

unap

UNIVERSIDAD ARTURO PRAT
DEL ESTADO DE CHILE

CONOCIMIENTO Y TERRITORIO

45

REVISTA
**CIENCIAS
SOCIALES**



Revista de Ciencias Sociales Vol. 29 Núm. 45. Segundo Semestre 2020 (Jul-Dic)

ISSN 0717-2257 - ISSN 0718-3631

La revista de Ciencias Sociales está indexada a:

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC).

Hasta la edición Núm. 15 del año 2005, la Revista de Ciencias Sociales se editaba una vez al año. A partir del año 2006, se edita semestralmente.

REPRESENTANTE LEGAL

Alberto Martínez Quezada
Rector Universidad Arturo Prat

Equipo editorial:**DIRECTOR**

BERNARDO GUERRERO JIMÉNEZ
Universidad Arturo Prat, Chile.

EDITOR ACADÉMICO

CRISTIAN ORTEGA CANO
Universidad Arturo Prat, Chile.

EDITORA TÉCNICA

DIANA SILVA FUENTES
Universidad Arturo Prat, Chile.

ADMINISTRADOR DE PLATAFORMA OJS Y DIFUSIÓN

ERNESTO MIRANDA RIVERA
Universidad Arturo Prat, Chile.

Comité editorial:

Dr. Juan van Kessel Browsers
Universidad Libre de Amsterdam

Dr. Juan Podestá Arzubaga
Universidad Arturo Prat. Chile

Dr. Bernardo Guerrero Jiménez
Universidad Arturo Prat. Chile

Dr. Pedro Bravo Elizondo
Universidad de Wichita. Estados Unidos

Dr. Juan Matas
Universidad Marc Bloch de Estrasburgo

Dr. José Antonio González Pizarro
Universidad Católica del Norte. Chile

Dr. Carlos Donoso Rojas
Universidad Andrés Bello. Chile

Dra. Silvia Citro
Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina

Dr. Alex Espinoza Verdejo
Universidad de Tarapacá. Chile

Dra. Sonia Reyes Salgado
Universidad de Valparaíso. Chile

Dr. Patricio Silva
Universidad de Leiden. Holanda

Dra. Adriana Maya
Universidad de Los Andes, Bogotá. Colombia

Dr. Herwig Cleuren
Universidad de Leiden. Holanda

Dr. Patricio Rivas H.
Convenio Andrés Bello, Bogotá. Colombia

Dr. Ricardo Salas Astrain
Universidad Católica de Temuco. Chile.

Dra. Jeanne Simon
Universidad de Concepción. Chile.

La Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Arturo Prat, se publica en forma ininterrumpida desde el año 1992. Nuestro eje central es la reflexión acerca de la realidad del norte grande de Chile, en todas sus dimensiones, entendiendo con ello que la realidad no se puede reducir, a uno u otros aspectos que la integra.

Nos interesa generar y socializar el conjunto de conocimientos producto de la investigación social, que nuestros investigadores, sociólogos, historiadores, antropólogos, entre otros, producen.

Para una adecuada toma de decisiones, se precisa contar con conocimientos que den cuenta de la compleja realidad del norte grande. Nuestra prioridad es dar a conocer, por la vía de artículos, los avances que se obtienen, en las diversas investigaciones que se llevan a cabo.

La Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Arturo Prat, se publica dos veces al año, posee un Comité Editorial compuesto por destacados investigadores nacionales y extranjeros. Da cabida, además, a artículos que, sin referirse necesariamente a nuestro entorno regional, permiten adentrarse en el conocimiento de otras realidades.

Bernardo Guerrero Jiménez
Director

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

PhD. Florencia Picasso Risso y PhD. (C) Carlos Andrade Guzmán 6 -7

ARTÍCULOS

L. Iván Valenzuela Espinoza

Competencias, Política Pública Educacional y Gobernanza 8-35

Luis J. González Oquendo y Ana G. Hernandez Castro

COVID-19: Esquema Analítico de Dinámicas Sociales, Impactos y Retos para las Políticas de Desarrollo Social 36-68

José Manuel Morales y Carlos Tamame

Una Aproximación Conceptual a la Equidad: Eje Central de Actuación de los Servicios Públicos de Protección Social 69-96

Eliane Gerber Comba

Políticas Públicas y Subjetividades Agraviadas en el Este de Uruguay 97-134

Thomas Evans Penela

La relevancia de la temporalidad en los estudios y políticas sobre situación de calle. Un análisis de secuencias de asistencias a refugios para personas sin hogar en Uruguay 135-164

Reseña de libros

ROBERTO LEHNERT SANTANDER. "Biografía de Nefthalí Agrella (1896-1957)"

Manuel Zamora Pizarro 165– 171

PRESENTACIÓN

La Revista de Ciencias Sociales, presenta este número especial, que se centra en diversos desafíos que, desde una perspectiva internacional, enfrentan las políticas sociales y la intervención en la actualidad.

En este contexto, se presentan artículos provenientes de las ciencias sociales en un sentido amplio los que, dialogando con otras disciplinas, se aproximan a las políticas y las intervenciones sociales desde una mirada compleja.

Dentro de este marco, este número especial aborda preguntas de permanente relevancia en relación a las políticas y las intervenciones, así como también identifica nudos críticos asociados a ellas, elementos que se articulan con, entre otros, factores institucionales, económicos, socio-históricos y relaciones de poder.

Así, el Dr. Iván Valenzuela, presenta reflexiones desde el contexto global, en torno a las relaciones entre educación, trabajo y tecnología planteando desafíos para el abordaje de las políticas educativas del Estado, desde un enfoque de competencias y gobernanza, indagando sobre sus retos y delineando un enfoque alternativo.

Por su parte, el Dr. Luis J. González y la Socióloga Ana G. Hernández realizan una aproximación analítica a las dinámicas sociales, a los impactos y a los retos de las políticas de desarrollo social en el contexto de COVID 19 que plantean nuevas demandas para los servicios sociales y la política social.

El Dr. José Manuel Morales y el Lic. Carlos Tamame realizan una aproximación conceptual a la equidad en tanto eje central de actuación de los servicios públicos de protección social aludiendo al contexto europeo.

La Mag. Eliane Gerber presenta algunos resultados del Proyecto *“Trayectorias migrantes, movilidad y segregación socio territorial en la ciudad de Maldonado. Estigmas y construcciones subjetivas en la segunda aglomeración urbana del Uruguay”*. La autora, reflexiona sobre las narrativas de personas participantes en diferentes políticas públicas, y las tensiones existentes en torno a un territorio signado por una profunda desigualdad y fragmentación socioeconómica y socio-habitacional y los desafíos al respecto.

Por último, el Mag. Thomas Evans aborda la relevancia de la temporalidad en los estudios y políticas sobre situación de calle, basado en los resultados de la tesis de Maestría en Sociología titulada *“Trayectorias de ex usuarios de refugios del MIDES. Entre la salida de situación de calle y desventajas sociales persistentes”*, Montevideo, Universidad de la República, Uruguay.

Esperamos que este número especial constituya un aporte para continuar la reflexión en relación a las políticas y las intervenciones sociales, de todas y todos aquellos que se encuentran comprometidos con las diversas dimensiones de los fenómenos sociales que estas buscan abordar.

PhD. Florencia Picasso Risso
PhD. (C) Carlos Andrade Guzmán
Editores Número Especial
Revista Ciencias Sociales
Iquique – Chile, Diciembre 2020

COMPETENCIAS, POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL Y GOBERNANZA

L. Iván Valenzuela Espinoza¹

La sociedad del conocimiento y la globalización conforman un nuevo escenario para las relaciones entre la educación, el trabajo, la tecnología y la economía, creando con ello sendos desafíos a los que han de responder las políticas educativas del Estado. El marco conceptual de las competencias se ha erigido en componente central de cómo se entienden las capacidades y habilidades humanas conforme a los desafíos señalados. De manera especial, en términos de gobernanza en el ámbito educacional, es la versión de las competencias impulsada por la OCDE la que se ha vuelto dominante en las políticas públicas. En el artículo se analizan los fundamentos y alcances de la versión dominante de las competencias, profundizándose críticamente en sus posibilidades y limitaciones, al tiempo que se esboza un enfoque alternativo en la materia.

Palabras clave: competencias, capacidades, gobernanza, educación, política pública

The knowledge society and globalization have brought into existence a new scenario for the relations between education, work, technology and the economy, which challenge State 's educational policies. The conceptual framework of competencies has become a key component in the understanding of human capabilities and skills in regard to this scenario. Particularly, it is the OECD version of them which appears strongly as dominant in relation to educational governance and public policies. The article analyzes the foundations and reach of the dominant version on competencies engaging critically with its possibilities and limitations, at the same time that an alternative approach on the issue is sketched.

¹ Sociólogo. Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile. Correo electrónico: levalenz@unap.cl

Key words: competencias, capabilities, governance, education, public policy.

INTRODUCCIÓN

Una característica llamativa de los Estados, en décadas recientes de globalización, dice relación con su afán por relevar la centralidad de las competencias en tanto que piedra angular de una nueva comprensión de las capacidades y habilidades humanas. Producto de ello, las políticas públicas educativas de numerosas sociedades tienden a girar en torno a las definiciones, asesorías y recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)². Asimismo, la Unión Europea y grandes empresas de las tecnologías de la información y la comunicación se han sumado al mundo de las competencias.

Lo anterior responde a la necesidad de superar obstáculos de la educación tradicional y afrontar los desafíos de la educación, el trabajo y la tecnología en la sociedad del conocimiento. En tal perspectiva, el enfoque de las competencias interpela directamente a la educación para que cuente con una mejor conexión con las necesidades de la sociedad y los individuos en medio del complejo cambio social en curso. No basta con el conocimiento basado en la convencional enseñanza de asignaturas según clasificaciones de disciplinas, sino que se requieren habilidades y competencias genéricas sustentadas en materias y conocimientos integrados. Tales competencias deben comprender dimensiones cognitivas, sociales y de autorregulación individual.

Sin embargo, dadas importantes debilidades teóricas y metodológicas, el enfoque por competencias presenta limitaciones mayores para constituirse en marco efectivo de gobernanza educativa global y fundamento para reconceptualizar

² La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, fue creada en 1961, con el objetivo de propiciar el comercio y el desarrollo económico internacional. Con sede en París, Francia, sus estudios, recomendaciones y asesoría han transitado desde el ámbito estrictamente económico hacia la innovación en un sentido amplio, llegando a la educación y la formación. En el caso de América Latina, son miembros del organismo internacional México, Chile, Colombia y Costa Rica.

las capacidades y habilidades humanas. Es decir, sus bases conceptuales para la comprensión de la gobernanza y de las competencias no son las más adecuadas. Por consiguiente, en el artículo se brinda un esbozo de un marco conceptual y metodológico alternativo que aboga por la importancia de las ciencias sociales, la pedagogía y la filosofía para un conocimiento más cabal de las competencias y capacidades humanas. Ello a partir de la teoría de la actividad histórico-cultural de Yrjö Engeström y el pragmatismo de John Dewey. Pese a sus notables diferencias, ambos cuerpos teóricos permiten avanzar hacia una comprensión más rigurosa y conceptualmente maciza de las competencias y su relación con la política pública educativa y la gobernanza. Ambas aproximaciones, además, se insertan en la tradición filosófica y educacional conocida como *Bildung*³.

Por último, se sostendrá que la teoría social de B. Jessop proporciona herramientas conceptuales que enriquecen la comprensión de la gobernanza, la globalización y las instituciones, y las conexiones de éstas con las competencias y la educación en la sociedad contemporánea.

Al adoptar la teoría del capital humano, y otras categorías neoliberales, la versión de las competencias profesada por la OCDE termina siendo presa de un economicismo acentuado que, por su parte, empobrece la conceptualización de la educación. Así, esta comprensión de las competencias, las habilidades y capacidades humanas difiere de manera altamente significativa de la tradición *Bildung*. Asimismo, el enfoque por competencias se sustenta en sendas comparaciones de mediciones de resultados de aprendizajes en distintas sociedades, con la finalidad de que las más destacadas sirvan de “benchmark” para sistemas educacionales más rezagados. Desde mediciones internacionales, este modelo de gobernanza educacional echaría raíces en los diferentes sistemas educacionales de los países individuales. Como se verá, este modelo de gobernanza se ha traducido en un acercamiento centralista que no da cabida a las

³ *Bildung* no sólo comprende la educación y el desarrollo cognitivo del individuo, sino que también su autorrealización y crecimiento mediante su participación y contribución a la cultura de la que es parte, la cual, a su vez, se asienta en el empoderamiento de sus capacidades e identidad (Good, 2011).

especificidades de las diferentes sociedades y sus respectivos sistemas educacionales.

Así, el esbozo de alternativa presentado en este artículo aboga por otras corrientes de pensamiento y tipos de política democrática, los cuales hacen posible un conocimiento y comprensión más acabada de las capacidades humanas y de la gobernanza educacional.

La revisión bibliográfica se centra en informes y estudios de OCDE, y en literatura académica reciente con un acusado cariz crítico.

1. EDUCACIÓN Y COMPETENCIAS: A CABALLO ENTRE LA ECONOMÍA Y LA EDUCACIÓN

Como se ha dicho, en tiempos actuales se constata la significativa y creciente importancia conferida a las habilidades, capacidades y competencias del siglo XXI. De manera central, se arguye que tanto la educación como el trabajo han de incorporar en su quehacer dichas habilidades y competencias, de tal forma que los individuos y las instituciones educacionales estén a la altura de las necesidades de la sociedad del conocimiento (Vogt, Pareja Roblin 2012). Las distintas iniciativas internacionales emprendidas con ese propósito ponen el acento en sendos cambios y adaptaciones a nivel del currículum, programas de estudios y modelos educativos, procurando adaptarse creativamente a las nuevas dinámicas sociales.

De la mayor importancia internacional para este giro hacia las competencias es el papel que cumple la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Más específicamente, este organismo internacional desempeña un papel central en la génesis, desarrollo y difusión global del concepto, así como en el impulso a políticas educativas y gobernanzas concomitantes (Kamens, 2013). La estrategia de gobernanza educativa que promueve el organismo internacional se apoya en mediciones comparadas, consejos y recomendaciones a los países que lo integran y en acciones para dirigir la política educacional a escala global.

Diversos estudios han puesto al descubierto, en el último tiempo, cómo y en qué forma la OCDE y sus redes actúan en tanto que actor global clave, o “think tank”, en el redireccionamiento de la educación hacia cierto tipo de comprensión de la economía, el mercado y el trabajo, así como a las habilidades y capacidades humanas asociadas⁴ (Rinne 2008; Meyer 2014). En otras palabras, una manera determinada de comprensión de la economía, y su “imaginario económico” (Jessop 2008) asociado moldearon de modo importante las definiciones conceptuales de las competencias y la educación. De manera notoria, el neoliberalismo subyace en dicha comprensión de la economía y su “imaginario económico”, propiciando el desarrollo de mecanismos y lógicas de mercado en la educación. El “imaginario económico” selecciona un conjunto de relaciones económicas, de tal forma que sea viable tratarlas como objeto de cálculo, gestión e intervención.

Los informes elaborados por la OCDE y sus recomendaciones gozan de alto prestigio en tanto que supuestas bases sólidas para las políticas públicas en educación en numerosas sociedades, valiéndose de medios “suaves” (soft) de poder, tales como, estándares, indicadores, reportes comparativos, listados de rankings y recomendaciones para la toma de decisiones políticas. Así entonces, el notable cúmulo del material indicado está convirtiendo a la OCDE en la “autoridad educacional más influyente del mundo” (Meyer 2014: 7), despertando con ello sendas dudas y aprehensiones acerca de su eventual condición de entidad internacional más allá de sistemas de rendición de cuentas (accountability) propias de la democracia (Ibíd.: 2).

Pues bien, es sobre la base de estándares y evaluaciones comparadas de los países que se lleva a cabo la evaluación de los resultados de aprendizaje⁵. La

⁴ De acuerdo con Jessop (2008) la complejidad conceptual de la economía y los mercados va de la mano de su reducción, de tal forma que éstos puedan ser concebidos bajo modalidades más asequibles y abordables. El uso del concepto “*imaginario económico*” pretende dar cuenta de esta reducción de complejidad en el plano discursivo y conceptual, entrañando efectos materiales varios.

⁵ Siguiendo la tradición del taylorismo, este enfoque estima que mediante la cuantificación y mediciones correspondientes se puede hallar una manera óptima para evaluar los procedimientos y métodos conducentes a los mejores resultados del aprendizaje. A menudo, el taylorismo ha ido acompañado de concepciones psicológicas conductistas sobre el comportamiento social humano.

medición y comparación de los resultados de aprendizaje están llamadas a devenir en un medio crucial para que los apoderados y familias elijan la escuela para sus hijos, creando con ello los fundamentos institucionales para un mercado en la educación.

