perspectiva de análisis, Pastorini (1995) señala que las políticas sociales cumplen una triple funcionalidad, a saber: una función social – en tanto aparecen como mecanismos reestablecedores del equilibrio social –, una función económica – en tanto mecanismos de redistribución del producto social –, y una función política – en fuente de legitimación del Estado. Estas funciones se encuentran íntimamente relacionadas y condicionadas por las orientaciones y tendencias predominantes en cada época histórica.

Considerar la totalidad en la que se inscribe la política social, implica reconocer que su alcance trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población, pues la *procura existencial* a la que se responsabiliza el Estado Social y de la que la política social es objeto, requiere asegurar al hombre todas aquellas posibilidades de existencia que éste por sí solo no puede controlar. Ello no significa negar la existencia de grupos o sectores de la población que necesitan más que otros, sino que, *“cualquier Política Social moderna extenderá su influencia directa o indirectamente también a todas las capas sociales y, en definitiva, afectará a la estabilidad misma de la sociedad”* (Montoro, 1998; 38). Para el autor, entre las medidas que el Estado debe desarrollar, se encuentran: expansión de sistemas complejos y costosos como lo son el sistema educativo y sanitario en tanto componentes claves del desarrollo de la vida humana en nuestros tiempos; incorporación de nuevos fenómenos asociados a la defensa frente a las

contingencias y la aparición de nuevos “riesgos” (medioambientales, económicos, radicalizaciones de antagonismo, etc); efectivizar o materializar prestaciones sociales tales como: fijación de un salario laboral mínimo, puestos de trabajo para toda la población económicamente activa; atención a las personas incapacitadas para trabajar, temporal o permanentemente; aumentar las posibilidades vitales de la población (sobre todo de trabajadores y clases medias) mediante una justa distribución del ingreso, un creciente acceso a bienes culturales, un perfeccionamiento de los servicios sociales.

### **El recorrido histórico de las Políticas Sociales en el Uruguay**

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX y su expansión se procesa en las primeras décadas del siglo XX. Entre sus pilares fundacionales se encuentran: la *Asistencia Pública*, creada en 1910 para administrar los centros de beneficencia de salud; la *Educación Pública* laica, gratuita y obligatoria, extendiéndose a partir de 1912 desde el nivel primario hacia los niveles intermedio y superior; la *regulación del mercado de trabajo* con el establecimiento de los derechos individuales del trabajador; y, la política de *retiro de la fuerza de trabajo* mediante la cual el Estado asume –desde el año 1919– la obligación de asistir a las personas por vejez, invalidez e indigencia (Filgueira 1991). Estos pilares forjaron una concepción de políticas sociales que *apuntalaba al aparato clientelista, y además tenían un valor muy fuerte de lenguaje no verbal, de diferenciación social, de prestigio y legitimación del Estado, y de atomización de los grupos carenciados en el momento del consumo*” (Rodé 1990: 17).

En esta primera etapa, las políticas no eran distributivas, sino redistributivas pues, a través de diversas prestaciones, redistribuían recursos obtenidos por la vía tributaria de la población con capacidad de contribución, a la población de bajos ingresos. Este mecanismo tuvo sus raíces en un modelo estatal de Bienestar, signado por la asistencia y la exclusión de la población tanto en la concepción de la política como en su puesta en marcha, y se mantuvo hasta que se inicia la crisis a fines de la década 50. Luego de la guerra de Corea, estas políticas comenzaron a transitar por un proceso de decadencia que obligó al Estado a instrumentar cambios en el enfoque de su intervención. Así, en el marco de la planificación

cepalina - instaurada en la coyuntura de la Alianza para el Progreso -, se diseñó en el continente, una política global orientada a la búsqueda de mecanismos de desarrollo con distribución o redistribución racionalmente planificado.

Sin embargo, la falta de decisiones políticas y empresariales, y el rápido avance de la crisis que hacía fracasar el plan de la Alianza para el progreso en América Latina, hicieron que el diagnóstico y su consecuente plan de desarrollo no pudiera ser aplicado. Posteriormente, iniciado el período de la dictadura, se volvió a insistir en que la única alternativa eficaz para generar bienestar en la población, era la acumulación del producto. De este modo, en el marco de un modelo estatal burocrático, autoritario, de seguridad nacional, se recortó el gasto público por el lado de las políticas sociales, se liberalizó la economía y se buscó, vía represión, evitar los estallidos sociales (Terra 1990).

Finalizado el proceso dictatorial, en una coyuntura caracterizada por una política de ajuste y de reestructuración global que afectó a los sectores de más bajos ingresos, se avanzó en la definición de lineamientos estandarizados para reformar las políticas sociales de los países en desarrollo, incluyéndolos en algunos casos, como condicionalidad de los créditos multilaterales. Esta reorientación de las políticas sociales puede entenderse como una respuesta a los procesos de empobrecimiento creciente de la época, poniendo límites éticos a la acumulación sin límites del capital, o como la forma que encontró el Estado de reducir riesgos que ahuyentara al capital (Coraggio 1996).