En concreto, el Proyecto DeSeCo (“Definition and Selection of Competencies”1997-2002), de la OCDE, se abocó tanto a la definición de las competencias del siglo XXI como a la formulación de un marco teórico para el desarrollo de indicadores dentro del organismo internacional. Se observa, como punto de partida, la existencia de un cúmulo importante de indicadores sobre las competencias de corto plazo y separados entre sí, careciéndose, no obstante, de una visión holística y de largo plazo de las mismas (Salganik, 2001: 28). Por lo tanto, el objetivo del proyecto consistió en la ampliación de los instrumentos de evaluación, de tal forma que midiesen rigurosamente las capacidades clave que la juventud necesitará en el mercado laboral y la sociedad de las próximas décadas. Puesto que la prueba PISA mide el dominio de la lectura, la escritura, las matemáticas y las ciencias naturales, el proyecto optó por la ampliación del alcance de la definición de competencias, modificando su significado, a efectos de identificar y dar cuenta de las habilidades y competencias de la sociedad del conocimiento que resultarán necesarias para la ciudadanía y la fuerza de trabajo en el siglo XXI (Ananiadou, Claro 2009: 8). Los nuevos alcances, significados y discurso acerca de las competencias, o semiosis, resonaron con varios otros vocablos vinculados a la sociedad del conocimiento.

A resultas de lo anterior, la OCDE publicó un listado de nueve competencias del siglo XXI, las cuales dicen relación, por una parte, con el uso interactivo de herramientas (conocimiento/información, tecnología, lenguaje, símbolos y textos) y, por la otra, con la interacción en grupos heterogéneos (capacidades de cooperación con otros, capacidad de manejo y resolución de conflictos). Por último, un tercer conjunto de competencias se define en función de la capacidad de acción autónoma, comprendiendo la capacidad de actuar con una visión de conjunto amplia

(“big picture”), llevando a cabo planes vitales y proyectos personales, así como afirmando intereses, derechos, límites y necesidades individuales (OECD 2005).

En suma, la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación, las transformaciones del trabajo, y la globalización, hacen del conocimiento y la innovación puntales clave del crecimiento y competitividad de la economía, tornando indispensable que la educación asuma el giro hacia las competencias. En el escenario social imperante resulta definitivamente insuficiente el acostumbrado dominio de conocimiento sustantivo disciplinar, al tiempo que, como se ha reiterado, se debe propender a competencias y habilidades genéricas de índole cognitiva, social y de autorregulación. Entre otras, se suele aludir al pensamiento creativo y crítico, al aprender a aprender, la colaboración y el trabajo en equipo, la alfabetización digital, la comprensión multicultural y la responsabilidad social⁶.

De acuerdo con Jessop (2008), connotado teórico social del Estado y la globalización, los Estados se encuentran en sendos procesos de transformación asociados a la globalización neoliberal desde las décadas de 1970 y 1980 en adelante. En síntesis, de cara las presiones de competitividad económica internacional, y en un contexto discursivo que define la economía como basada en el conocimiento, la innovación, el aprendizaje, etc., los Estados optan por políticas económicas y sociales “schumpeterianas” que condicionan no sólo el mundo laboral, sino que también la educación y la formación en un sentido amplio del capital humano y el emprendimiento (Jessop 2002). Discursivamente se crea un “imaginario económico” (Ibíd.: 7) conforme al cual la educación, amén de diversas instituciones y prácticas sociales, de índole extraeconómica, es definida y entendida como altamente relevante para la economía y la competitividad (Ibíd.: 162-168).

⁶ En la teoría social de Jessop (2002, 2008), el contenido y alcance de los mercados y la economía van crecientemente definidos por condiciones y fenómenos fuera de éstos. Dicho en otras palabras, la economía y los mercados dependen de su arraigo e incrustación en sendas bases sociales. Éste, por cierto, es un argumento central del pensamiento económico y social de Karl Polanyi (1944).

Como se ha señalado, el economicismo en cuestión no permite contar con conocimiento y conceptualizaciones adecuadas acerca de las capacidades humanas, ni de las formas de gobernanza educacional pertinentes para políticas públicas para desarrollar los sistemas educacionales.

Con todo, las instituciones sociales y las políticas de los Estados se enfrentan a descomunales desafíos de gobernanza para coordinar relaciones sociales e instituciones cada vez más interdependientes y complejas. Pero no sólo se dispone de la anarquía del intercambio mediante el mercado, ni de la jerarquía de mando del Estado, sino que también de la heterarquía de la auto organización, la cual, por ejemplo, pone el acento en la coordinación a través de redes horizontales, valiéndose de capital social y confianza. Simultáneamente, la complejidad social se acentúa al avanzar la globalización, entendida ésta, por Jessop en tanto que conjuntos de tendencias y contratendencias multicéntricas, multiescalares, multitemporales, multicausales y multiformes (2008: 178-180).

Las investigaciones acerca de las “variedades de capitalismo” ponen de manifiesto las singularidades y especificidades institucionales de las distintas sociedades, las cuales persisten en medio de tendencias a la uniformidad de la globalización (Jessop 2008; Block 2018). En otras palabras, las instituciones educacionales e institucionales de las sociedades siguen exhibiendo una gran variedad de expresiones, razón por la que carecen de fundamento los análisis que enfatizan su uniformidad y homogeneidad. Las necesidades y desafíos en materia de competencias y gobernanza educativa han de ser debidamente arraigados en los distintos contextos sociales, tal como se desprende de la literatura sobre “variedades de capitalismo”. Por consiguiente, resulta problemática la aspiración de la OCDE de crear de manera centralizada una forma dominante de gobernanza para los diferentes sistemas educacionales.

En suma, es necesario desarrollar la investigación sobre las competencias contando con bases sólidas en las ciencias sociales, el pensamiento pedagógico y la filosofía. Todo ello permitirá avanzar hacia conocimientos más certeros sobre las

competencias y la gobernanza educacional, superando las limitaciones del enfoque dominante sobre aquéllas.

2. CAPITAL HUMANO Y PRUEBA PISA

Como se ha visto arriba, DeSeCo de la OCDE se ha convertido en uno de los referentes principales para la definición de las competencias y habilidades en cuestión y políticas educacionales asociadas. Un papel de la mayor importancia le cabe a la teoría económica del capital humano. A contar de la década de 1960 comenzó a cobrar fuerza la teoría del capital humano en el seno de la economía (Gillies, 2014). Este componente de la economía neoclásica en la visión de la OCDE se verá reforzado de sobremanera por un giro neoliberal hacia mediados de la década de 1990.

En línea con la teoría social de Jessop (2008), la educación desempeña un papel central tanto en el éxito económico y social de los individuos como en el anhelado crecimiento económico de la sociedad en su conjunto. A juicio de Tröhler (2014: 12), la idea y convicción de que las inversiones en educación formal, concebidas como inversiones en capital humano, redundarían en una significativa fuente del crecimiento económico devinieron en propuestas de política pública pregonadas por la OCDE desde la década de 1960 en adelante.

Por su parte, Rubenson (2008: 252) redonda en que el organismo internacional hizo suya una segunda versión de la teoría del capital humano en las décadas de 1970 y 1980. La primera generación abogó por ampliar los sistemas educativos y elevar el nivel educacional de la población, bajo el supuesto de que éste repercutiría positivamente en el crecimiento económico. A su vez, la segunda generación resaltó los rasgos de los individuos considerados cruciales para el cambio tecnológico, el incremento de la productividad y la innovación. La empleabilidad, la flexibilidad, la autovalencia y la capacidad de “aprendizaje a lo largo de la vida” (lifelong learning). Tales supuestos son consignados posteriormente en el reporte de la OCDE intitulado “Education and Economy in the

Changing Society” (OECD 1989). La segunda generación de la teoría del capital humano brinda soporte conceptual y retórico a los requerimientos de flexibilidad, iniciativa y autocontrol, entre otros, que moldean de manera significativa la definición en boga de las competencias y habilidades del siglo XXI.

No obstante, la conceptualización reduccionista de la economía del neoliberalismo impide asir que la economía y los mercados son instituciones sociales moldeadas por las prácticas y relaciones sociales, la cultura, y las políticas de los Estados⁷ (Block 2018). Asimismo, se debe poner énfasis en los fundamentos sociales del pensamiento, la mente y la diversidad de motivaciones en la conducta humana (Miettinen, 2013: 154, 156, 157). Ahondar sostenidamente en el conocimiento y desarrollo de las capacidades humanas pone al descubierto la centralidad de dichas bases sociales (Ibíd.).

Un logro de la política educacional de OCDE a escala global es la prueba PISA (Programme for International Student Assessment), la cual mide y compara los resultados de aprendizaje de estudiantes de 15 años de edad de diferentes países. Conforme al director de la iniciativa PISA, Andreas Schleicher (2007: 349, 350), las competencias evaluadas por PISA son “altamente predictivas del éxito futuro de los estudiantes”, al tiempo que los “exámenes y evaluaciones estandarizadas” sirven de predictores del éxito de los sistemas educacionales de las distintas sociedades.

Probablemente, la OCDE con sus orientaciones de política educacional y su prueba PISA ha logrado constituirse, en el último tiempo, en el actor global más influyente en términos del impulso de una política y gobernanza educacional internacional (Grek, 2009).

⁷ En otras palabras, las versiones neoliberales de la economía y los mercados se traducen en políticas públicas que buscan adecuar la educación a las necesidades y requerimientos económicos. Sin embargo, tal conceptualización de la economía y los mercados es errónea, ya que éstos, en verdad, son sendas instituciones sociales que responden a procesos de construcción social en el plano histórico y cultural (ver, por ejemplo, Block 2018).

Las tareas expuestas en la prueba tienen como objeto medir la capacidad de los/as estudiantes para usar y desplegar sus habilidades en lectura, escritura, matemática y ciencias naturales en orden a lidiar con los desafíos de la sociedad, y el mundo más allá de los establecimientos educacionales. La prueba PISA dio un impulso adicional fundamental al concepto de competencias al colocar como meta la capacidad de estudiantes de 15 años para abordar los desafíos de la vida adulta posterior a la escuela. En lugar de circunscribirse al dominio curricular escolar, y a la “eficiencia interna de los sistemas escolares”, la prueba PISA aspira a develar qué tan efectivamente el sistema educacional prepara a los estudiantes para la vida posterior a la educación formal, valiéndose de “comparaciones internacionales” de mediciones de competencia que son “relevantes para la vida adulta cotidiana” (OECD: 2001: 27).

En definitiva, las tareas han de servir para medir la aplicación del conocimiento escolar a “desafíos de la vida real” (Ibíd.: 16), consumándose un desacoplamiento con respecto a la evaluación convencional centrada en el currículum y los contenidos de asignaturas y materias. La “vida real” a la que se alude, problema fundamental, por cierto, tiende a ser entendida a un nivel general como economía basada en el conocimiento y tamizada por las tecnologías de la información y su uso extendido. Los sujetos actúan y proceden, en tales condiciones sociales, y de acuerdo con la metáfora de procesamiento de información de la psicología cognitiva, según sean sus competencias para “evaluar” y “construir” información, merced al uso de las “tecnologías de la era de la información”, desembocando en consecuencias económicas y sociales de profundo calado⁸ (Schleicher 2008: 636).

Como no, este pretendido y anhelado futuro es al mismo tiempo una aspiración de política pública y gobernanza. La misión y razón de ser de la OCDE es propiciar el desarrollo de la economía y el comercio internacional, razón por la

⁸ Como ha señalado Block (2018), el individualismo propiciado por el neoliberalismo da por hecho la existencia de bases microanalíticas en el comportamiento de los sujetos. Sin embargo, dicho modelo de conducta se sustenta en nociones reduccionistas, y en sumo irreales del comportamiento social humano.

que su política educacional de unificar los sistemas educacionales del mundo se orienta a la consecución de dicho propósito. Paralelamente, es del todo necesario redundar en que las mediciones y comparaciones emanadas de la prueba PISA simplemente no explican el mayor o menor rendimiento de un sistema educacional de un país, ya que éste responde muchos casos a condiciones sociales ajenas a los establecimientos educacionales, a saber, estructura social, niveles de exclusión, acceso, inclusión, etc. (Berliner, 2018). Asimismo, de la mayor importancia son los “servicios públicos cultores de capacidades”, a saber, bibliotecas, educación de adultos, jardines infantiles, etc., los cuales pueden contribuir de forma notable al mejor desempeño de los establecimientos educativos de la sociedad (Miettinen, 2013).

Un enfoque alternativo, en cambio, tendría que incluir el reconocimiento de las diferencias económicas y culturales entre países, de las limitaciones en los intentos por desarrollar un modelo centralizado y abarcador global con mediciones de resultados de aprendizaje, la aceptación de la diversidad en planes de estudio y evaluación, así como la promoción del diálogo y la interacción entre los sistemas educacionales (Miettinen 2019: 211). Esta alternativa puede incorporar las mediciones de resultados de aprendizaje en tanto que valioso punto de partida para la investigación, la cual, posteriormente, se puede enriquecer con sendos análisis y estudios histórico-institucionales y socioculturales (Miettinen 2013). Tal aproximación conceptual y metodológica es imprescindible para avanzar en el conocimiento de las prácticas sociales de los distintos contextos, que subyacen en el desarrollo de las competencias y las dinámicas de la gobernanza (Ibídem).

3. CONOCIMIENTO Y PRÁCTICAS SOCIALES

Dado que las competencias de pensamiento son entendidas en tanto que procesos genéricos que son independientes de los contenidos específicos, el concepto de competencia da pie a una separación entre el pensamiento, por una

parte, y el conocimiento de contenido, por la otra. En lo medular, las competencias del pensamiento, como se ha subrayado, tienden a ser caracterizadas mediante la analogía del procesamiento de información del computador (Miettinen 2019: 213).

Así entonces, el conocimiento sería buscado desde diferentes fuentes, a la vez que sería procesado, combinado y expresado finalmente en productos de conocimiento o soluciones de problemas. De ahí que a menudo, y en un afán por superar la enseñanza tradicional centrada en el docente y la memorización, se termine postulando, desde el enfoque por competencias, que contenidos sustantivos y conceptos no son esenciales a la luz de la actividad y pensamiento independientes del estudiante, que es, en definitiva, lo que se debe promover y desarrollar. Al mismo tiempo, el “concepto holístico de competencia” aboga por su conexión con “acción” y “contexto” de situaciones particulares, comprendiendo una complejidad en torno a requisitos cognitivos, motivacionales, éticos, volitivos y sociales (Rychen & Salganick, 2003: 46, 47). En pocas palabras, el concepto de competencias entraña conocimiento, habilidades, actitudes y valores desde una perspectiva de un conjunto de “requisitos mentales que necesitan ser movilizados” (Ibíd.: 52). La “metacognición” (Crick 2008) en cuestión entraña funciones mentales de alta sofisticación.

Este desarrollo conceptual se plasma en el marco más reciente del organismo internacional para el desarrollo y evaluación de la educación, a saber, el marco OCDE 2030 (OECD 2016: 2).

No obstante, no se profundiza seriamente ni sostenidamente en cómo los citados elementos de las competencias han de ser integrados, combinados y operacionalizados concretamente en el proceso de enseñanza/aprendizaje en sí (Miettinen 2019: 211). La manera más común para abordar este desafío alude al conductismo de las taxonomías de metas de Bloom, bajo el supuesto de que la terminología en cuestión se puede usar haciendo caso omiso de contenidos, nivel educativo o contexto cultural (Bloom: 1956: 12). Como es sabido, en dicho enfoque (Bloom 1956) las metas para conocimiento, habilidades y actitudes se definen

respectivamente de manera separada. Como consecuencia, desde tal conductismo no se avanza en absoluto en la integración de la enseñanza, prevaleciendo la fragmentación en elementos inconexos de los fenómenos, los cuales se ven desprovistos de su integralidad (Murtonen et al, 2017).

Ante las limitaciones consignadas, es perentorio subrayar que, en verdad, el pensamiento guarda relación con ámbitos o dominios específicos, a saber, criterios, definiciones, normas y medios de conocimiento propios de determinadas prácticas, saberes y experticia concomitantes (Bruner 1991; Tricot & Sweller 2014).

Así, los conceptos científicos son formas de pensamiento que dan cuenta de logros epistémicos y prácticos de la especie humana. Su apropiación crítica permite proporcionar fundamentos a la actividad pedagógica, así como a la solución de los problemas prácticos de la sociedad. Resulta altamente cuestionable desarrollar pensamiento creativo o crítico de los fenómenos y prácticas sin el conocimiento de contenidos, conceptos y tradición asociados a dichos fenómenos y prácticas (Willingham, 2007). En otras palabras, el conocimiento de contenidos, sus áreas de aplicación y dominio son cruciales para profundizar en la formación de competencias y habilidades humanas.