No obstante, ante los resultados inesperados de tales políticas y el aumento de los índices de pobreza, la apuesta se dirigió a la reforma del Estado, incorporando a las medidas conservadoras (ajuste fiscal, redimensionamiento de la actividad productiva del Estado y apertura comercial), medidas de corte progresista tales como la profundización del régimen democrático y la ampliación del espacio público no estatal. La necesidad de recuperar el “edificio institucional público” para garantizar la sustentabilidad de las nuevas políticas, le imprimió al Estado un doble desafío, económico y político. Económico, en la regulación de un mercado dinámico y globalizado, y político en la consolidación de su autoridad y autonomía (Evans apud Midaglia, 2000). Este doble desafío puso de manifiesto la

necesidad de profundizar sus formas de legitimidad y de relacionamiento con la sociedad civil, a los efectos de poder cumplir con sus objetivos de servir a la sociedad y contribuir a su desarrollo y crecimiento. Este modelo de desarrollo impulsó procesos de reforma social en condiciones de fuertes constreñimientos económicos e insuficiencia de recursos fiscales, los que, lejos de reducir los niveles históricos de desigualdad social existentes, profundizaron las carencias y déficit de los sistemas de seguridad social, acentuando con ello, la fragmentación del tejido social.

Los primeros años del siglo XXI, estuvieron marcados por el resurgimiento de agudas crisis económicas que afectaron a toda la región, poniendo en tela de juicio el tratamiento segmentado y coyuntural de las problemáticas de los sectores sociales más desfavorecidos, así como también las dificultades que ese modelo de intervención estatal presentaba para dar respuesta los nuevos riesgos sociales. En efecto, luego de más de una década de políticas sociales signadas por la focalización del gasto y la fragmentación del abordaje de las problemáticas sociales, en el año 2002, se desata una crisis económica muy significativa que revierte la tendencia de crecimiento y de reducción de la pobreza que tenía el país, marcando un momento clave en el proceso de reestructuración del Estado y de su intervención en “lo social”. En este contexto de deterioro social, caracterizado por el aumento significativo de los niveles de pobreza y de desigualdad, la izquierda asume el gobierno nacional en el año 2005, reinstalando el debate sobre el papel del Estado como actor clave en la provisión y regulación de las prestaciones sociales vinculadas al bienestar de toda la población y en especial de aquellos sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad. En este contexto, se proponen tres líneas de conducción política para llevar adelante la reforma social del Estado: la restauración, la innovación y la reforma.

En la primera línea (restauración) se reinstalan los consejos de salarios suprimidos en la década del '90, significando un gran avance para los procesos de negociación colectiva en la regulación laboral. La innovación se desarrolla en distintas áreas (educativa, laboral, social, sanitaria, habitacional), priorizando en sus estrategias, la atención de situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Como elemento central de esta línea de conducción política, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el fin de poner orden a las



prestaciones dentro del sistema de asistencia y limitar los programas localizados en el gobierno, promoviendo la intervención social a partir de programas de asistencia como los de Transferencia de Renta Condicionada para el abordaje de la pobreza en forma focalizada, integral y descentralizada. Los planes implementados por la nueva Administración (PANES, Plan de Equidad, entre otros) que incluyen entre sus prestaciones esenciales transferencias de ingresos, si bien se enmarcan en una estrategia de acción generalizada en América Latina, presentan en el caso uruguayo la particularidad de ser pensados en forma articulada y complementaria a los servicios universales de bienestar. Finalmente, la tercera línea, refiere a la reforma de prestaciones tradicionales como es el caso de la educación, la salud y la seguridad social. En el marco de esta línea de conducción cautelosa se inscribe el manejo de los sistemas de educación pública y de seguridad social (particularmente las jubilaciones y pensiones), instalándose ámbitos de diálogo entre los diversos actores involucrados en la implementación de tales políticas con el fin de construir un nivel aceptable de consenso a partir del cual redireccionar, ajustar o confirmar su orientación (Midaglia y Antía, 2007).

Hoy, a seis años de iniciado un ciclo de importantes reformas (tributaria, seguridad social, salud, educación), se puede decir que en Uruguay, existen ciertos niveles de superposición entre programas de bienestar y de protección, ya que diversos programas sociales se ubican en una posición intermedia entre protección permanente y bienestar clásico, así como entre protección transitoria y bienestar de inclusión. En términos de protección, se registra un conjunto de políticas sociales focalizadas, no contributivas, que operan en campos sociales no sectoriales. No obstante, el sistema de provisión social de la Administración Central se distribuye prácticamente de igual forma entre una oferta social asociada a servicios sociales sectoriales y universales; y un paquete de programas cuya direccionalidad está puesta en contextos específicos de pobreza. Entre los años 1990 – 2010, se creó el 58% de los programas sociales que conforman la oferta social. Asimismo, se registra que, del total de programas que incorporan como criterio de selección, la situación de vulnerabilidad del individuo o del hogar, un 35,3% fueron creados en este período; al tiempo que, en el mismo período, se creó el 22,6% de programas sin discriminación socioeconómica (MIDES, 2010).

Entre estos programas y como respuesta a dos de las principales problemáticas que atraviesa el país en la actualidad, se destacan por un lado, aquellos que atienden la demanda habitacional y por otro, aquellos dirigidos a promover la continuidad educativa de los adolescentes. A continuación se presentan algunas reflexiones en torno a las características y orientaciones que asumen dos de los programas más significativos en términos de participación de los beneficiarios-protagonistas e innovación.

### **Autoconstrucción: ¿una respuesta “participativa” a la demanda habitacional?**

El repertorio de programas sociales en el área de vivienda<sup>2</sup> del período 2005-2012 presenta diversas propuestas en las que se destaca la autoconstrucción como modalidad priorizada, dando cuenta de cierta articulación entre acciones de bienestar clásico de amplia cobertura y marcadamente universalista con otras de protección permanente o semipermanente que intentan atender la nueva estructura de riesgos procurando completar la operativa de los clásicos servicios sociales no contributivos, focalizando en sectores poblacionales específicos. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- Cooperativas de viviendas

Las primeras Cooperativas de viviendas en el Uruguay fueron creadas hace más de 40 años con el fin de dar respuesta a la demanda habitacional en forma colectiva y organizada a partir de los principios del cooperativismo, apareciendo en forma dispar en los distintos departamentos del país. El programa apunta a un mínimo de diez personas organizadas para formar una cooperativa y acceder a un préstamo de construcción en dos modalidades diferentes: ayuda mutua (donde todos los integrantes trabajan en la construcción de viviendas que luego serán sorteadas) o ahorro previo. Para acceder a dicho préstamo es necesario contratar un Instituto de Asistencia Técnica (IAT) autorizado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Además, es necesario cumplir con determinados requisitos, a saber: de 10 a 50 socios, contar con un ingreso líquido máximo de 60UR en cada grupo familiar, los titulares no pueden ser propietarios de una vivienda,

---

<sup>2</sup> La información que se presenta sobre los Programas de Vivienda implementados en el país en el período seleccionado, fue tomada del Plan Quinquenal del MVOTMA y reelaborada a los efectos del presente trabajo. [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)

los titulares deben ser mayores de edad, tener un contrato firmado con un IAT, en el caso de las Cooperativas de Ahorro Previo el grupo deberá tener un 15% del total del proyecto para acceder al préstamo. Este programa en la región norte de Uruguay se ejecuta en forma diferenciada en los departamentos de la región, siendo Paysandú el que más ha desarrollado esta modalidad, seguido por Salto y Río Negro, y en forma muy incipiente y residual en Artigas.

- MEVIR: Viviendas nucleadas y en terreno propio

MEVIR es un programa que nace hace más de 40 años con el fin de erradicar la vivienda rural insalubre. Su objetivo principal es contribuir en la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental y territorial), así como en la disminución de la fragmentación social. La posibilidad que ofrece es la de integrar un Núcleo de Viviendas, aquellas familias que posean un título de propiedad de un terreno con tres años de antigüedad pueden optar por participar del Programa para Autoconstrucción y construirse se propia vivienda.

En este caso los requisitos incluyen: ser mayor de 21 años o mayor de 18 años con una familia a cargo, contar con un ingreso del núcleo familiar de un máximo de 60UR, tener 3 años de antigüedad mínima en la localidad donde se realiza el llamado (por trabajar o residir allí), si el acuerdo implica construir en terreno propio es necesario tener los títulos de propiedad en regla y con una antigüedad igual o mayor a 3 años.

Se edifican por autoconstrucción asistida y ayuda mutua (cada familia aporta 96 horas de trabajo mensuales durante toda la obra, participando en la construcción de todas las viviendas, guiados por un equipo técnico interdisciplinario de arquitecto, y trabajador social, junto con el capataz de obra y personal especializado; sobre el final de la obra se sortean las viviendas para ser asignadas según la cantidad de dormitorios y el número de integrantes de la familia. Para participar de este programa, las personas interesadas deben inscribirse en las fechas estipuladas, que serán difundidas, en caso de que no haya llamados en su localidad, las familias pueden enviar una carta a MEVIR planteando la situación de su comunidad, para dar comienzo a la posibilidad de concretar un plan de ayuda. Se pudo

identificar que el programa se desarrolla en igual medida en los cuatro departamentos de la región.