La teoría de la actividad histórico-cultural pone el énfasis en que el “conocimiento teórico” y los “conceptos teóricos” (Engeström 1994: 83, 84) se diferencian de plano de lo que son habilidades meramente formales, formulaciones abstractas o hechos esquematizados en extremo, etc. Siguiendo a V.V. Davydov, Engeström (Ibíd.) afirma que los conceptos teóricos y el conocimiento teórico, inherentes a la ciencia, se caracterizan por un proceso de cuestionamiento y auto-revisión continua, por lo que no cabe concebirlos de manera fija, estática e inmutable. Dice Engeström (Ibíd.: 84), “la diferencia crucial es que el conocimiento empírico pregunta “¿qué?” y “¿cómo?”, mientras que el conocimiento teórico pregunta “¿por qué?”. El conocimiento empírico se contenta con la obtención de una respuesta correcta o solución exitosa. El conocimiento teórico pregunta por qué la respuesta fue correcta, por qué la solución fue exitosa. En tal sentido, el

conocimiento teórico es insaciable. Éste implica asumir riesgos e incertidumbre. Incesantemente busca adentrarse en territorio desconocido”.

Los conceptos teóricos y el conocimiento teórico se valen de rigurosos procedimientos, lógicas y procesos, entre los cuales se encuentran, por ejemplo, el análisis, el modelamiento y la experimentación, los cuales que van más allá del formalismo y la abstracción extrema. Los conceptos teóricos y el conocimiento teórico pueden ser “dominados y creativamente aplicados sólo en conjunción con contenidos sustantivos de un campo específico de investigación y práctica. En este sentido, el conocimiento teórico trasciende la dicotomía y oposición entre forma y contenido (Engeström, 1994: 84, 85). Por lo tanto, se rechaza una distinción total y permanente entre el conocimiento teórico y el empírico. En palabras de Engeström (Ibíd.: 85), “nuestras experiencias y observaciones son modificadas y filtradas por conceptos que evolucionan históricamente y por modelos impuestos y brindados a nosotros por la cultura. Lo que fue conocimiento teórico nuevo y desafiante hace unos pocos cientos de años puede ser considerado ahora en tanto que conocimiento empírico cotidiano...Por otra parte, la experiencia empírica a menudo da lugar a nuevos problemas e interrogantes que nos obligan a desarrollar nuevas hipótesis e ideas teóricas”.

Ahora bien, al tratarse de conceptos empíricos, la generalidad en ellos radica en que ciertos rasgos o propiedad tienen lugar en todos o la mayoría de los casos en un grupo (Virkkunen & Shelley, 2013: 44). Por el contrario, la generalidad invocada en los conceptos y pensamiento teórico alude más bien a principios, procesos y organización de los sistemas (Ibíd.).

Dicho de otro modo, el pensamiento y los conceptos teóricos y científicos guardan estrecha relación con las prácticas sociales en un sentido amplio, por lo que están íntimamente asociados a las bases de la conducta social humana, lo cual también caracteriza el desarrollo de las habilidades, capacidades y competencias. A este respecto, resulta fundamental poner el acento en la investigación y conocimiento de las prácticas sociales (Miettinen 2013).

La teoría de la actividad histórico-cultural enfatiza que son las prácticas del mundo material las que subyacen en los conceptos empíricos y los conceptos teóricos (Engeström 1995: 101), razón por la que asume como desafío central la superación dialéctica de la pretendida dicotomía entre teoría y práctica. En tanto que notable expresión del enfoque sociocultural acerca de las capacidades humanas y la educación (Miettinen 2013: 162-164), la teoría de la actividad plantea de forma tajante la necesidad de conocer a fondo las actividades y prácticas que tienen lugar en la realidad de la vida social en sus diversas manifestaciones específicas, especialmente en el ámbito del trabajo.

Pues bien, las actividades transformadoras y prácticas no sólo definen a la teoría de actividad, sino que también al pragmatismo de J. Dewey (Miettinen 2006). Pese a llamativas diferencias, ambos cuerpos teóricos concuerdan en que el concepto de actividad o práctica permite resolver el dualismo entre teoría y práctica, amén de otros, por cierto (Ibíd.: 394). Desde ambas corrientes de pensamiento se arguye que los procesos que conlleva la actividad práctica, que transforman la realidad, precisamente transforman a los sujetos humanos, sus relaciones sociales, instituciones, estructuras de conocimiento, trabajo, etc., (Miettinen 2006).

En síntesis, las prácticas sociales y sus actividades tienen lugar de manera concreta y específica en el tiempo y el espacio. Por ejemplo, las instituciones y las organizaciones pueden desarrollar, resolver problemas e innovar en la medida que descubran y conozcan las tareas y formas de trabajo existentes en su seno, amén de otras actividades, poniendo de manifiesto las habilidades y competencias desplegadas por los/as participantes y las modificaciones y mejoras por efectuar. La identificación y desarrollo de competencias y habilidades obedecen a “*sistemas de actividad*” situados en contextos y horizontes temporales concretos, razón por la que resulta cuestionable postular la existencia de competencias genéricas en un plano abstracto prácticamente “*asocial*”. Por este motivo, parece del todo desencaminado postular la generación de competencias a partir de mediciones de

resultados de aprendizaje, sustentadas en un modelo centralizado y globalmente abarcador, tal como pretende la OCDE.

4. APRENDIZAJE Y GOBERNANZA

El punto de partida de Dewey es simultáneamente social, histórico e institucional, toda vez que busca las conexiones entre la actividad de enseñanza/aprendizaje, el funcionamiento de la educación y la vida social, especialmente el desarrollo de la democracia (Dunn, 2018), y las ocupaciones laborales (Miettinen, 1990). Todo ello en el contexto de la sociedad moderna e industrial, y a la cual ha de adaptarse la educación de manera reflexiva y activa.

La enseñanza en las escuelas debe contar de forma crucial con la actividad de los/as aprendices en una perspectiva de integración del intelecto, la moral y las habilidades manuales. La integración pedagógica ha de ir acompañada por las nuevas formas de actividad laboral de la sociedad. Las formas de pensamiento de los individuos y los grupos tienen que ser entendidas en sus complejas articulaciones con las modalidades de producción y organización social del trabajo.

Es así como, sobre la base de la idea de unidades educativas integradas, en clave pragmatista de Dewey, Krajic y Blumenfeld (2006) elaboraron su propuesta de “aprendizaje basado en proyectos”. En una apretada síntesis, y, en primer lugar, en una construcción activa los estudiantes desarrollan una comprensión más profunda de su experiencia y sus interacciones que suceden en la realidad. Asimismo, el aprendizaje avanza de mejor manera en contextos del “mundo real”, tomando en consideración, por ejemplo, las prácticas ocupacionales, técnicas, profesionales y científicas en situaciones concretas. Dichas prácticas encierran actividades tanto mentales como materiales. En tercer lugar, se propugna la interacción social donde enseñantes, aprendices y miembros de la comunidad conjuntamente trabajen en aras de una comprensión compartida que envuelva los fenómenos y problemas a tratar. Por último, herramientas cognitivas permiten expandir el aprendizaje de los estudiantes.

La experimentación e intervención van de la mano del método de resolución de problemas, la reflexión teórico-conceptual sobre la experiencia, el pensamiento crítico, dando cuenta de agencia humana y su papel fundamental en el cambio y transformación de las prácticas (Miettinen 2013: 156). De hecho, Dewey (1927: 202, 203) de manera explícita critica el pensamiento “absolutista” y aboga por un pensamiento “experimental”.

Por ende, otra dicotomía que se supera, tanto en la teoría de la actividad como en el pragmatismo de Dewey, remite a la relación entre metas/fines y los medios empleados para su consecución (Miettinen 2013: 98, 99). Así, más allá de propósitos fijos, el desarrollo, la novedad y la innovación recurren a hipótesis de trabajo y experimentación práctica en materia social y educativa. Las contingencias, así como problemas y situaciones imprevistas, tornan necesario que se disponga de nuevas soluciones y herramientas, es decir, de sendos procesos de aprendizaje.

Lo que resulta crucial en este ámbito del aprendizaje es que los medios plasmados en nuevas soluciones y herramientas responden a dominios y ámbitos específicos tamizados por sendas dinámicas históricas y culturales. En la sociedad del conocimiento, en dichos dominios las respectivas actividades de los individuos y las comunidades “requieren tanto conocimiento y experticia de la tradición del dominio como diálogo cruzado entre fronteras” (Ibíd.: 98).

En la “acción mediada” de la teoría de la actividad, los signos (conceptos, modelos y símbolos) y las herramientas conforman dos tipos de medios en las prácticas sociales. Los signos actúan como “herramientas internas” para guiar y controlar la actividad, mientras que las herramientas son usadas para transformar el ambiente material. Un gran número de artefactos mediadores se necesitan para llevar a cabo la actividad, requiriéndose aún más de estos para su cambio y transformación (Miettinen, Virkkunen 2005).

La comprensión cabal y seria de las prácticas sociales presupone indagar y desentrañar la relación entre habilidades, uso de diversos medios y uso del lenguaje

(Miettinen 2013: 98). Este principio de mediación tanto por parte del lenguaje como por las herramientas materiales es común a la teoría de la actividad y al pragmatismo de Dewey.

De cara a los desafíos de la innovación, en las sociedades del conocimiento, Miettinen (2013, 2014) ha observado, a partir de ambos enfoques, que las políticas públicas en dichos ámbitos quedan en formulaciones difusas, imprecisas e incluso contradictorias entre sí al momento de hacerlas realidad, razón por la que éstas hacen del todo indispensable contar con instrumentos de política pública asentadas en la mediación del lenguaje y las herramientas materiales aludidas (Miettinen 2013: 99). Dice Miettinen (Ibíd.), “conocimientos y fundamentos adicionales son necesarios para encontrar y desarrollar instrumentos de política capaces de dar los pasos para hacer realidad las ideas de la política “. Dicho de otro modo, las habilidades y capacidades humanas, más allá de procesos cognitivo-mentales, tienen lugar, se preservan y transmiten a través de artefactos y en las formas que éstos son usados (Ibíd.: 115). Ahondar en el conocimiento del aprendizaje y el despliegue de las habilidades humanas, en contextos dinámicos de cambios de las prácticas, hace necesario “el estudio de artefactos tanto epistémicos (conceptos) como prácticos (herramientas y métodos)” (Ibíd.).

Los individuos y las comunidades desarrollan sus capacidades al participar de la búsqueda de soluciones de los problemas sociales que los aquejan. Lo anterior tiene lugar a través de “comunidades desarrolladoras” (Ibíd.: 186). En tal perspectiva, el aprendizaje institucional cobra cuerpo en asociaciones varias y “campos multi-organizacionales” que se trazan propósitos de cambio y desarrollo⁹.

En la sociedad del conocimiento, dado el notable aumento del nivel educativo de la población, la experimentación e innovación local se encuentran en la base de

⁹ Cabe subrayar que, en el *Estado Habilitante*, especialmente en clave de modernización del Estado de Bienestar, y caracterizado por *servicios públicos cultores de capacidades*, el fortalecimiento y propagación del aprendizaje institucional es de la mayor importancia (Miettinen 2013).

la producción y difusión del conocimiento y de las capacidades y habilidades humanas. Paralelamente, una mayor participación de actores sociales constituye un aspecto fundamental para el mejoramiento de la democracia, dando pie a la circulación social de los mayores niveles de conocimiento práctico, profesional, teórico y científico.

Así, y siguiendo a Dewey, el concepto de democracia pone de relieve la crucial “interconexión entre el desarrollo de las capacidades de los individuos, el método de reflexión colaborativa y el desarrollo de comunidades viables de investigación y aprendizaje. El autodesarrollo del individuo se efectúa a través de su contribución mediante la división del trabajo al bien común de una comunidad” (Ibíd.: 187).

Por consiguiente, un mecanismo clave en la mejora del funcionamiento de la democracia radica en la colaboración experimental en la solución de problemas sociales por parte de las comunidades en cuestión, las cuales, asimismo, devienen en bases sociales de la gobernanza democrática exitosa (Putnam 1992).

Para Dewey, la democracia se sustenta de manera profunda y significativa en la relación entre individuo, comunidad y Estado. Así, los derechos positivos de los individuos que están en la base del desarrollo de sus capacidades obedecen a cómo se organizan el trabajo, la vida en comunidad y el Estado (Miettinen 2013: 187).

En el pragmatismo del filósofo y pedagogo norteamericano, poner en tela de juicio y reconstruir las prácticas sociales va de la mano de una teoría de la investigación, conforme a la cual la experimentación, y el consiguiente aprendizaje, sientan las bases de modelos orientados a la solución colaborativa de los problemas sociales. Por lo mismo, en su pensamiento nos encontramos ante una teoría de la investigación y una teoría de la reconstrucción de las prácticas sociales.

Es menester llevar a cabo una reflexión seria y profunda sobre las condiciones de la actividad cuando las formas convencionales de actuación no dan los resultados esperados y persiste tenazmente el problema social. Por ende, se formula una hipótesis de trabajo en aras de cambiar y modificar una situación y hallar una nueva solución. Los esfuerzos que se despliegan en la práctica, a efectos de implementar, y posteriormente probar, la viabilidad de las hipótesis de trabajo hace posible evaluar el éxito del experimento. El experimento social produce modelos de trabajo susceptibles de ser adicionalmente adaptados y desarrollados en otras localidades (Dewey 1976: 56).

En síntesis, los requerimientos de gobernanza responden a “campos multiorganizacionales” y sus comunidades interprofesionales, así como a lógicas propias de las diferentes sociedades y culturas. En consecuencia, y como ha sido subrayado, no cabe plantear que haya una modalidad uniforme y abstracta de gobernanza, tal como a menudo se desprende de los análisis de la OCDE en materia de competencias y política educacional asociada.

5. EXPERIMENTACIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA: REFORZANDO LAS BASES SOCIALES DE LA EDUCACIÓN Y LAS COMPETENCIAS

Pese a que Dewey tomó como punto de referencia inicial el experimento científico de las ciencias naturales, supo distinguir lúcidamente entre éste y el experimento social. En tal sentido, la experimentación social, entendida como “una reforma práctica de las condiciones sociales”, se convierte en componente clave de la democracia participativa (Dewey 1927/1995: 367). Como es de suponer, el experimento requiere un conocimiento sistemático de las condiciones de la actividad, así como una hipótesis de trabajo con respecto a la cual se evalúan las consecuencias de aquél. Tales ideas guardan relación directa con el concepto de “*sociedad experimental*”, el cual confiere la mayor importancia a la experimentación, la innovación, la comprobación y el aprendizaje en la vida social.

Un argumento paralelo y próximo viene dado por el “profesionalismo democrático” (Druz, 2008: 37), donde sendos “foros de democracia intermedia” brindan espacios para que la ciudadanía de manera regular decida colectivamente acerca de asuntos públicos. Ilustración de ello, en el ámbito de la educación, son los espacios y procesos en los que el personal escolar, los apoderados y los estudiantes deliberan y deciden sobre las reglas y características de las escuelas (Miettinen, 2013: 189). Por último, las teorías asociativas de la democracia escudriñan y desentrañan cómo las asociaciones sirven de valioso complemento a la labor del Estado, los servicios públicos y la democracia representativa, favoreciendo una modalidad reflexiva de gobernanza, dada la capacidad de las asociaciones para recabar información local, hacer seguimiento y auspiciar la cooperación entre los actores privados.

Como consecuencia, enfoques experimentales e intervencionistas ha sido elaborados en los ámbitos de los estudios educacionales, organizacionales y sociales (Flyvbjerg, 2001; Engeström, 2005). Las formas en que se desarrollan las prácticas y las actividades hacen posible identificar competencias y habilidades en sus respectivos ámbitos, así como las modalidades más pertinentes de gobernanza. Los participantes de las distintas actividades y prácticas sociales, en ámbitos locales y específicos, pueden descubrir, identificar y desarrollar las competencias y habilidades que hagan posible el desarrollo y transformación de aquéllas.

Sobre la base del conocimiento y la investigación del enfoque sociocultural, las ciencias sociales, la pedagogía y la filosofía, se allana el camino para conocer, en las diferentes realidades sociales y culturales, diversos aspectos, como, por ejemplo, la valoración de la profesión docente, la institucionalidad educativa y social, la gobernanza del sistema educativo, los tipos de control y confianza en las lógicas educacionales, etc. A partir de los éxitos en las diferentes realidades sociales en cuestión se hace factible el aprendizaje de buenas prácticas o “benchmarking”. No obstante, y pese a conocimientos adicionales detallados asociados, es menester contar con un conocimiento serio y metódico del cambio y el aprendizaje

institucional, a efectos de efectivamente alcanzar una “comprensión realista de las posibilidades de “benchmarking” de las buenas prácticas de los diferentes países” (Miettinen 2013: 112). Más allá de los indicadores cuantitativos, es necesario contar con un “exhaustivo análisis contextual e histórico para derivar asesoría de política o instrumentos de política de estas comparaciones” (Ibíd.: 99, 100).

La comparación de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, como se ha visto, en las pruebas PISA, deberían fundamentar la evaluación de los sistemas escolares en aras de promover reformas de política pública educacional. En tal sentido, dichas pruebas permitirían, en una institución social clave, llevar a cabo la comparación pertinente, dando cumplimiento al afán que dio origen a la comparación de los sistemas nacionales de innovación. De ahí la preeminencia global de la prueba PISA en materia de educación comparada (Ibíd.: 103).