- MEVIR: Unidades Productivas y Viviendas Dispersas

Este programa está pensado para las familias que viven de la producción de su predio, con el fin de posibilitar la construcción de vivienda e infraestructura para la producción y la realización de mejoras prediales (por ejemplo: acceso a agua potable para consumo humano, acceso a la energía eléctrica, galpones, salas de ordeño). Ser mayor de 21 años o mayor de 18 años con familia a cargo, contar con un ingreso del núcleo familiar de un máximo de 60UR, tres años de antigüedad mínima de residencia y explotación del predio (excepto colonos con aval del Instituto Nacional de Colonización), constituyen los requisitos. Asimismo, para construir en terreno propio se requiere tener los títulos de propiedad en regla (propietarios, colonos, ocupantes de campos de familiares directos que estén dispuestos a convertirse en garantía solidaria) y con una antigüedad igual o mayor a tres años. En este caso la autoconstrucción es asistida, esto es: se requiere el trabajo de dos personas adultas durante toda la obra, que son asesoradas por el equipo técnico de arquitecto, trabajador social e ingeniero agrónomo, junto con un capataz especializado y dos oficiales. Al igual que la modalidad anteriormente presentada, este programa se desarrolla de la misma forma no sólo en los departamentos de la región sino en todo el país.

- Autoconstrucción en terreno público o privado

Lograr el acceso de los hogares en terreno público o privado, de todas las localidades del país, a una vivienda digna, con materiales adecuados, aprovechando los recursos existentes en su entorno y potenciando la autoconstrucción como instrumento de política pública, hacen al objetivo general del programa que se implementa en el país desde el año 2010. Este brinda la posibilidad de construir en un terreno propio o cedido por un familiar, el MVOTMA otorga un préstamo de hasta 200.000UI (a pagar hasta en 15 años con un interés mínimo y ayuda a completar el valor de la cuota), para la contratación de mano de obra especializada, compra de materiales y el pago de aportes patronales al BPS. No es necesario que las familias participantes posean conocimientos previos de construcción, contarán con la asistencia de un equipo técnico del MVOTMA integrado por un capataz de obra, arquitecto y trabajador social que los acompañarán y capacitarán durante toda la obra.

Será entonces necesario que los hogares cuenten con un terreno propio o cedido por un familiar, contar con disponibilidad horaria para trabajar en la construcción de la vivienda o con la ayuda de familiares, amigos, vecinos o grupos sociales, no tener vivienda propia ni haber sido parte de un subsidio del Sistema Público de Vivienda, contar con un ingreso liquido del núcleo familiar que no supere las 60UR (no se exige ingreso mínimo), y finalmente dos aspectos más, tener entre 18 y 55 años y residir en el país. Cada hogar participante deberá acreditar un mínimo de 75% de asistencia, de más de 10 integrantes al programa de capacitación específica (previo al inicio de la obra), es un escenario privilegiado para el desarrollo de las relaciones interpersonales, fortaleciendo las redes vinculares, propiciando posibles lazos de solidaridad entre familias participantes. La persona beneficiaria deberá contar con mano de obra especializada de sanitaria, eléctrica y albañilería. En predios privados el beneficiario abonará estos rubros del préstamo otorgado por el MVOTMA, el cual incluirá dichos costos de modo que la familia pueda contratarlos. La metodología de trabajo de este programa aspira a contemplar la población residente como sujetos de su propio desarrollo y generando una participación activa de los mismos. En relación a la cobertura del programa, éste se ejecuta en los departamentos de Salto, Paysandú y Río Negro.

- Plan Juntos

Este plan se creó durante el último quinquenio como una herramienta para contribuir desde el Estado a hacer efectivo el derecho de la población más vulnerable, a una calidad de vida y hábitat dignos. Se pretende asumir la problemática en su integralidad, aportar el diseño y crear mecanismos e instrumentos de políticas sociales y habitacionales, contribuir y participar en la concurrencia y concertación de los actores y agentes intervinientes en los procesos de transformación-construcción del hábitat popular. Se espera que los involucrados en los procesos de mejoramiento, transformación y construcción de sus barrios tengan un papel protagónico en el proceso. El Decreto del Poder Ejecutivo data de 2010 al tiempo que el inicio de la obra en materia de vivienda, infraestructura, equipamiento y proyectos sociales en Artigas se identifica en octubre de 2010, en Salto en diciembre de 2011, en Paysandú en febrero del 2012, y en Río Negro aún no se ha

implementado. A la fecha se estiman para el total del país 1.642 acciones terminadas, en ejecución y proyectadas: área metropolitana 1.316 (80%) e interior del país 326 (20%).

Una particularidad de este plan es que surge como una iniciativa desde Presidencia de la República, financiado en parte por aportes personales (principalmente del Presidente) en términos monetarios y de mano de obra voluntaria, implementándose en forma paralela a los programas enmarcados en las competencias del MVOTMA en tanto rector de las políticas habitacionales, pero con una participación difusa de éste. En este sentido, si bien su dirección articula acciones con varios Ministerios, entre ellos el MVOTMA, su diseño e instrumentación no depende de los mismos sino directamente de Presidencia, discontinuando el esfuerzo sostenido que se comenzó a realizar en el pasado quinquenio con el fin de superar la dispersión y superposición que tradicionalmente caracterizó a la asistencia pública.

- Plan Lote

Es un programa llevado adelante por el MVOTMA a partir del último plan quinquenal en conjunto con las Intendencias Departamentales o Gobiernos Locales, financiado con préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. El mismo otorga la posibilidad de acceder a una vivienda de 2 y 3 dormitorios con platea construida, a familias que vivan o trabajen en la localidad donde se desarrolle el programa. Para inscribirse los interesados deberán: vivir o trabajar en la localidad o en un radio no mayor a 20 km, el ingreso total del núcleo familiar no puede superar los \$U29 mil o los \$U7100 por integrante, no ser o haber sido beneficiario de ningún subsidio del SPV (con excepción de garantía de alquiler y/o subsidio de alquiler), no poseer propiedad y ser ciudadano legal. Las familias que resulten beneficiadas por este programa recibirán terreno con servicios, canasta de materiales y deberán aportar su mano de obra para construir las viviendas. En Paysandú se ha desarrollado en Guichón, en Río Negro en Young y en Artigas en Bella Unión, sin presencia aún en el departamento de Salto.

Tal como se visualiza en los programas previa y sucintamente presentados, la autoconstrucción aparece como un componente clave y casi excluyente en las nuevas formas de abordar la demanda habitacional. Esta “condicionalidad” es percibida como una

suerte de “boleto de compra” del derecho a acceder a una vivienda digna, o dicho en otros términos, como una forma de “ganarse el derecho” a ella cuando los recursos propios no son suficientes para obtenerla en el libre juego del mercado. De esta forma, la autoconstrucción se transforma en el eje central de la participación o involucramiento del o de la beneficiario/a, en una iniciativa en la que puede y debe “participar”. Sin embargo, “tener parte” en ella no se reduce al cumplimiento de determinadas cargas horarias cuotas, o concluir la etapa constructiva de la obra; ‘ser y sentirse parte de algo’ son aspectos centrales de la participación, desde los cuales se puede desarrollar la capacidad de incidir, hacer y decidir de las personas en aquellas cuestiones que atraviesan la multidimensionalidad de sus vidas cotidianas (Rebellato, 1999). Los programas que conciben a la autoconstrucción como criterio ordenador de la intervención, si bien consideran que la construcción de la vivienda desde una perspectiva integral y participativa es un aspecto clave; en general condicionan o limitan la participación de los beneficiarios a la etapa constructiva de la misma, disolviéndose una vez concluida la obra. De este modo, la legitimación y sustentabilidad de este tipo de propuestas “integrales”, queda reducida o acotada a una etapa puntual del programa sin generar estrategias de desarrollo que den continuidad a otros aspectos del hábitat luego de finalizada la obra propiamente dicha.

En este marco, la apuesta a programas con un fuerte énfasis en la autoconstrucción, si bien es postulada como una de las mayores fortalezas de las nuevas orientaciones de la política de vivienda, se considera constituye también su gran debilidad. En efecto, mientras que la incorporación de nuevos actores en la producción y distribución del bienestar en términos habitacionales abre paso no sólo a la población beneficiaria sino también a otros actores sociales y políticos del territorio en el proceso constructivo de la vivienda, pone de manifiesto las barreras que presenta la autoconstrucción cuando se presenta como requisito excluyente en programas dirigidos a la población de menores recursos, exigiendo a quienes diseñan la política, considerar otras formas de pago de la cuota (sobre todo cuando la misma es subsidiada totalmente). Éstas debieran considerar que la autoconstrucción (como mecanismo de pago) no siempre es viable ni posible en estos contextos donde la preocupación por la reproducción cotidiana resta tiempo y voluntad para participar en

ámbitos donde se discuten y planifican acciones que afectan sus vidas y que se plantean desde los programas como “contrapartidas” o requisitos excluyentes.

Por otra parte, teniendo en cuenta la finalidad así como la población objetivo de los programas de seleccionados, se puede decir que el año 2005 marcó un quiebre significativo en lo que respecta a la ampliación de la oferta habitacional, así como el abordaje o la consideración de las situaciones particulares de cada familia o núcleo familiar. En este sentido, se destaca el avance que significó la posibilidad de revisibilidad de la cuota, criterio mediante el cual, el monto de la misma se ajusta cada dos años, dependiendo de su situación socioeconómica. No obstante, revisando los programas identificados en cada departamento, se puede decir que, si bien se ha ampliado la oferta a distintos sectores de la población, en su mayoría los principales problemas que abordan, refieren a la atención de la carencia o precariedad habitacional, sobre todo para hogares con hasta 60 UR. Ello se ve reflejado sobre todo en la intervención que llevan adelante los gobiernos departamentales, cuyo foco se dirige principalmente a la atención de las situaciones con mayores niveles de precariedad habitacional.

Vinculado a ello, un aspecto a destacar refiere a la centralidad que la vivienda ha ido adquiriendo en el último quinquenio en la agenda pública y sobre todo en las agendas de los gobiernos departamentales, al tiempo que persiste una fuerte tendencia centralista en la ejecución y el financiamiento de la mayor parte de los programas que se despliegan en el territorio, variando según capacidad de organización de los actores sociales y políticos de cada departamento. En este sentido, se destacan propuestas elaboradas desde el territorio en tres de los departamentos, surgidas en el marco de acuerdos interinstitucionales que fueron pensados en los espacios de coordinación y articulación territorial de las políticas sociales, así como el ímpetu que en los últimos cinco años han tenido las Cooperativas.