Sin embargo, y por las razones expuestas arriba, pese a que las comparaciones sobre la base de indicadores son útiles y brindan información valiosa sobre las diferencias entre los sistemas educativos, éstas únicamente “constituyen el punto de partida para el aprendizaje de la experiencia de otros países” (Ibíd.: 100).

Todo lo anterior torna necesario ampliar los marcos de análisis que subyacen en la prueba PISA y las recomendaciones de la OCDE en educación, incorporando a los mismos sendas cruciales herramientas cognitivas e intelectuales del enfoque sociocultural, las ciencias sociales, la pedagogía y la filosofía.

CONCLUSIÓN

Pese a sus numerosos méritos, arriba se han puesto al descubierto limitaciones serias tanto teóricas como metodológicas del enfoque por competencias, y de los intentos por generar un modelo global de gobernanza y política pública educacional a partir de éste. Al mismo tiempo, se ha esbozado una

alternativa en estas materias desde la teoría de la actividad, especialmente de Y. Engeström, y el pragmatismo de J. Dewey.

Por una parte, se ha explicado cómo el enfoque por competencias dominante no ofrece un modelo teórico convincente sobre las relaciones y conexiones entre la formación de conceptos, el pensamiento, los contextos sociales y las prácticas individuales y sociales en el aprendizaje. En pocas palabras, no es capaz de asentar las competencias en procesos más complejos de formación de capacidades y habilidades humanas. Por el contrario, en la teoría de la actividad de Engeström y en la teoría pragmatista de Dewey hay principios y postulados analíticos robustos para avanzar en una comprensión alternativa de las competencias.

El acento puesto en las prácticas sociales permite avanzar tanto en el conocimiento de la formación de las competencias y habilidades humanas, como de las formas que puede asumir la gobernanza de los sistemas educacionales en las diferentes sociedades.

Desde esta comprensión alternativa, con un foco central en las prácticas sociales y la agencia humana, emanan metodologías para desarrollar las actividades, capacidades y habilidades humanas, y con ello definiciones de competencias con mayor contundencia analítica y teórica. Asimismo, la alternativa esbozada entronca con la resolución de problemas y el aprendizaje institucional en tanto que pilares centrales de la gobernanza democrática en la sociedad del conocimiento, y las políticas educacionales de los Estados. Por último, el esbozo de alternativa se sitúa en la tradición filosófica-pedagógica *Bildung* ante los desafíos de la educación en las sociedades del conocimiento contemporáneas.

BIBLIOGRAFÍA

ANANIADOU, Katerina & CLARO, Magdalen

2009 "21st century skills and competences for new millennium learners in OECD Countries". OECD Education Working Papers No. 41. OECD; Paris.

BERLINER, David C.

2018 "The implications of understanding that PISA is simply another standardized achievement test". En: S. Lindbald, D. Petterson & T.S. Popkewitz (eds.) *Education by numbers and the making of society (127-146)*. Routledge: New York.

BLOOM, Benjamin. S.

1956 "Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals. Handbook 1: Cognitive domain". Longman; New York, NY.

BRUNER, Jerome

1991 "The narrative construction of reality". *Critical inquiry*, 18(1), P.p. 1-21.

CRICK, Ruth D.

2008 "Key competencies for education in a European context: Narratives of accountability or care". *European Educational Research Journal* 7 (3), P.p. 311–318.

DEWEY, John

1927 "The public and its problems". Alan Swallow; Denver.

1906 "The school and the child". Blackie & Son; London.

ENGSTRÖM, Yrjö

1995 "Kehittävä työntutkimus". Painotuskeskus; Finlandia.

GILLIES, Donald

2014 "Human capital, education, and sustainability". *Sisyphus, Journal of Education* 2(3), P.p. 78-99.

GREK, Sotiria

2009 “Governing by numbers: the ‘PISA’ effect in Europe”. *Journal of Education Policy* 24(1), P.p. 23-37.

JESSOP, Bob

2008 “El futuro del Estado Capitalista”. Catarata; Madrid, España.

KAMENS, David

2013 “Globalization and the emergence of audit culture: PISA and the search for ‘best practices’ and magic bullets”. In H-D. Meyer & A. Benavot (eds.) *PISA, Power and policy: the emergence of global educational governance* (117-140). Symposium Books; Oxford.

KRAJCIK, Joseph S. & BLUMENFELD, Phyllis C.

2006 “Project-based learning”. En Sawyer R. Keith (ed.), *The Cambridge Handbook of Learning Science* (317-34), Cambridge University Press; Cambridge.

MEYER, Heinz-Dieter

2014 “The OECD as pivot of the emerging educational accountability regime. How accountable are the accountants?”. *Teachers College Record* 166 (9), P.p. 1-20.

MIETTINEN, Reijo

2013 “Innovation, democracy and human capabilities. Towards an enabling welfare state”. Oxford University Press; Oxford.

2019 “21. vuosisadan kompetenssit – OECD kasvatuksen kielen uudistajana”. Kasvatus; Finlandia.

MURTONEN, Mari, GRUBER, Hans. & LEHTINEN, Erno

2017 “The return of behaviorist epistemology: A review of learning outcomes studies”. *Educational Research Review* 22, P.p. 114-128.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

- 1989 "Education and the economy in a changing society". OECD; Paris.
- 2001 "Knowledge and skills for life: First results of programme of international student assessment". OECD; Paris.
- 2005 "The definition and selection of key competencies". Executive summary. Retrieved from: <https://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf>.
- 2016 "Global competency for an inclusive world: Programme for the International Student Assessment". OECD; Paris.

RINNE, Risto

- 2008 "The growing supranational impact of the OECD and the EU on the national education policies, and the case of Finland". *Policy Futures in Education* 6(6), P.p. 665-680.

RUBENSON, Kjell

- 2008 "OECD education policies and world hegemony". En R. Mahon & S. McBride (eds.) *The OECD and transnational governance (242-281)*. UBCPress; Vancouver.

RYCHEN, Dominique Simone & SALGANIK, Laura Hersh (eds.)

- 2001 "Defining and selecting key competencies". Hogrefe & Huber; Seattle, WA.

RYCHEN, Dominique Simone & SALGANIK, Laura Hersh

- 2003b "A holistic model of competence". En Schleicher, A. 2007. Can competencies assessed by PISA be considered the fundamental school knowledge 15-year-olds should possess?. *Journal of Educational Change* 8, P.p. 349-357.

SALGANIK, Laura Hersh

- 2001 "Competencies for life: A conceptual and empirical challenge". En D. S. Rychen, & L. H. Salganik (eds.) 2001. Defining and selecting key competencies. Hogrefe & Huber; Seattle, WA.

SCHLEICHER, Andreas

2008 “PIAAC: A new strategy for assessing adult competencies”. *International Review of Education* 54, P.p. 627-650.

TRICOT, André & SWELLER, John

2014 “Domain-specific knowledge and why teaching generic skills does not work”. *Educational Psychology Review* 26, P.p. 265-283.

TRÖHLER, Daniel

2014 “Change management in the governance of schooling: The rise of experts, planners, and statistics in the early OECD”. *Teachers College Record* 116 (9), P.p. 1–26.

VIRKKUNEN, Jaako & SHELLEY, Denise

2013 “The Change Laboratory”. The Sense publisher; London.

VOOGT, Joke & PAREJA ROBLIN, Natalie

2012 “A comparative analysis of international frameworks for 21st century competences: implications for national curriculum policies”. *Journal of Curriculum Studies* 44(3), P.p. 299-321.

WILLINGHAM, Daniel. T

2007 “Critical thinking. Why is it so hard to teach?”. *American Educator*, Summer 2007, P.p. 9- 19.

Recibido: Septiembre de 2020

Aceptado: diciembre de 2020

COVID-19: ESQUEMA ANALÍTICO DE DINÁMICAS SOCIALES, IMPACTOS Y RETOS PARA LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

COVID-19: Analytical Scheme of Social Dynamics, Impacts and Challenges for Social Development Policies

Luis J. González Oquendo¹⁰
Ana G. Hernandez Castro¹¹

La crisis de la pandemia del COVID-19 ha generado una situación global sin precedentes. Debido a su virulencia y la indisponibilidad de tratamientos farmacológicos, los gobiernos han optado por medidas de distanciamiento social y confinamiento a escalas nunca antes vistas. Además de la propia enfermedad, estas medidas tienen efectos significativos sobre el desarrollo social de los ciudadanos, lo cual va más allá de respuesta a las condiciones médicas inmediatas, la protección del empleo y medidas de aseguramiento inmediato de ingresos de hogares. Ésta estrategia no considera que el episodio del COVID-19 ha generado impactos económicos-financieros, socioeconómicos, psicológicos y psicosociales que impone una nueva estructura de imperativos situacionales de influencias y demandas para los servicios sociales, así como retos para los sistemas nacionales de política social.

Palabras clave: COVID-19, confinamiento, distancia social, impactos, política social.

The crisis of the COVID-19 pandemic in 2020 has generated an unprecedented global situation. Because of its virulence and the unavailability of pharmacological treatments, governments have opted for measures of social distancing and confinement on a previously unseen scale. In addition to the disease itself, these measures have significant effects on the social development of citizens, which goes beyond responding to immediate medical conditions, protecting employment, and measures for immediate

¹⁰ Sociólogo, Magister Scientiarum en Desarrollo Social, Magister en Ciencia Política, Doctor en Ciencias Humanas. Investigador del Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos de la Universidad del Zulia [Maracaibo, Venezuela]. <https://orcid.org/0000-0002-6268-6648> Correo electrónico: luis_gonzalez@fces.luz.edu.ve

¹¹ Socióloga. Cursante del Programa de Maestría en Gerencia Pública de la Universidad del Zulia [Maracaibo, Venezuela]. <https://orcid.org/0000-0002-9626-4937> Correo electrónico: anaghc21@gmail.com

assurance of household income. This strategy does not consider that the COVID-19 episode has generated economic-financial, socioeconomic, psychological and psychosocial impacts that impose a new structure of situational imperatives of influences and demands for social services, as well as challenges for national social policy systems.

Key words: COVID-19, Confinement, Social Distance, Impacts, Social Policy.

INTRODUCCIÓN

La gravedad de la pandemia del SARS-Cov-2, más conocida públicamente como COVID-19, ha llevado a todos los países del mundo a tomar medidas de contención que permitan afrontar la crisis de salud. Las cifras de morbilidad y mortalidad han sido abrumadoras. Para la tercera semana de agosto de 2020, el COVID-19 ya se había extendido a 188 territorios en el mundo, superando los 24 millones de personas contagiadas, 15 millones de personas recuperadas y más de 800.000 muertos (John Hopkins Coronavirus Resource Center, 2020). Además de estos valores, la relevancia de la COVID-19 está en que es la primera epidemia de la modernidad tardía que ha tenido efectos globales. Debido a su velocidad de contagio, escapó al control sanitario y ha tenido un alcance mundial, afectando incluso países del Primer Mundo. Es una situación inédita en la que se optó rápidamente por medidas de contención basadas en el confinamiento social, es decir la cuarentena, el aislamiento, el distanciamiento social y el confinamiento. Esta limitación extrema del marco social trastocó los parámetros de normalidad acostumbrados llevando a la detención abrupta de la densidad dinámica tanto en términos de socialidad, sociabilidad y relaciones económicas. Esto condujo -en apenas pocas semanas- a una severa recesión del sistema económico mundial.

Además, los efectos y consecuencias del mismo COVID-19, también sea discutido y tomado decisiones sobre los efectos de las mismas medidas de contención y mitigación. Los debates en torno a la naturaleza, costos y beneficios han llegado a convertirse en tema público. Aunque se señala el interés en priorizar la protección de la gente, sin embargo, las medidas han sido limitadas en lo relativo al tema del desarrollo social, entendido éste tanto como condición social de bienestar y desarrollo humano de

un grupo humano como las políticas y acciones de intervención y promoción asociadas a estos aspectos. Las respuestas dadas se han limitado a la atención clínica y a la preocupación por el empleo, lo que hace necesario una mayor reflexión acerca de la forma como la pandemia plantea nuevos parámetros de investigación y desarrollo en desarrollo social.

En ese sentido, el objetivo del presente trabajo es identificar y analizar las dinámicas de influencia e impacto del COVID-19 y de las medidas de contención y mitigación sobre los campos de intervención del desarrollo social. Se hace una contextualización de evolución de la pandemia, identificando tipos de respuestas implementadas. Luego, se abordan ámbitos de impacto económico-financiero, socioeconómicos, psicológicos y psicosociales, se identificarán los alcances de las respuestas implementadas en cada uno de ellos. También se establecen las dinámicas de relación, influencia y demandas que la situación plantea. Finalmente, se identificarán algunos retos significativos a considerar al momento de formular política social estas circunstancias. No se pretende estudiar situaciones concretas sino presentar un modelo analítico que permita especificar cómo este contexto amén de las dinámicas presentes y retos derivados condicionan la política social. Así como en Epidemiología se plantea la necesidad de establecer las dinámicas de transmisión del COVID-19 para planificar su atención (Grillet y Lampo, 2020), la posibilidad de desarrollar estudios similares en el campo disciplinario del desarrollo social permite hacer más asertiva la formulación y diseño de las acciones de intervención social.

Los cambios han sido vertiginosos en apenas un año. Para el momento de redacción del presente trabajo ya se habían desarrollado varias vacunas, pero también habían aparecido nuevas cepas. Hay certeza que la epidemia no se resolverá en el corto plazo y que los costos económicos serán elevados. Queda la necesidad de formular políticas y acciones de desarrollo social capaces de responder a las nuevas realidades derivadas de la normalidad a sobrevenir. Y para ello, se hace necesario comprender los aspectos sociodinámicos de la enfermedad y sus consecuencias.

COVID-19 Y LAS ESTRATEGIA DE CONTENCIÓN

La epidemia del COVID-19 ha sido señalada como un desastre global (Altez, 2020). Aunque las amenazas sean naturales –en este caso, biológica- los desastres no lo son ya que son la cristalización de diversos procesos sociales, históricos, materiales y simbólicos. Son el producto de relaciones humanas establecidas con la naturaleza y sus fenómenos, o bien de relaciones sociales entre sociedades, incluso entre sectores de una misma sociedad. Más allá de los efectos de la enfermedad, los resultados que le suceden –potencialmente adversos, eventualmente catastróficos- provienen de procesos humanos de convivencia equívoca con las regularidades de la naturaleza, ausencia de memorias colectivas adversas, así como satisfacción de intereses que dan la espalda a la prevención. Aunque Altez no lo señala, es posible señalar también la ignorancia en lo referente a las consecuencias de los actos humanos.

El primer caso públicamente reconocido como un caso de una enfermedad desconocida fue diagnosticado el 10 de diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, China. Aunque la primera muerte se reconoció un mes después, se señalaba ya que esta infección era altamente contagiosa, lo que llevó al gobierno a declarar la emergencia a comienzos de enero de 2020. Sin embargo, ya para finales de febrero, se reportaban contagios en cincuenta y un países. Esto llevó a la Organización Mundial de la Salud [OMS] declarara oficialmente la pandemia el 11 de marzo. Ya para mediados de abril, el número de casos confirmados se estimaban en 2,4 millones, cerca de 160.000 muertos en todo el mundo.

Sin entrar a evaluar su eficacia, eficiencia o efectividad, la respuesta de la OMS fue rápida. En este sentido, generó acciones clave: dotación de recursos, como insumos, medicamentos y material médico; apoyo a las autoridades nacionales en la estimación de casos y planificación de recursos; desarrollo de pautas de vigilancia, laboratorio, atención de pacientes; manejo y comunicación del riesgo; investigación; traducción y socialización de pautas, protocolos y documentos sobre el COVID-19; asesoría técnica acerca del manejo de casos clínicos. Debido a la inédita de la situación, no había mucha certeza acerca del uso de intervenciones farmacéuticas. Sobre la base de la experiencia

en China, el uso de intervenciones no farmacéuticas pasó a ser el principal componente de salud pública (Lai, y otros, 2020). En este sentido, se recomendó la adopción de medidas que restringían los contactos sociales y la movilización de las personas con el propósito de reducir la propagación de la enfermedad.

En la esfera pública, el término que más se ha utilizado es el de cuarentena, utilizándolo incluso como sinónimo de aislamiento, distanciamiento social y confinamiento. Sin embargo, cada uno de ellos presenta alcances diferentes. En las cuarentenas se separa o restringe de movilidad de todas aquellas personas potencialmente expuestas. En el aislamiento, la restricción se limita sólo a los contagiados. Con el distanciamiento social se aleja a aquellos que no pertenecen a un mismo hogar, se cierran las concentraciones. El confinamiento se da cuando se restringe la circulación, se suspende el transporte e incluso se pueden cerrar las fronteras (Brooks, y otros, 2020; CDC, 2020; Michigan Department of Community Health, 2013; Sánchez-Villena y de La Fuente-Figuerola, 2020). Debido a la gravedad de la situación, en la mayor parte de los casos nacionales se observan medidas que van desde el distanciamiento social hacia el confinamiento.