Finalmente, cabe señalar que el diseño de los programas basados en la autoconstrucción si bien dan cuenta que la participación es producto de una decisión personal, difieren en su carácter social ya que en algunos casos, se trata de programas que no contemplan espacios de negociación ni de toma de decisiones colectivas, al tiempo que reflejan las dificultades



que presentan, sobre todo los sectores más pobres de responder a las exigencias de participación que establecen algunos de ellos. En este sentido, se puede decir que este tipo de programas, no tiene en cuenta que la participación de las personas en los mismos, siempre es diferencial en términos de modalidades, ritmos y resultados esperados por sus protagonistas.

### **Programa de Formación Profesional Básica (FPB) - Modalidad Comunitaria: ¿la gestión de la comunidad como eje de participación?**

La propuesta está dirigida a todas aquellas personas que habiendo concluido la enseñanza primaria y cumplido 15 años, deseen cursar la enseñanza media básica, además de formarse en un área profesional específica. El FPB plan 2007 otorga a quienes egresan (luego de dos o tres años de curso dependiendo del nivel de escolaridad previamente alcanzado) el título de Operario Práctico en el área profesional específica que hayan elegido. Desde 2007 se desarrollan en todo el país en el marco del convenio firmado entre ANEP y MIDES, a partir del acuerdo de trabajo establecido entre el CETP-UTU y la Dirección Nacional Infamilia. La currícula de este programa está dividida en módulos y trayectos, de los cuales tres equivalen al ciclo básico de secundaria y egresa como operario calificado (MIDES, 2012).

El FPB presenta una variante; su modalidad comunitaria. En ésta, los cursos de FPB son dictados en locales comunitarios en vez de funcionar dentro de las Escuelas Técnicas y Agrarias. Sin embargo, la característica fundamental de los FPB Comunitarios es que son gestionados con la participación de la comunidad local. De hecho, el lugar de su emplazamiento y el área profesional, son definidas a partir de una solicitud de la comunidad local. De este modo cada FPB Comunitario debe entenderse como una experiencia intersectorial, que nuclea a nivel territorial a tres actores fundamentales: el CETP-UTU representado por una Escuela Técnica o Agraria de referencia, el MIDES-Infamilia que participa a partir del trabajo de los Responsables Territoriales y el SOCAT, y la Comunidad Local representada en cada territorio por un conjunto de actores locales (asociaciones de vecinos, redes locales, actores locales de la educación, etc.). Estos tres actores conforman la Comisión de Seguimiento cuya finalidad es pensar la globalidad de la

propuesta educativa y su adecuación a la realidad de los estudiantes y a las características locales, resolviendo los problemas operativos que puedan surgir en el desarrollo de los cursos. Otra característica particular de los FPB Comunitarios es la presencia de un Educador-Coordenador cuya finalidad es la de reforzar el vínculo de la propuesta educativa con los estudiantes, con sus familias y con la comunidad. Actualmente existen nueve experiencias de FPB Comunitario en el país llevadas a cabo en Montevideo, Canelones, Maldonado, Tacuarembó, Paysandú y Artigas (MIDES, 2012). Teniendo en cuenta las características que asume este programa, podemos decir que se trata de una política de protección permanente o semipermanente que intentan atender la nueva estructura de riesgos procurando completar la operativa de los clásicos servicios sociales no contributivos, focalizando en un sector poblacional específico: los adolescentes.

En el marco de estas propuestas, una experiencia interesante en la región estudiada la constituye “Con los pies en la tierra”, primera práctica piloto del país del Programa de Formación Profesional Básica (FPB) de Granja. El mismo apunta *“brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a jóvenes y adolescentes de los barrios de la zona norte de Paysandú, promoviendo de esta manera una auténtica modificación cultural, democrática y de justicia social”*. En este marco surge una propuesta formativa vinculada a la producción orgánica de alimentos, verduras, frutas, animales de granja (cerdos, gallinas, conejos, vacas) y alimentos de elaboración casera (Con los pies en la tierra, 2012). En el año 2008, actores institucionales del departamento de Paysandú presentan ante la Dirección del Programa Uruguay Integra una propuesta de intervención social para abordar la situación de jóvenes provenientes de los barrios marginales de la zona norte de la ciudad de Paysandú desertores de la educación formal y con dificultades de reinserción educativa tanto formal como informal. Para el abordaje de dicha problemática se propone una estrategia de articulación y coordinación de acciones de diversos actores institucionales públicos de dicha localidad, estableciendo como objetivo brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a jóvenes y adolescentes en situación de riesgo social, promoviendo de esta manera una auténtica modificación cultural, democrática y de justicia social.

En la financiación del proyecto participan el Ministerio de Desarrollo Social- Uruguay Integra, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca Ministerio de Turismo y Deporte, Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay y el Instituto Nacional de Alimentación. Cabe destacar que la iniciativa partió de técnicos y vecinos de Paysandú, quienes propusieron a la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales de dicha ciudad la necesidad de crear, para jóvenes que no formaban parte del sistema educativo formal, actividades relacionadas a la producción y al manejo de la tierra, diseñándose así una propuesta que tiene como eje articulador la formación en granja y actividades hortícolas. Hasta el año 2009 habían pasado 92 alumnos por el proyecto, manteniéndose una reposición anual cercana a los veinte que mantienen una asistencia continuada (Con los pies en la tierra, 2012).

La gestión de la política social, materializada en este caso en un programa particular como el FPB comunitario, intrínsecamente asociada al bienestar de las personas, se funda y transforma por la participación ciudadana desde el territorio y la proximidad. La participación se torna así el elemento central a partir del cual se construyen y fortalecen actores políticos con poder para incidir y decidir sobre el desarrollo democrático del territorio que habitan. *“La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido”* (Adelantado apud Chiara y Di Virgilio, 2009: 10). Estos tres elementos dan cuenta de la forma en que la política social, sectorializada en políticas sociales, organiza la responsabilidad del Estado, el mercado, la familia y la sociedad civil organizada (OSC, ONG) en la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas; define los mecanismos para la administración y financiación del bienestar, así como el lugar y responsabilidad que ocupan en ellos los ciudadanos; y, finalmente, establece la forma y criterios de distribución de los recursos, a través de la seguridad social y los programas de asistencia. Es en este sentido que, la experiencia del FPB comunitario adquiere especial relevancia en tanto nace como una iniciativa local que, a diferencia de otros programas educativos ejecutados en la región donde la participación de los beneficiarios se ve limitada a intervenciones puntuales en la organización del bienestar, muestra el protagonismo de la comunidad, al menos en la fase propositiva del mismo.

El análisis del FPB Comunitario da cuenta de una iniciativa creada por actores locales que, ejercitando su capacidad de incidir y decidir en la producción de su bienestar, lograron poner en marcha una propuesta que si bien se inscribe en un programa de alcance nacional, adquiere características particulares. No obstante, la instrumentación de esta iniciativa y sobre todo el espacio creado para su seguimiento, es decir la forma en cómo se organiza y distribuye el bienestar a partir del mismo, da cuenta en cierta medida de una participación controlada institucionalmente que corre el riesgo de transformar esa capacidad de decisión en una etapa más del proceso de legitimación de una intervención estatal previamente definida. En este sentido, la idea de una participación socialmente activa no está solamente asociada al logro de determinados resultados, sino sobre todo al protagonismo de quienes forman parte de la iniciativa en ello y a la credibilidad que dichos logros le otorgan a nivel de la comunidad.

Por otra parte, retomando los aportes del chileno De la Maza (2005) se puede decir que, los espacios de participación conquistados por los actores locales y cedidos por las autoridades educativas vinculadas al programa, dan cuenta por un lado, de una madurez en las condiciones de participación de los actores locales que marcan una diferencia significativa respecto a otros territorios, y por otro, de la existencia de organismos públicos con capacidad de innovación y adaptación a las demandas y nuevas formas de organizar y producir bienes y servicios educativos a nivel de la comunidad. Estos dos aspectos a su vez promueven la visibilización de los actores involucrados, introducen nuevas demandas en la agenda gubernamental y establecen relaciones directas con los sectores sociales involucrados. En ese sentido, se puede decir que el FPB incorpora nuevos actores al juego democrático que ya no será un campo de actores exclusivamente políticos sino que a ellos se suman otros tales como referentes comunitarios, equipos técnicos y otros grupos organizados del territorio preocupados por la situación de los adolescentes de la zona.

Este tipo de propuestas generan responsabilidad e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos poniendo de manifiesto que hoy por hoy *“lo relevante no es tanto diseñar buenas políticas para resolver los problemas de la gente desde una posición jerárquica de poder, conocimiento y expertise, sino implicar a la gente en la definición de los puntos*

*problemáticos y en el desarrollo de alternativas que puedan buscarse...*” (Subirats en Ahedo et al, 2007: 35).

### **Abriendo nuevas reflexiones...**

Cualquiera sea la definición que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo, a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, el proceso de ejecución y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que definen tanto la problematización de los hechos objeto de intervención como la concepción de sujeto implícita en las mismas. Hay quienes creen que las políticas sociales cumplen una función meramente curativa o atenuante de una situación de carencia que impide el desarrollo pleno de un número importante de personas, sin combatir sus verdaderas causas. Sin embargo, creemos que ello no debe ser un obstáculo para diseñar políticas cuya definición, contenido y puesta en marcha, se sustenten en la búsqueda de transformaciones estructurales necesarias para una sociedad más justa e inclusiva. En este sentido, el trabajo realizado hasta el momento da cuenta de que si bien los programas seleccionados reflejan una intencionalidad en promover nuevas formas de articular la oferta y la demanda en términos sociales, se visualizan limitaciones significativas en términos de participación ciudadana y autonomía en la gestión de los recursos públicos, así como en la sostenibilidad y en la tan mentada integralidad de los procesos generados mediante la intervención (sobre todo en el área de la vivienda).