Estas estrategias extremas aplicadas aparecen en la mayor parte de los discursos oficiales –tanto de organismos internacionales como de gobiernos– como acciones imprescindibles para romper las cadenas de contagio y reducir la propagación de la enfermedad. China, caso inicial, llegó incluso a colocar en cuarentena a ciudades y regiones enteras, medida que sólo tenía como precedentes recientes los brotes de SARS en 2003 y Ébola en África, pero a mucho menor escala. Algunos países [p.e. Australia, Corea del Sur, Hong Kong, Nueva Zelanda, Singapur, Taiwán, Vietnam] tomaron medidas tempranas y muy restrictivas, lo que les permitió controlar la situación. En el resto del mundo, en la mayor parte de los casos, se adoptaron estrategias tímidas y/o tardías, en las cuales el confinamiento podía implicar mayor o menor restricción. Otros países [p.e. Estados Unidos, Reino Unido] promovieron medidas preventivas sin restricción del movimiento de personas. En América Latina, los grados de confinamiento fueron variables entre los distintos casos nacionales hasta llegar a Brasil, el país de la región con menos restricciones a la circulación de personas.

En términos generales, la aplicación de estrategias de distanciamiento social y confinamiento –debido a su naturaleza restrictiva- han tenido dos consecuencias inmediatas. Por un lado, limitaciones a la actividad económica, lo que ha causado extensos daños colaterales que afectan significativamente las condiciones materiales de existencia y la reproducción social. Por el otro, fueron afectadas las prácticas cotidianas de interacción y reducidos los flujos convencionales y cotidianos de socialidad y sociabilidad. La íntima interrelación de los distintos aspectos de estas consecuencias deviene en distintos tipos de impacto: económicos-financieros, socioeconómicos, psicológicos y psicosociales.

IMPACTOS ECONÓMICOS-FINANCIEROS

El capitalismo –desde 1870 hasta el 2020- ha experimentado catorce crisis globales. Sin embargo, de todas éstas, la recesión del 2020 tiene la particularidad de ser la primera generada por una pandemia. Hasta entonces, las causas eran económicas, financieras y/o políticas (Banco Mundial, 2020). Aunque aún no ha cumplido el año, ya se le ha señalado como comparable a la crisis de 2008-2009 (Roldán, García Pascual y Rey, 2020).

Un detalle importante a considerar es que ésta sólo hizo estallar una situación que ya era delicada. El desempeño de la economía mundial era ya débil antes del inicio de la pandemia. Mientras la tasa media de crecimiento mundial fue de 3,4% durante el período 1997-2006, durante el lapso 2011-2019 fue de 2,8%. En 2019, su desempeño económico fue de 2,5%, el peor en una década. Ya finalizando ese año, las previsiones de crecimiento del PIB mundial para 2020 habían sido corregidas a la baja (CEPAL, 2020a).

Sin embargo, es importante considerar que ésta es una situación inédita: nunca la economía mundial había tenido un cierre tan abrupto como el experimentado en el primer trimestre de 2020. La disrupción económica ha sido enorme tanto por el lado de la oferta, generando colapso de cadenas de producción y distribución, así como de la demanda, con incertidumbre y medidas de contención]. A pesar de los esfuerzos, el pronóstico de

referencia prevé una contracción del PIB mundial de 5,5% en 2020. Esta sería la más profunda recesión mundial en ocho décadas (Amador, Cervantes Arenillas, Rodríguez, Aranzazu Salazar, y Serrano, 2020; Banco Mundial, 2020; Roldán, García Pascual y Rey, 2020). La evidencia sugiere que la intensidad de las medidas de distanciamiento social y confinamiento, así como la premura con que se tomó, aunque han sido fundamentales para la contención, sin embargo, han tenido como consecuencia la reducción abrupta o la total paralización de importantes parcelas de la actividad económica, deteniendo la densidad dinámica de las interacciones y flujos de intercambio económico. Terminaron generando en todo el mundo un severo efecto contractivo en el producto interno bruto, en el empleo y en la demanda interna (CEPAL, 2020a; Lai, y otros, 2020).

Cada país, además de su situación interna, debe afrontar que los demás países también experimentan esta situación, lo que lleva a un debilitamiento internacional de la demanda de bienes y servicios y a una interrupción de las cadenas globales de valor. Para enfrentar todo este cuadro, los gobiernos han debido desarrollar actuaciones de corte presupuestario directo para mitigar los efectos directos de la infección y los efectos directos de las medidas consideradas garantizando o permitiendo generar ingresos a los hogares y empresas (Banco de España, 2020).

En América Latina, la situación no ha sido diferente. El brote de COVID-19 ha aparecido tras cinco años de un bajo desempeño económico, con tasas que, en promedio, apenas han sido positivas. Tras varios años de altos precios de productos primarios, se han dado fuertes caídas, siendo dramático el derrumbe del petróleo a comienzos de 2020. Antes de la pandemia, algunos países de la región ya encaraban un duro contexto de caída de la demanda global y un endurecimiento de las condiciones financieras. Tras su explosión, el impacto económico será considerable a través de tres canales fundamentalmente. Primero, el efecto directo de las medidas de contención sobre determinadas ramas de la actividad económica, sobre todo aquellas en las que es importante el contacto social, como turismo, entretenimiento, transporte, servicios de alimentos, etc. Segundo, los efectos en los términos de intercambio debido a la fuerte caída de precios en las exportaciones, sobre todo en productos primarios. Tercero, el shock de liquidez global derivado de la conversión de inversiones de activos de mayor

riesgo a aquellos más seguros. Esto implicará salidas de capital, aumento de los costos de financiamiento y caída en el valor de monedas nacionales (Banco Mundial-PMMCI, 2020; OIT, 2020a).

Ahora, esto plantea el interrogante de quién debe soportar las pérdidas que esto implica. Se ha señalado que debe ser el gobierno en tanto que –en el caso de un evento de riesgo no asegurable como lo ha sido esta pandemia- sólo los gobiernos pueden ser garantes de última instancia. El problema está en que, dadas las restricciones financieras, es necesario tener claro cómo se gestionarán las pérdidas (Banco Mundial-PMMCI, 2020). El detalle está en saber si el que debe hacerlo puede.

La crisis financiera adquiere dimensiones amenazantes para la acción estatal. Son importantes el déficit de balances de renta y la caída de la actividad económica. La caída media regional del PIB fue de -7,7%, aunque en México y Centroamérica llegó a -9,2%. Los sectores más vulnerables son aquellos que requieren proximidad social, servicios y comercio (CEPAL, 2021). En la generalidad de los países, la deuda fiscal es muy alta. Países como Argentina, Brasil, El Salvador y Venezuela –todos países con presencia COVID-19 muy importante- ya tenían antes de la pandemia valores por encima del 65% como porcentaje del PIB. A pesar de los esfuerzos fiscales, esta situación afecta la capacidad estatal para enfrentar crecientes demandas de los ciudadanos en tres áreas fundamentales de atención social: educación, salud y seguridad social (Sahd, Rojas y Paz Fernández, 2021).

Mantener funcionando el aparato productivo, resguardar empleos y empresas, garantizar la provisión de servicios públicos, proteger las cadenas de pagos y suministros y estructuras de mercado, mantener la continuidad de las exportaciones... Todo esto para, además de satisfacer necesidades inmediatas y garantizar tanto ingresos como disponibilidad interna de bienes y servicios, plantear un escenario a futuro de recuperación posible y sostenible. Ahora, no se trata sólo de decantar los costos y facilitar recursos: el Estado también deberá la planificación que permita generar condiciones para ahora sostener y después estimular la oferta y la demanda. Para ello, además de recursos, requiere capacidades e instrumentos de política que les permita actuar.

IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS

Toda crisis económica, sea menor o mayor, genera deterioro en la calidad de vida de la población, sobre todo entre los sectores más vulnerables y pobres. Ahora, así como se espera una crisis económica global derivada de la pandemia, no todo empobrecimiento puede ser achacado a la misma. En el caso latinoamericano, a la región le tocará la profundización de una crisis social que ya había comenzado a manifestarse desde antes de la aparición de la enfermedad.

Una década de elevados precios de las materias primas llevó a un crecimiento económico que -a pesar de sus debilidades- permitió incrementos significativos en el gasto social. Además de mayor actividad económica, hubo también mayor inversión en educación, salud y prestación de servicios, permitiendo mejoras en los ingresos salariales y en los indicadores sociales de la región. Sin embargo, esperándose el fin de este ciclo, se hicieron advertencias sobre la debilidad del crecimiento y del bienestar asociado. Para 2008-2009, el incremento de la conflictividad social en la región daba cuenta de un deterioro de las condiciones socioeconómicas (Banco Mundial-PMMCI, 2020).

Para enfrentar los efectos del COVID-19 y sus consecuencias e impactos, las actuaciones públicas se han dirigido a dos aspectos fundamentalmente. En primer lugar, se han aumentado los recursos destinados al sistema sanitario. En segundo lugar, los esfuerzos para mitigar las pérdidas de ingresos de los hogares debido a la contracción del empleo. Esta última situación en América Latina adquirió en 2020 proporciones alarmantes: la tasa de desocupación subió 2,5 puntos porcentuales, llevando de 8,1% a 10,6%, lo que representa 30,1 millones de personas buscando empleo que no consiguen. La tasa de participación se desplomó 5,4 puntos porcentuales para ubicarse en 57,2% (OIT, 2020b). Todo esto denota una precarización del trabajo, elemento fundamental tanto para el bienestar como el desarrollo humano.

Aunque la crisis económica tiene impactos globales para todos los agentes económicos, en términos socioeconómicos resaltan dos grupos afectados significativos.

El primer grupo de agentes económicos afectados son los trabajadores, los cuales verán afectadas sus fuentes de ingreso durante el cierre de las actividades económicas. Entre éstos, es necesario hacer distinciones significativas ya que no todos se encuentran en las mismas circunstancias y condiciones. Una es la diferencia sería entre trabajadores formales e informales, otra entre sectores económicos, esenciales y no esenciales. La Organización Internacional del Trabajo (2020) advierte sobre los sectores que laboran en situaciones de riesgo: trabajadores de la salud, transporte, agricultura, servicios públicos esenciales, lavandería y limpieza, asistencia social, sectores en los cuales la presencia de la mujer es significativa. El segundo grupo de afectados son el comercio y las micro, pequeñas y grandes empresas, las cuales tendrán problemas de liquidez ya que seguirán incurriendo en gastos fijos, con pocos o nulos ingresos durante el lapso de distanciamiento social y confinamiento.

Efectivamente, los primeros se convierten en beneficiarios potenciales de política social mientras que el segundo conjunto debe serlo de política económica. Esto no debe ser visualizado como aspectos diferenciados sino como un nudo problemático de interrelación entre ambos tipos de políticas.

Ahora, aunque evidentemente la situación afecta a todos, es necesario diferenciar entre los afectados. La configuración del trabajo es en este caso fundamental. Están los trabajadores por cuenta propia (Hernández Romero y Galindo Sosa, 2020). Pero resalta de manera significativa los que trabajan en la economía informal, además de tener ingresos contingentes, también carecen de protección básica y cobertura de seguridad social, lo que se agrava al trabajar en sectores de la economía muy expuestos a la infección (OIT, 2020a).

Asimismo, Hamza Esmili, sociólogo y profesor de la Universidad de París VIII, señala que el concepto de confinamiento parte de la base de una serie de presuposiciones que no se corresponden con la realidad de muchos sectores sociales. Asume, por ejemplo, que todos tienen una casa individual en la que es posible refugiarse todo el día durante la pandemia. Eso no es real en los barrios pobres, quienes viven - muchas veces- en condiciones insalubres y de hacinamiento. Asimismo, mucha gente,

cuando no ha perdido su trabajo, sigue trabajando sin protección (Paredes, 2020). Inés Alberdi Alonso, catedrática de Sociología de la Universidad Complutense, llama la atención acerca de la situación de los emigrantes sin techo, pero también de la desigualdad de género (Milán, 2020).

IMPACTOS PSICOLÓGICOS

Aunque hay estudios de personas y pequeños grupos en situación de aislamiento extremo, es difícil señalar la equivalencia en una situación de distanciamiento social y confinamiento masivo. Ante lo inédito de la situación, es difícil prever los impactos psicológicos específicos. Sin embargo, es posible dar cuenta de los impactos en las cuarentenas.

La cuarentena es una experiencia desagradable para todos los involucrados. Implica la pérdida de libertad, además de incertidumbre y aburrimiento. Entre los efectos negativos reportados como más significativos en los estudios señalan síntomas de estrés, estrés postraumático, perturbaciones emocionales, depresión, bajo estado de ánimo, ansiedad, confusión e ira. Incluso se identifican mayor ocurrencia de suicidio. Todos los estudios dan cuenta de diferencias significativas en la población cuarentenizada frente a la población no cuarentenizada. Entre los estresores identificados más relevantes, éstos tienen mayor peso según la etapa de la cuarentena. Están aquellos estresores que tienen incidencia clave durante la cuarentena: duración de la cuarentena, miedo de infección, frustración, aburrimiento, provisiones insuficientes e información inadecuada. Por el otro, los estresores con particular peso después de la cuarentena: pérdidas financieras, estigma (Brooks, y otros, 2020).

No se ha identificado que los factores demográficos estén asociados con consecuencias psicológicas. Sí se reconoció asociación de algunas características personales con impactos psicológicos negativos: juventud [16-24 años], género femenino, tener un hijo frente a no tener aunque –curiosamente- tener tres o más hijos aparece como un factor protector. El historial de enfermedades psiquiátricas se relacionó con experimentar ansiedad e ira entre 4-6 meses después de finalizada la cuarentena.

El personal de salud cuarentenizada experimentó síntomas más severos de estrés postraumático y afectación psicológica que la generalidad de la población cuarentenizada (Brooks, y otros, 2020).

Elken Van Hook, profesora de Psicología de la Salud de la Universidad de Vrije de Bruselas, señaló que se está en este momento, ante el mayor experimento psicológico de la historia. Pone a prueba la capacidad de resiliencia de las personas, su capacidad de reinención y recreación de la vida durante el período de confinamiento, la disponibilidad de habilidades y capacidad para ello. A diferencia de los casos anteriores, que eran esencialmente locales o nacionales, nunca se había experimentado una situación semejante en un alcance global (Llorente, 2020). Sin embargo, a pesar que se ha recomendado sopesar cuidadosamente los beneficios potenciales de la cuarentena imperativa sobre los posibles costos psicológicos (Brooks, y otros, 2020).

IMPACTOS PSICOSOCIALES

El uso exitoso de una cuarentena como una medida de salud pública requiere reducir, en la medida de lo posible, los efectos negativos asociados con ésta. Se ha dado alta prioridad a la atención de los impactos económicos y socioeconómicos. Aunque no se haya prestado la atención política debida a los impactos psicológicos, sin embargo, hay un reconocimiento de la importancia de sus consecuencias. Sin embargo, no se da cuenta de los aspectos psicosociales de la misma. Esto podría deberse al hecho que el confinamiento restringe las posibilidades de interacción social, vaciando el espacio público no-virtual.

Roldan, García Pascual y Rey (2020) refieren tres dimensiones claves relativas a la economía del comportamiento que son relevantes al momento de considerar los impactos psicosociales: el manejo del riesgo y la incertidumbre, el desarrollo de comportamientos preventivos/no preventivos y el balance entre costos individuales y colectivos. En lo relativo al manejo del riesgo y la incertidumbre, ante limitaciones cognitivas sobre el futuro y las consecuencias de los actos propios, la actitud individual del riesgo dificulta la coordinación social de la comunicación y la actuación preventiva.

Segundo, el desarrollo de comportamientos preventivos/no preventivos depende en gran parte de la priorización entre lo inmediato y el futuro en los costos de prevención. Finalmente, el balance entre costos individuales y colectivos puede llevar al despliegue de comportamientos individualizados o solidarios.

La dimensión psicosocial es fundamental porque refiere a las posibilidades de desarrollo de la participación social y del capital social, elementos clave en el desarrollo del capital social. Debido a la contemporaneidad de la pandemia, el abordaje analítico de los aspectos psicosociales apenas está en pleno proceso. Existen estudios previos que permitirían hacer inferencias sobre posibilidades en situaciones nacionales, por ejemplo Hofstede Insights (2020). Sin embargo, la propia dinámica de la epidemia da cuenta que -más allá del uso de las redes sociales- la gente está innovando en sus prácticas de socialidad y sociabilidad. Así, la reciente publicación de Jetten, Reicher, Haslam y Crwys (2020) podría dar cuenta de la aparición de una serie de trabajos que enriquezcan el desarrollo de esta línea de investigación.