Otro aspecto que resulta interesante destacar es que aún cuando en sus objetivos los programas persiguen objetivos vinculados a la reducción de los niveles de desintegración y desafiliación social, la búsqueda del éxito individual sigue siendo el común denominador de las estrategias implementadas, sobre todo en los programas habitacionales. Ello refleja, entre otros, la debilidad que propuestas acotadas en el tiempo y fuertemente ligadas a las concepciones de desarrollo social predominantes en cada período de gobierno, presentan al momento de crear y consolidar nuevas formas de solidaridad y de apropiación de la “cosa pública” para su transformación colectiva.

En términos generales, se puede decir que en el caso del FPB se trata de una iniciativa que potencia espacios de democracia y formas de control directo, involucran actores locales en la definición de sus necesidades, fortaleciendo con ello, el desarrollo de los vínculos al interior de la comunidad; por su parte, los programas habitacionales basados en la autoconstrucción no siempre generan ni promueven la creación de tales espacios puesto que su centralidad (aún en los casos donde se incorpora la ayuda mutua) continúa fuertemente asociada a la obtención de la vivienda. No obstante las diferencias señaladas, ambos casos presentan limitaciones en cuanto a la consolidación de una participación socialmente activa en tanto se tratan de acciones orientadas y enmarcadas centralmente, con una participación limitada de la población beneficiaria en los espacios de participación creados para la evaluación y monitoreo de los programas desarrollados en las dos áreas.

En este sentido, aparece como un imperativo impostergable, la elaboración de políticas sociales orientadas al tratamiento localizado de lo social. Ello supone superar la visión sectorializada y asistencialista de las políticas e incorporar al análisis, las mediaciones que interactúan en la vida cotidiana de los sujetos y sus familias. Asumir el compromiso del desarrollo con equidad requiere la generación de actores locales capaces de iniciativa social. En este sentido las políticas sociales deben apostar recursos humanos y materiales en acciones que involucren al conjunto del tejido social pues, la localización de las políticas sociales no se alcanza, únicamente con el traspaso de recursos materiales y/o económicos a las comunidades locales o a sus protagonistas; es necesario que existan sujetos actores, capaces de llevar a cabo una cogestión de las mismas. Actores locales cuya acción conduzca a la participación de los interesados en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales pues no es posible superar los esquemas y rigideces estatistas o ultraliberales, sin una acción decidida a fomentar el surgimiento de actores locales comprometidos con el desarrollo de su comunidad.

## Materiales consultados

- Adelantado, J. (2009). Por una gestión “inclusiva” de la política social. En: *Gestión de la política social*. Chiara, M.; Di Virgilio, M. (org.). Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.
- Ahedo Gurrutxaga, I. e Ibarra, P. (2007). *Democracia participativa y desarrollo humano*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Dickinson, Madrid.
- Coraggio, J.L. (1996). Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales. En: *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*. Peñalva y Rofman (comp.) Ed. Nueva Visión. Bs. As. Argentina.
- De la Maza, Gonzalo (2005) *Tan lejos y tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago.
- Filgueira, F. y Filgueira, C. (1994): El largo adiós al país modelo: Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay. Ed. Arca. Montevideo. Uruguay.
- Franco, R. (1988). Las políticas sociales en la post-crisis. En: *Políticas sociales en Uruguay: planificación, evaluación y desarrollo regional*. Instituto Nacional del Libro. CEPAL/OPP/PNUD.
- Midaglia y Antía (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16*. ICP. Uruguay.
- Midaglia y Castillo (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. Ponencia presentada en 3er Congreso Ciencia Política. ICP – UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- MIDES (2008). Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ª etapa. Midaglia (coord.). ICP - FCS - UdelaR, en convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo - MIDES. Uruguay.
- MIDES (2010). La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política – FCS – UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- Mirza, Christian (2001). Políticas sociales en tiempos de crisis. Departamento de Trabajo Social. Montevideo. Uruguay.

- Montaña, C. (1999). La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. En: *La Política Social Hoy*. Montaña. C, Borgianni, E. (comp.). Cortez Editora.
- Montoro, R. (1998). “Fundamentos teóricos de la Política Social”. En: *Política Social*. Garcés, J. y Alemán, C. (coord.). McGraw-Hill.
- Rebellato, J.L. (1999). Democracia, ciudadanía y poder. Desde el proceso de descentralización y participación popular. Nordan. Montevideo. Uruguay.
- Rodé, P. (1990). Un bienestar básico para todos es un derecho inherente a ser ciudadano de este país. Notas del CLAEH N° 60. Uruguay.
- Terra, J.P. (1990). Luces y sombras de las políticas sociales. Notas del CLAEH N° 60. Montevideo. Uruguay.
- Pastorini, A. (1995). Políticas sociales y Servicio Social en el escenario neoliberal. Extraído de tesis de Maestría en Servicio Social “*O teatro das politicas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal*”. UFRJ. Brasil.