DINÁMICAS DEL COVID-19 Y DEMANDAS DE POLÍTICA SOCIAL

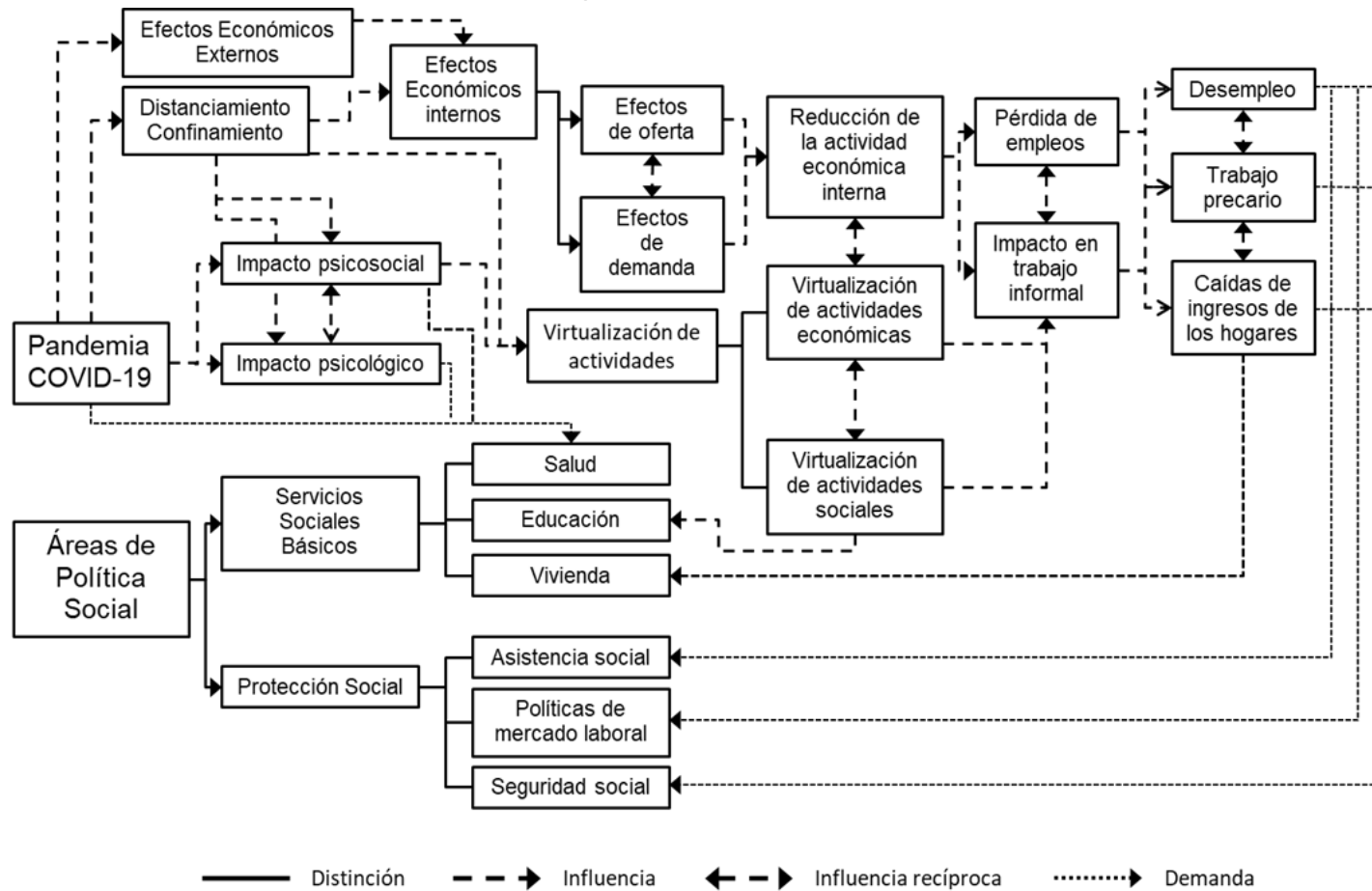
Sobre la base de todo lo anterior, se ha sintetizado esta información en el Gráfico 1. Con esta diagramación se busca presentar tanto las dinámicas que subyacen a la respuesta social ante la enfermedad, así como la relación de éstas con las áreas de política pública.

Por un lado, las dinámicas relacionadas con las respuestas sociales ante la enfermedad, lo que se puede ver en la parte superior del diagrama. Ante la aparición de la pandemia, ésta tuvo tres influencias fundamentales. En primer lugar, la decisión política de distanciamiento/confinamiento, la cual tiene características variables en cada caso nacional, variando en determinados momentos desde la mayor flexibilidad como Brasil, Colombia y Chile, hasta casos de mayor restrictividad, como Argentina y Venezuela. Asimismo, generó impactos psicológicos en los individuos e impactos psicosociales en distintos ámbitos –pequeños y medianos grupos, ámbitos comunitarios, societal - tanto directamente como indirectamente interviniendo las medidas para el

control de la propagación. Éstas también tienen impactos económicos-financieros, unos internos representados por efectos de oferta, como el colapso de cadenas de producción y distribución, así como los efectos de demanda, la incertidumbre y las medidas de contención, mientras que otros son externos. Cabe recordar que la agregación de situaciones articulares de las otras sociedades vienen a constituir una situación general para la sociedad en particular. Los efectos económicos internos llevan a una reducción de la actividad económica interna, con sus consecuencias de pérdidas de empleo y efectos sobre el trabajo informal.

La virtualización de actividades aparece –ante la reducción o suspensión del contacto social- como la salida tecnológica que permite mantener la operatividad tanto de los contactos sociales como de las actividades económicas. El nivel de eficacia, eficiencia y efectividad de ello es otra consideración. Cabe preguntarse cuál sería la influencia de estas tecnologías en el manejo de los impactos psicológicos y psicosociales. Ahora, es posible describir la influencia de la virtualización en las actividades educativas, a pesar de las limitaciones generadas por las desigualdades sociales. Ahora, en una situación de reducción de la actividad económica interna con Virtualización de actividades, se señalan pérdidas de empleo e impactos en el mercado informal de trabajo, éste último más relevante en algunas sociedades que en otras. Todo esto tiene consecuencias de desempleo, precarización del trabajo y caída de los ingresos de los hogares.

Gráfico 1. Diagrama de relaciones de influencia y demanda entre elementos del episodio de COVID-19 y las áreas de política social.



Fuente: elaboración propia (2020).

Tomando como criterio una concepción de política social en sentido amplio – que no se limita sólo a la atención a de la pobreza- y partiendo de las seis áreas de política social definidas por Barrientos (2012), es posible establecer relaciones de demanda entre los elementos de la dinámica generada por la enfermedad y cada una de las áreas definidas. La demanda más inmediata es aquella derivada de la expansión de casos, la cual genera presiones de demanda de servicios de salud. Cabe esperar que los impactos psicológicos y psicosociales, influenciados tanto por la enfermedad como las medidas tomadas, plantee también necesidades de atención terapéutica e intervención comunitaria.

Ya las expectativas de desempleo y trabajo precario están recibiendo atención. Sin embargo, serán fuentes de demanda de políticas mercado laboral, así como de seguridad social. Por supuesto, la caída de los ingresos de los hogares exigirá el diseño de programas/proyectos de asistencia social, sobre todo para los más vulnerables. Aunque se han desarrollado medidas inmediatas de protección al empleo y de aseguramiento de ingresos de los hogares, éstos no llegan a ser políticas de protección social.

Con respecto a las políticas de vivienda, no se ha logrado precisar algún señalamiento de esta área de política social en relación a la situación de COVID-19. Sin embargo, se ha logrado identificar situaciones que plantean necesidades de intervención en esta área. Es el caso particular de las amenazas de desalojo debido al impago como consecuencia de la caída de ingresos. Hasta ahora, la revisión de la información señala que la respuesta institucional ha sido la prohibición del desalojo e incluso el congelamiento de aumentos de tarifa. Sin embargo, estas son acciones de intervención social en lo relativo a la vivienda.

RETOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

Debido a lo inédito de la situación, gran parte de la acción de los gobiernos se está llevando a cabo sobre la base de procesos de prueba y error (CEPAL, 2020a). Al inicio de la pandemia no había tratamientos y protocolos farmacológicos

específicos identificados, lo que propició optar rápidamente por estrategias no farmacéuticas (Lai, y otros, 2020). Desde entonces, el aprendizaje y la investigación y desarrollo ha permitido perfeccionar las decisiones y los procesos. Esto también se podría señalar en lo relativo a las actuaciones públicas en general y de desarrollo social en particular. Sin embargo, cabe señalar que aún persisten algunas fuentes de incertidumbre que han de ser consideradas como verdaderos retos.

El primero –tal vez el más importante- tiene que ver con que no se tiene certeza de cuánto puede durar la pandemia. La enfermedad ha demostrado tener persistencia, precisándose incluso a diagnosticar la posibilidad de reinfección. Ya para mediados de año, se sabía de la existencia de –al menos- ciento cincuenta proyectos de desarrollo de vacunas en todo el mundo, de las cuales dieciocho estaban siendo ya probadas en seres humanos. Vale recordar que un proyecto de desarrollo de este tipo, cumpliendo con todos los protocolos, lleva su tiempo, lo que hace incierto cuándo se podrá tener a disposición el producto. La vacuna que más rápidamente llegó al mercado fue la de las paperas en la década de 1960, la cual tardó cuatro años en estar disponible. Con mayor tecnología a disposición, sin embargo, se ha señalado la posibilidad que para 2021 se pueda acceder a ésta (BBC News Mundo, 2020; McKeever, 2020).

El primer reto tiene que ver con la persistencia de la enfermedad. En la medida que la pandemia se alargue en el tiempo, los costos implicados serán mayores. Los retos siguientes tienen que ver con la naturaleza y consecuencias de las medidas tomadas para afrontarla.

Considerando –hasta el momento de redacción del presente trabajo- de la ausencia de recursos de inmunización, el segundo reto tiene que ver con cuánto deberán extenderse las medidas de restricción de contacto e interacción social. Las respuestas, en este sentido, son diversas. Hay países –p.e. Estados Unidos y Brasil- donde la baja limitación ha generado tasas de mortalidad elevada. En donde ha habido restricciones en mayor o menor medida, los resultados han sido diversos. En Wuhan, punto de inicio de la pandemia, transcurrieron ocho semanas entre la

fecha de confinamiento y la ausencia de nuevos contagios y un total de once semanas hasta el levantamiento pleno de las restricciones. En Italia y España, desde julio, ha habido flexibilización, pero muchas medidas de distanciamiento se han mantenido. Venezuela, para la tercera semana de agosto, ya acumulaba veinticuatro semanas de confinamiento, con flexibilización intersemanal con reincorporación a algunas actividades. La experiencia ha demostrado que países que lo han levantado, han optado por restablecerlo debido al incremento repentino de casos. Por ejemplo, Nueva Zelanda, país considerado exitoso en el manejo de la pandemia, después de 102 días sin reportar casos y tras dos meses de haber levantado las estrictas medidas de restricción, las restableció de modo parcial el 12 de agosto en su capital Auckland debido a la reaparición de casos locales. La posibilidad de rebrotes reduce la asertividad para planificar acciones. Y la extensión en el tiempo hace más difícil y costoso hacer la intervención social.

Un tercer reto se refiere a los alcances de la medida: la ausencia de precedentes históricos válidos de comparación no permite saber cuánto de prevención, mitigación o superación es necesario aplicar para atender la infección. En este caso, la prevención -por ahora- sigue atada fundamentalmente a las medidas de distanciamiento y confinamiento mientras que la mitigación y superación depende de la tecnología médica. En el caso de las acciones de intervención social y psicosocial, se observan dos restricciones fundamentales. Por un lado, las que tienen que ver con el contacto social, condición usual y fundamental: p.e. en una entrevista a una promotora social en Colombia, ésta señaló que el trabajo de campo fue suspendido al iniciarse la emergencia, pudiendo solo hacer seguimiento telefónico hasta nuevo aviso. La segunda restricción tiene que ver con la disponibilidad de recursos por parte de un Estado que muestra ya limitaciones de ellos, profundizándose en la medida que se alarguen las restricciones. En Venezuela, por ejemplo, desde hace seis meses están suspendidas las intervenciones quirúrgicas que no tengan que ver con emergencias. El argumento señalado es que todos los recursos están dirigidos a la atención del COVID-19. Destinar recursos monetarios para transferencias, fondos

específicos de contingencia y medidas de flexibilización del gasto plantean serias presiones fiscales. Es necesario recordar que la epidemia llega a una región con menor crecimiento económico, gobiernos políticamente débiles y con poco margen para incrementar el gasto público y deficientes servicios públicos, en particular, la infraestructura sanitaria. No cuentan con los medios, recursos, tecnología ni capacidad de acción (Malamud y Núñez, 2020)

Esto último conduce a un cuarto reto: los desafíos sociales relacionados la exclusión, la desigualdad, la informalidad y las débiles redes de seguridad social, lo que ha aumentado el impacto sobre poblaciones vulnerables. En medio de estas débiles redes, resaltan en medio de la pandemia los sistemas de salud y educación (Banco Mundial, 2020). Pero es necesario señalar que existen porcentajes importantes de población que ya para el momento de la emergencia de la crisis del COVID-19 vivían situaciones de trabajo precario, inseguridad social y las consecuencias de la participación en el mercado de trabajo informal. En este último caso –como indica- abordar la dimensión social de la crisis pasa por atender aquellos aspectos que los programas de ayuda a las empresas y trabajadores del sector formal no pueden abordar (Banco Mundial, 2020; Banco Mundial-PMMCI, 2020). En este sentido, los sistemas sociales de provisión de servicios sociales básicos y de protección social comenzarán a experimentar demandas adicionales crecientes de atención en la medida que la nueva normalidad vaya prolongándose en el tiempo, con su carga de acumulación de efectos de la misma pandemia.

Un punto importante que debe ser considerado además es que los sectores más pobres y excluidos no disponen de recursos tecnológicos para acceder a muchos de los programas de mitigación que están en desarrollo. Si las transferencias se realizan a cuentas bancarias, queda excluida la población no bancarizada. Asimismo, la continuidad en la prestación de los servicios educativos se ha hecho sobre la base del uso de las nuevas tecnologías, pero lleva a preguntarse cómo hace aquel que no tiene acceso éstas. Este es el quinto reto relevante.

Las tecnologías digitales han demostrado a lo largo del primer semestre de la crisis haber sido un elemento clave para el funcionamiento de la economía y la sociedad, sobre todo con el trabajo a distancia y la educación. Sin embargo, se reconoce que el desarrollo y adopción de soluciones tecnológicas está condicionada por factores estructurales: heterogénea estructura productiva, mercado laboral con marcada informalidad y precariedad, clase media vulnerable, débil Estado de bienestar, infraestructura digital deficiente, restricciones socioeconómicas de acceso y conectividad. Estas circunstancias plantean brechas de acceso y uso de estas tecnologías, profundizando desigualdades, tanto en términos de ingresos como entre áreas rurales y urbanas. Para apoyar a los hogares de menores ingresos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe planteó financiar la contratación de servicios de telecomunicaciones así como una canasta básica de dispositivos de acceso -una computadora portátil, un teléfono inteligente, una tableta- mediante subsidios a la demanda (CEPAL, 2020b; 2020c). Es una solución que, por lógica, no deja de plantear serios dilemas e interrogantes para su operacionalización.

El sexto reto a considerar sería –ante la falta de experiencias previas- lo relativo a si es posible seguir trabajando con las metodologías y técnicas habituales de intervención y promoción del desarrollo social en estas circunstancias. Hasta ahora, las transferencias monetarias y medidas financieras alimentan el gasto y el consumo y no requieren contacto físico. Son medidas de una primera línea de defensa planes como transferencias en efectivo mediante el uso de canales digitales, programas de empleo público e iniciativas de distribución de alimentos (Banco Mundial, 2020; Banco Mundial-PMMCI, 2020). Pero la atención de necesidades sociales y el desarrollo de capacidades no se logran sólo por estas formas de actuación. Las metodologías y técnicas de intervención social y psicosocial suelen realizarse mediante trabajo de campo y contacto físico, precisamente lo que es evitado en las situaciones de distanciamiento social y confinamiento. El cómo resolver esta contradicción se convierte en un problema fundamental.

Ya algunas propuestas comienzan a aparecer. En Bélgica, Canadá, Gran Bretaña y Nueva Zelanda se han aplicado las llamadas «burbujas sociales» o *social bubbles*, redes de contacto limitado, no más de 10-12 personas, con estrictos protocolos. Con respecto a cuáles han sido los resultados, es posible tomar tres países de referencia. En primer lugar, Inglaterra, donde el Department of Health and Social Care (2020) solo señala que facilita contactos sociales mientras que Long (2020) agrega que ayudan a proveer importantes necesidades de cuidado y apoyo. En América Latina, sólo el Gobierno de El Salvador promocionó esta estrategia bajo la denominación «*clusters personales*» para facilitar contactos sociales como parte de un plan de reactivación de la economía. Sin embargo, además de los cuestionamientos políticos, fue aplazado el plan tras un repunte de casos. En Chile, Felipe Link, investigador de la Pontificia Universidad Católica, advertía las dificultades de aplicación de esta estrategia debido a los problemas de densidad, vínculos débiles, lejanía y segregación urbana (Carrizo, 2020).

Otra estrategia planteada se inserta como parte de la gestión social de la crisis. El Imperial College London Respose Team (2020) recomienda diferenciar entre supresión y mitigación. La supresión se basa en intervenciones como la cuarentena y el distanciamiento físico obligatorio para reducir el número de casos secundarios que genera cada caso de COVID-19. La mitigación, por otro lado, se basa en medidas similares a grupos de población más vulnerables: adultos mayores y personas con afecciones preexistentes. La mitigación no tiene como objetivo interrumpir por completo la transmisión, sino que se basa en el desarrollo gradual de una inmunidad colectiva. La mitigación correspondería a estrategias de focalización, criterio conocido como parte de la forma de gerenciamiento por programas.

Para finalizar, todo esto es posible en el marco de una situación generalizada en el que se ha definido que la preservación de la vida es un objetivo superior. En esta pandemia, todas las sociedades han pagado costos económicos elevados al tomar medidas –no importa cuáles– para ralentizar la propagación de la epidemia y evitar una mortalidad masiva. Sin embargo, la prolongación en el tiempo de la

epidemia y de estas medidas lleva a plantear la búsqueda de formas de equilibrar los costos económicos con los costos de salud.

Diversas posturas, se han desarrollado en este sentido. Dejando a un lado a quiénes objetan incluso la existencia misma de la pandemia (Agamben, 2020), lo que ya es evidente, se plantean alternativas. Por un lado, están quienes priorizan el control de la situación sanitaria a pesar de los costos económicos. Jeffrey Sachs, por ejemplo, señala que economía es salud pública: si se controla la pandemia, se restaurará la vida cotidiana y económica. En caso contrario, los impactos económicos durarán años, serán graves y conducirán a crisis financieras (Lissardy, 2020). Por el otro, están quienes señalan que el esfuerzo no debería ser visto como la comparación entre costos materiales y humanos. Ambos son costos humanos ya que la pérdida de medios de subsistencia genera amenazas tanto para la permanencia como para el desarrollo futuro. En este grupo están las opiniones de figuras tan disímiles como el Banco Mundial-PMMCI (2020) y Fernando Savater (Blázquez, 2020). Incluso, Michael Levitt advierte que hay costos humanos difícilmente contabilizados, como sería el caso de los divorcios, depresión, suicidio, violencia doméstica, etc. Estos costos son el resultado del confinamiento, no propiamente del COVID-19 (Rodríguez, 2020). Sin embargo, poco –por no decir nada- se ha dicho sobre los costos del bienestar social.

El séptimo reto se correspondería en cómo mantener el consenso social en lo relativo a llevar la discusión más allá del balance entre costos económicos y costos de salud: pasar al nivel de los costos de bienestar. En realidad, así como se todo se trata de cuántas vidas están dispuestas las sociedades involucradas en conjunto con sus autoridades, también hasta dónde están dispuestas a avanzar hacia la promoción del desarrollo social en las circunstancias de crisis económica y distanciamiento social/confinamiento. Esta pregunta, aunque pareciera estar siendo planteada, no lo ha sido en realidad. Así como se busca no descartar los costos humanos en vidas frente a los costos económicos, también se plantea cuándo se comenzarán a considerar los costos humanos en términos del bienestar.

CONCLUSIONES

Mientras más estricto es el aislamiento social, menor es el riesgo de extensión de la enfermedad, pero también se hacen mayores los costos económicos, de bienestar social y psicológico, así como para la vida social. Las prioridades de las políticas desplegadas han sido aliviar los costos humanos y de salud así como atenuar los efectos económicos a corto plazo (Banco Mundial, 2020). Esta prioridad en el corto plazo posterga cualquier medida que corresponda al mediano y largo plazo que se corresponda con el desarrollo social.

El cuadro de consecuencias e impactos es diverso: no se limita a los aspectos clínicos de la enfermedad ni a los aspectos económicos-financieros. Éstos –en el marco de la situación general- tienen una influencia al ser parte de las condiciones materiales de existencia. Sin embargo, también se derivan consecuencias e impactos de naturaleza socioeconómicas relacionadas con la calidad/condición del empleo, además psicológicas en los individuos y psicosociales en lo que tiene que ver con las relaciones e interacciones en los diferentes niveles de lo social. Todos estos aspectos se convertirán en imperativas situaciones y demandas de servicios a los sistemas nacionales de política social. En este momento, el énfasis está colocado en la protección social pero progresivamente avanzará a lo relativo a los servicios básicos.

La situación, en términos de políticas y actuaciones de desarrollo social, plantea siete grandes interrogantes. Primero, ¿cuánto puede durar la epidemia? La esperanza está en el desarrollo de vacunas que permitan generar inmunidad. Segundo, mientras se aplican las medidas de distanciamiento y confinamiento, ¿cuánto tiempo y con qué dureza aplicarlas? Cualquier proyecto de intervención está limitado por las restricciones de movilidad y acceso. Tercero, ¿cuánto de prevención, mitigación o superación? La falta de experiencia no permite saberlo. Cuarto, ¿cómo manejar las condiciones de exclusión, desigualdad, informalidad y debilidad de las redes de seguridad social de las poblaciones vulnerables? Estas son situaciones que estaban antes de la pandemia, ésta agrava las circunstancias

de las mismas. Quinto, de algún modo, una consecuencia de la anterior: ¿cómo resolver el problema de la exclusión tecnológica de ciertas categorías sociales de ciudadanos? Buena parte de las soluciones propuestas pasan por el uso de las tecnologías de la comunicación y la información. Sexto, nuevas situaciones requieren formas de actuar innovadoras: ¿cómo han de ser las metodologías y técnicas de intervención social y psicosocial necesarias para estas situaciones inéditas? Finalmente, séptimo, ¿cómo incluir en el debate sobre el equilibrio entre costos aquellos relacionados con el bienestar social y humano? El énfasis ha estado en el equilibrio entre los costos económicos y los costos humanos, entendidos éstos como derecho a la vida ¿Acaso el bienestar no es un derecho humano?

Hay un gran vacío de información en lo relativo a las respuestas de los individuos. Efectivamente, aunque las medidas generan los impactos señalados y existen dinámicas socioestructurales subyacentes, los sujetos no son pasivos: generando respuestas alternativas. El problema está en que suelen ser respuestas individuales que privatizan los costos, pero también la gestión social de la enfermedad (Hernández Romero y Galindo Sosa, 2020).

No ha habido mucha discrepancia –incluso en países con regímenes de bienestar liberales- sobre la necesidad que sea el Estado quien asuma los costos fundamentales de la mitigación de los impactos. Sin embargo, ante la situación generada por la pandemia y la cuarentena, se ha llegado a decir incluso que – cuando mucho- lo aplicable sería es la receta de la década de 1930 de un Estado de bienestar transitorio, selectivo y no universal (Palma, 2020). Esto no es lo que se correspondería con el horizonte de sucesos que se plantea como derivado de la pandemia y las acciones de respuesta que motivó. Para el momento de la redacción del presente trabajo, ya la pandemia tenía un año de declarada. Independientemente de la llegada de una vacuna, cabe suponer que las consecuencias e impactos económicos-financieros, socioeconómicos, psicológicos y psicosociales derivados de la misma permanecerán por un tiempo más. Esto se agrava en la medida que la llegada de la vacuna tarde en concretarse.

Lo inédito de la situación exige –como respuesta- innovación en las formas de intervención social y psicosocial. Ya para la última semana de agosto, América Latina representaba el 45% de total de muertes por COVID-19 en todo el mundo. No generar estrategias de mitigación o de promoción del desarrollo social y humano implica la privatización de las consecuencias e impactos derivados de la situación de COVID-19. Son los individuos –cada uno en sus condiciones particulares- son los que deberán afrontarlas.

BIBLIOGRAFÍA

AGAMBEN, Giorgio

2020 "La invención de una epidemia". *Ficción de la Razón*. Recuperado de <https://ficcionalarazon.org/2020/02/27/giorgio-agamben-la-invencion-de-una-epidemia/> (consultado el 12 de mayo de 2020).

ALTEZ, Rogelio

2020 "Antropología política de un desastre global". *Prodavinci*. Recuperado <https://prodavinci.com/antropologia-politica-de-un-desastre-global/> (consultado el 3 de abril de 2020).

AMADOR, J., CERVANTES ARENILLAS, D., RODRÍGUEZ, A., ARANZAZU SALAZAR, S., y SERRANO, C.

2020 "Análisis Económico. Impacto del Covid-19 en la economía: la inacción es más peligrosa que la sobre-reacción, tanto para la salud pública como para la economía". *BBVA Research*. Recuperado <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2020/03/ImpactoCovid19Economia.pdf> (consultado el 30 de marzo de 2020).

BANCO DE ESPAÑA

2020 "Escenarios macroeconómicos de referencia para la economía española tras el COVID-19". *Banco de España. Boletín Económico*. Recuperado de <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/COVID-19/be2002-art1.pdf> (consultado el 5 de junio de 2020).

BANCO MUNDIAL

2020 "Global Economic Prospects June 2020". *Banco Mundial*. Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/267761588788282656/Global-Economic-Prospects-June-2020-Highlights-Chapter-1.pdf>

BANCO MUNDIAL-PMMCI

2020 "La economía en tiempos del COVID-19. Informe semestral de la Región de América Latina y el Caribe". *Banco Mundial*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/211570SP.pdf?sequence=12&isAllowed=y> (consultado el 10 de junio de 2020).

BARRIENTOS, Armando

2012 "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?". En: *Nueva Sociedad*, (239), P.p. 65-78.

BLÁZQUEZ, Pablo

2020 "No estábamos dispuestos a creer lo que veíamos (Entrevista a Fernando Savater)". *Ethic*. Recuperado de <https://ethic.es/2020/04/crisis-coronavirus-fernando-savater/> (consultado el 10 de Abril de 2020).

BBC NEWS MUNDO

2020 "Vacuna contra el COVID-19: cuáles están más avanzadas en la carrera por combatir el coronavirus (y por qué aún queda un largo camino)". *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53487188> (consultado el 10 de agosto de 2020).

BROOKS, Samantha K.; WEBSTER, Rebecca K.; SMITH, Louise E.; WOODLAND, Lisa; WESSELY, Simon; GREENBERG, Neil; RUBIN, Gideon James

2020 "The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence". *Lancet*, 395 (10.227), P.p. 912-920. Recuperado de [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30460-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30460-8/fulltext) (consultado el 15 de junio de 2020).

CARRIZO, Emiliano

2020 "Covid-19: estudio UC concluye que las 'burbujas sociales' tienen poco futuro en Santiago". *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/covid-19-estudio-uc-concluye-que->

[las-burbujas-sociales-tienen-poco-futuro-en-santiago/6RC3XRROVVD5JHEH3YVRNGWG7I/](https://www.bbc.com/es/salud/articulo-las-burbujas-sociales-tienen-poco-futuro-en-santiago/6RC3XRROVVD5JHEH3YVRNGWG7I) (consultado el 15 de junio de 2020).

CDC [Centers for Disease Control and Prevention]

2020 "Distanciamiento social". *Centers for Disease Control and Prevention*. Recuperado de <https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/social-distancing.html> (consultado el 10 de Agosto de 2020).

CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe]

2020a "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales". *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales> (consultado el 10 de Mayo de 2020).

2020b "Alicia Bárcena: En el mundo post-COVID el bienestar social no será posible sin la transformación digital". *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcelona-mundo-post-covid-bienestar-social-sera-posible-sin-la-transformacion-digital> (consultado el 10 de Agosto de 2020).

2020c "Universalizar el acceso a las nuevas tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19". *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45938/4/S2000550_es.pdf (consultado el 27 de Agosto de 2020).

2021 "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020". *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/112/S2000990_es.pdf (consultado el 10 de Febrero de 2021).

DEPARTMENT OF HEALTH AND SOCIAL CARE

2020c "Meeting people from outside your household". Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.gov.uk/guidance/meeting-people-from-outside-your-household-from-4-july> (consultado el 14 de Agosto de 2020).

GRILLET, María Eugenia y LAMPO, Margarita.

2020 "Dinámica epidémica del SARS-Co V-2: emergencia, transmisión y control". *Revista de la Sociedad Venezolana de Microbiología*. Recuperado de http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_vm/article/view/21145/144814487441 (consultado el 10 de febrero de 2021).

HERNANDEZ ROMERO, Yazmín y GALINDO SOSA, Raúl

2020 "La vulnerabilidad en el trabajo de los axistas en la Zona Metropolitana del Valle de México ante la pandemia por COVID-19". *Espacio Abierto*. Recuperado de <https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/35058> (consultado el 10 de febrero de 2021).

HOSFTEDE INSIGHTS

2020 "Compare Countries". *Hofstede Insights*. Recuperado de <https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries/> (consultado el 10 de Agosto de 2020).

IMPERIAL COLLEGE LONDON RESPOSE TEAM

2020 "Reporte 12: El impacto global del COVID-19 y estrategias para la mitigación y la supresión". *Imperial Colleague London*. Recuperado de <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/mrc-gida/2020-03-26-COVID19-Report-12-Spanish.pdf> (consultado el 20 de Agosto de 2020).

JETTEN, Jolanda; REICHER, Stephen D.; HASLAM, S. Alexander; CRWYS, Tegan

2020 "Together Apart. The Psychology of Covid-19". SAGE Publications; Londres.

JOHN HOPKINS CORONAVIRUS RESOURCE CENTER.

2020 "Global Map". *John Hopkins Coronavirus Resource Center*. Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (consultado el 28 de Agosto de 2020).

LAI, Shengjie; RUKTANONCHAI, Nick W.; ZHOU, Liangcai; PROSPER, Olivia; LUO, Wei; FLOYD, Jessica R.; WESOLOWSKI, Amy; SANTILLANA, Mauricio; ZHANG, Chi; DU, Xiangjun; YU, Hongjie; TATEM, Andrew J.

2020 "Effect of non-pharmaceutical interventions for containing the COVID-19 outbreak in China". *medRxiv*. Recuperado de <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.03.20029843v3.full.pdf+html> (consultado el 30 de Marzo de 2020).

LISSARDY, Gerardo.

2020 "Coronavirus | Entrevista a Jeffrey Sachs: "El propósito de EE.UU. es usar esta crisis para crear una Guerra Fría con China y eso es peligroso". *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52672591> (consultado el 22 de Mayo de 2020).

LLORENTE, Analía

2020 "Coronavirus y cuarentena | Elke Van Hook: el confinamiento es "el mayor experimento psicológico de la historia". *BBC Mundo News*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias-53117592?at_campaign=64&at_medium=custom7&at_custom3=BBC+Mundo&at_custom4=B113A2C4-B64F-11%E2%80%A6 (consultado el 25 de Junio de 2020).

LONG, Nicholas

2020 "Living in Bubbles during the Coronavirus Pandemic: Insights from New Zealand". *The London School of Economics and Social Sciences*.

Recuperado de <http://eprints.lse.ac.uk/104421> (consultado el 10 de Agosto de 2020).

MCKEEVER, Amy

2020 "Coronavirus y cuarentena | Elke Van Hook: el confinamiento es "el mayor experimento psicológico de la historia". *National Geographic*. Recuperado de <https://www.nationalgeographic.com/ciencia/2020/08/conoce-las-vacunas-contr-el-covid-19-que-estan-en-desarrollo> (consultado el 25 de Agosto de 2020).

MALAMUD, Carlos y NÚÑEZ, Rogelio

2020 "COVID-19 en América Latina: desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbre económica". *Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari27-2020-malamud-nunez-covid-19-en-america-latina-desafios-politicos-retos-sistemas-sanitarios-e-incertidumbre-economica (consultado el 30 de Marzo de 2020).

MICHIGAN DEPARTMENT OF COMMUNITY HEALTH.

2013 "Aislamiento y cuarentena. Información para el público". *Michigan Prepares*. Recuperado de https://www.michigan.gov/documents/michiganprepares2/Isolation_and_Quarantine_Facts_-_Spanish_428157_7.pdf (consultado el 10 de Agosto de 2020).

MILÁN, María

2020 "Esta crisis no va a cambiar nuestra forma de pensar (Entrevista a Inés Alberdi)". *Ethic*. Recuperado de <https://ethic.es/2020/04/ines-alberdi-sociologia/> (consultado el 10 de julio de 2020).

OIT [ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO]

2020a "Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis". *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf (consultado el 20 de Abril de 2020).

2020b Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_764630.pdf

PALMA, Pedro A.

2020 "El papel de los Estados en la crisis del COVID-19". *Prodavinci*. Recuperado de <https://prodavinci.com/el-papel-de-los-estados-en-la-crisis-del-covid-19/> (consultado el 30 de Junio de 2020).

PAREDES, Norberto

2020 "Coronavirus | "El confinamiento es un concepto burgués": cómo el aislamiento afecta a las distintas clases sociales". *BBC News Mundo*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52216492?at_medium=custom7&at_custom3=BBC+Mundo&at_campaign=64&at_custom1=%5B%E2%80%A6 (consultado el 10 de Julio de 2020).

RODRÍGUEZ, Margarita

2020 "Cuarentena por coronavirus | "El daño ocasionado por el confinamiento será mucho mayor que cualquier daño del covid-19 que se haya evitado": Michael Levitt, nobel de Química 2013". *BBC News Mundo*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias-52998830?at_custom3=BBC+Mundo&at_custom4=0E5DABC6-ADD3-11EA-9A61-54CE923C408C&at_campaig%E2%80%A6 (consultado el 18 de Junio de 2020).

ROLDÁN, Toni, GARCÍA PASCUAL, Antonio y REY, Pedro

2020 "Política económica contra el coronavirus: impacto y respuestas para España". *Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas*. Recuperado de https://www.esade.edu/itemsweb/research/EsadeEcPol_Insight_Coronavirus.pdf (consultado el 10 de Abril de 2020).

SAHD, John, ROJAS, Diego y PAZ FERNÁNDEZ, María

2021 "Riesgo Político América Latina 2021". Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica de Chile. Recuperado de <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/Riesgo-Politico-America-Latina-2021.pdf> (consultado 10 de febrero de 2021).

SÁNCHEZ-VILLENA, Andy Rick y DE LA FUENTE-FIGUEROLA, Valeria

2020 "COVID-19: cuarentena, aislamiento, distanciamiento social y confinamiento, ¿son lo mismo?". *Anales de Pediatría*, 93 (1), P.p. 73-74. Recuperado de <https://www.analesdepediatria.org/es-covid-19-cuarentena-aislamiento-distanciamiento-social-articulo-S1695403320301776> (consultado el 20 de Agosto de 2020).

Recibido: Julio de 2020

Aceptado: Octubre de 2020

UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA EQUIDAD: EJE CENTRAL DE ACTUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

José Manuel Morales¹²
Carlos Tamame¹³

El “Estado Social y Democrático de Derecho” establecido en la Constitución Española está basado en los valores superiores de justicia e igualdad. La aplicación efectiva de estos valores nos orienta hacia políticas sociales, estructuradas en un sistema integral de protección social, eficientes en la medida que interpreten las normas en el marco del concepto sociopolítico de “Equidad”. La equidad como transposición del fundamento jurídico de justicia social ha sustentado el desarrollo tradicional del “Estado de Bienestar” de los países europeos junto con el de solidaridad intergeneracional. Los dos ámbitos del bienestar que han establecido claramente la equidad como principio básico de atención son el sanitario y el educativo. Tradicionalmente ambos ámbitos han desarrollado conceptualmente su atención a los ciudadanos teniendo en cuenta su estado de necesidad, mientras que los servicios sociales han mantenido acercamientos tímidos a la hora de centrar sus principios de intervención. El principio de intervención social con equidad nos permite un paradigma de asistencia social moderno basado en la atención integral de la ciudadanía a lo largo de sus ciclos vitales. Un sistema público de protección social universal no podría garantizar la igualdad de oportunidades sin políticas de atención social dirigidas a los ciudadanos con mayores necesidades sociales.

Palabras clave: Estado del Bienestar. Equidad. Protección Social. Intervención Social

¹² Doctor en Medicina. Especialista en Medicina Preventiva y Salud Pública. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Jefe de Área de Estudios y Formación en el ámbito de los servicios sociales y la inclusión social. Correo electrónico: morales.josemanuel@gmail.com

¹³ Licenciado en Derecho. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Consejero Técnico jurídico en el ámbito de vivienda, urbanismo y suelo.

The "social and democratic state of law" established in the Spanish Constitution is based on the higher values of justice and equality. The effective application of these values guides us towards social policies, structured in a comprehensive system of social protection, and more efficient in interpreting the rules under the sociopolitical concept of "Equity". Equity as transposition of the legal basis of social justice has sustained the traditional development of the "welfare state" of the European countries together with the intergenerational solidarity. The two areas of welfare that have clearly established equity as a basic principle of attention are health and education. Conceptually both areas have traditionally developed their services to citizens taking into account their necessity, while social services have remained timid approaches when it comes to focus their intervention. The principle of social equity intervention allows us a paradigm of modern social assistance based on comprehensive care for citizens throughout their life cycles. A public system of universal social protection could not guarantee equal opportunities without social welfare policies targeted at citizens with greater social needs.

Key words: Welfare State. Equity. Social Protection. Social Intervention.

A modo de conclusión de los conceptos a debate en este artículo, se plantean las características de un sistema público de protección social universal

Principios de justicia social y solidaridad intergeneracional
Centrado en la equidad y la igualdad de oportunidades
Reconocimiento de derechos sociales
Provisión de prestaciones y servicios de atención social

INTRODUCCIÓN

La legitimidad del estado en su carácter democrático medida en base al resultado de una política social dirigida a la integración social.

Implicaciones de un Estado Social y Democrático de Derecho

El “Estado del Bienestar” suele entenderse como el resultado de la acomodación del Estado liberal a la sociedad industrial y postindustrial. Se acepta generalmente que ello conlleva un Estado que asume la responsabilidad del bienestar a través de la puesta en marcha y ejecución de una política social que, vista desde la vertiente de las realizaciones, se traduce necesariamente en un mayor o menor intervencionismo de los poderes públicos.

En un Estado de esta orientación, la política social se va distanciando paulatinamente desde un plano meramente sectorial y especializado de atención hacia la configuración y desarrollo de una completa política social, que se desagrega en todo un conjunto de políticas de atención social dirigidas a los ciudadanos con necesidades sociales. Correlativamente, para su efectividad, en el ámbito económico se ejerce una política estatal de dirección y programación del sistema económico, sin perjuicio del campo de actuación de la iniciativa privada. Así se logra que, desde la perspectiva política, a la legitimidad democrática propia del Estado liberal se sume, en esta concepción del Estado, la legitimidad que resulta de su papel de integración social.

Lejos de las concepciones simplistas que conciben las políticas de protección social como generadoras de gasto, se ha de enfatizar que las dirigidas a la integración social tienen un efecto directo beneficioso para las personas, al darles acceso a una situación de posicionamiento estable dentro de la sociedad, al que se

asocia un correlativo beneficio para el conjunto del sistema económico, con la incorporación de los así integrados. A ello, se suma también que las políticas de integración fungen en otras funcionalidades beneficiosas añadidas, tales como la de moderación o reconducción de los conflictos sociales y la de amortiguación del impacto adverso de las crisis económicas (Barba, 2011). Desde la Comisión Europea, y más aún tras la última crisis económica, se ha enfatizado que los sistemas europeos de bienestar no solo deben cumplir su función de protección de las personas, sino que para ser eficaces deben permitir una “estabilización automática de la economía” amortiguando el impacto de la crisis y sus posibles conflictos sociales, y que su eficiencia debe ser medida en su capacidad de inversión social aumentando el capital humano y social (Comisión Europea, 2013)

Desde el plano normativo, la consagración en Europa, tras la segunda guerra mundial, de un Estado social integrador tiene su antecedente constitucional en la Ley fundamental de Bonn de 1949. En el caso de España, la Constitución española de 1978, con inspiración en dicha norma fundamental alemana, define el Estado español como un Estado Social y Democrático de Derecho. De tal proclamación ha de destacarse la nota de su valor normativo. La doctrina del Tribunal Constitucional ha sentado reiteradamente su carácter vinculante y su trascendencia como referencia interpretativa del resto de normas. Como impone el rango propio de la Constitución, ese valor normativo lo es con la máxima jerarquía, esto es, con la supremacía formal y material característica de la norma fundamental del Estado.

Tal concepción comporta, desde esa posición de supremacía, el establecimiento con tales caracteres del contenido y finalidad del Estado y de sus principios estructurales. Y más concretamente, en lo que aquí interesa:

Por contraste con el Estado liberal, los derechos no se contraen a una mera función negativa de preservación de un ámbito de actuación de los individuos sin interferencias procedentes de eventuales injerencias de los poderes públicos para el libre desarrollo de su personalidad y de sus opciones vitales.

Antes al contrario, más allá y sin perjuicio de esa función de preservación, ha de extender asimismo su funcionalidad a la garantía de un ámbito efectivo de autonomía personal, asegurando su consecución mediante prestaciones sociales o cualesquiera otra modalidad idónea. Tales elementos no sirven sólo al valor de la igualdad sino también al de la libertad, pues esta no es posible sin una autonomía plena del individuo, incluida la económica que haga posible el ejercicio integral de sus opciones electivas.

La articulación de mecanismos de protección y defensa de los intereses de los grupos de población en situaciones de vulnerabilidad.

Todo lo cual implica el establecimiento de un conjunto de derechos como marco y del desarrollo de las correlativas políticas públicas de protección, sociales y económicas, que hagan realidad el carácter social del modo de convivencia.

La virtualidad de la efectividad que ha de alcanzarse con este sistema viene determinada por la fórmula conscientemente compleja por la que se decide la Constitución: Estado Social y Democrático de Derecho. La unión de todos esos elementos integrantes en una única fórmula que precisa de todos ellos se constituye así en un conjunto coherente, todos cuyos elementos no deben contemplarse aisladamente sino en interacción recíproca. Todo lo cual comporta las siguientes consecuencias:

La superación de las eventuales contradicciones entre la titularidad meramente formal de los derechos públicos subjetivos y su ejercicio efectivo.

En este sentido, el compromiso constitucional es claro y de él han de extraerse las más amplias consecuencias. Señaladamente, el artículo 9 establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la

participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Asimismo implica, en lo que aquí interesa, que la situación social no ha de impedir o menoscabar el derecho reconocido.

La exigencia de realización por el Estado de la acción pública necesaria para la creación de las condiciones que permitan satisfacer las necesidades vitales que no resultan atendidas por la iniciativa privada, bien asumiendo la prestación directamente o bien organizada en grupos sociales, o a través de entidades de base asociativa o fundacional. En definitiva, la traducción en un Estado prestacional.

A este respecto, toda la riqueza, con independencia de su titularidad, está subordinada al interés general (art. 128.1 CE) y el capítulo III del título I de la Constitución determina el sistema prestacional constitucionalmente comprometido. Sólo así se alcanzará un estatus de ciudadanía integrador e inclusivo, que no se constriña a la titularidad y a la participación respecto de los derechos políticos y civiles, sino que se despliegue más allá hasta comprender el acceso al bienestar, con sus consiguientes mecanismos de garantía.

LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES A PARTIR DEL CONCEPTO DE EQUIDAD

Los valores de justicia social e igualdad en el desarrollo efectivo del empoderamiento de la ciudadanía.

Un sistema de protección social más allá de la Seguridad

La perspectiva sociopolítica de desarrollo humano es entendida como la máxima expresión de oportunidades en todas las etapas del ciclo vital de las personas, junto con la libertad individual y social para alcanzar el máximo nivel posible de autonomía ciudadana.

La política social en un Estado Social y Democrático de Derecho se fundamenta en el concepto de "ciudadanía", es decir, en el reconocimiento de derechos de las personas que conforman la comunidad. Pero no limitados a los

tradicionales derechos políticos y civiles, sino a los demás que integran su caracterización como social, y que por ello incorpora y ha de promover como valores superiores la justicia y la igualdad.

La aplicación efectiva de los derechos políticos, civiles, económicos, culturales y sociales reconocidos por las sociedades democráticas se produce en la medida que las personas, además de ser titulares de derechos, participan activamente a nivel económico y social de los bienes de su comunidad. Solo esta participación activa e integral en dichos niveles (económico y social) propicia una esfera de autonomía del individuo para conducirse con libertad y dignidad y al margen de presiones e injerencias.

No debe garantizarse únicamente un ámbito íntimo de autonomía privada, al margen de intromisiones de los poderes públicos respecto del ejercicio de los derechos individuales y políticos; también se precisa que se asegure el sustrato de su autonomía social.

Para ello es esencial el papel de los poderes públicos como prestadores de servicios públicos, más aún en materia de política social, y en concreto en lo que este artículo señala de interés respecto a los servicios públicos de protección social, cuya finalidad es atender las situaciones de vulnerabilidad de las personas y capacitarlas para hacer frente a la adversidad acontecida a lo largo de su ciclo de vida, de modo que se cumpla eficazmente los valores de justicia e igualdad.

A todo lo dicho ha de agregarse el papel fundamental que ha de merecer la equidad como parámetro de realización de un sistema público de protección social universal. Por supuesto, se trata de garantizar la igualdad de oportunidades, como requerimiento mínimo de justicia, de los ciudadanos con mayores necesidades sociales. Ello requiere sin duda de políticas de atención social. Más por encima de ello, es necesario entronizar como centro de gravedad del sistema público, un macro-concepto que constituya la medida imprescindible del qué, el cómo, el cuánto

y para quienes se ha de actuar. Tal macro-concepto a nuestro entender ha de ser el de EQUIDAD.

Tradicionalmente, las diferentes concepciones de la equidad, desde la perspectiva del Derecho, la configuran como regla de ponderación en la interpretación o de aplicación de las normas, o bien como técnica que auspicia una flexibilidad que, al tener en cuenta las situaciones y circunstancias particulares, permite llegar a la solución más cercana a la justicia del caso concreto. De ello cabe concluir la prevención y limitación y, porque no decirlo, el alcance timorato, con que la misma viene diseñándose en los textos legales que, sin perjuicio de su finalidad bien intencionada, o sólo la proclaman como principio orientador o la limitan a regla de mera adecuación en la aplicación del derecho positivo.

Así, la equidad aparece en el Código Civil español como una regla de aplicación de las normas. En su artículo 3.2: “La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita”. A destacar la trascendencia de este precepto, por su ubicación en el título preliminar, en el que establecen las reglas del conjunto del ordenamiento jurídico. En la lógica del título preliminar, con alcance pues para todo el ordenamiento jurídico, se ordena (“habrá de”) la ponderación en la aplicación de la norma, en el entendimiento de que el carácter de generalidad característico de las normas a los casos individuales pudiera conllevar una aplicación “injusta”, pero al propio tiempo delimita que “el aplicador por antonomasia”, los jueces, puedan basar sus decisiones exclusivamente en la equidad, salvo si la ley expresamente lo permite. Se trata de una precaución para que los jueces no puedan, desbordando su ámbito propio de aplicadores, sustituir al legislador, por la vía de considerar más equitativa una solución no contemplada en la norma, producto propio del legislativo.

Esta delimitación muestra a las claras los límites del entendimiento de la equidad en el sistema jurídico. Esta delimitación es especialmente limitativa en el caso de las políticas de protección social, en las que están en juego bienes de singular intensidad para la plena efectividad de los derechos de los ciudadanos. Como se evidencia en la propia configuración del Sistema Español de Seguridad Social en su artículo 2 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) no se ha conseguido un avance desde la solidaridad hacia la equidad.

Artículo 2. Principios y fines de la Seguridad Social

1. El sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.
2. El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley.

El derecho de los españoles a la Seguridad Social,
artículo 41 CE: *Ley General de la Seguridad Social de 1994. Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.*

Ha sido la “Seguridad Social” la estructura básica del desarrollo de la protección social en Europa y, en consecuencia, la base de nuestro actual sistema de bienestar social. La trayectoria del desarrollo normativo marcado por las sucesivas leyes de seguridad social en los diferentes países de nuestro entorno europeo, han mostrado tres principios unívocos del alcance de la protección social: el aseguramiento en su origen; la solidaridad en su desarrollo, esto es, sistemas contributivos de tipo corte bismarkiano, hasta la equidad en su objeto de intervención ante las contingencias, de universalidad de la cobertura y de cohesión social de corte beveridgiano (Van Parijs, 2012).

Frente a esta realidad limitada de la equidad, es preciso un “diseño total y universal” de la equidad como parámetro de medida que, tanto ex ante en el diseño

de las normas y de las políticas, como ex post en la realización de las políticas transformadoras de las situaciones de desigualdad a las que hacen frente, permitiendo, como instrumento de medida que ha de ser, el análisis, valoración y evaluación, incluida la estadística, de la situación de partida a su implantación y de los efectos alcanzados. Su relevancia ha de llevar a que tal diseño sea de obligatoria incorporación como evaluación de impacto normativo, al modo habitual de esta técnica en otros ámbitos, y de obligada cumplimentación al medir los objetivos y resultados.

El objetivo último será que los ciudadanos no queden relegados a titulares meramente formales de sus derechos, sino que sean ciudadanos plenos, esto es capaces de ejercerlos con efectividad. Como antes se dijo, sin una autonomía plena del individuo, incluida la económica, no es posible ejercer derecho alguno. Se tendrá sí la titularidad, pero con riesgo grave de quedar titulizada en sentido propio, esto es de convertirse de activos en valores negociables en cualquier mercado. Si la necesidad decide los asuntos de la esfera social y personal de los ciudadanos, sin opciones electivas reales y efectivas, la sociedad no solo estará marcada por la desigualdad, será también una sociedad sin personas libres. La información diaria nos ofrece ejemplos notorios de todo ello, no es preciso concretar ejemplos.

Recientemente el término “empoderamiento”, ha encontrado un sitio en el lenguaje; según las posiciones levanta aceptación o suspicacia. No importa tanto el término como la idea; en suma se trata de que las personas, elemento capital de una sociedad, logren su plena autonomía sin verse limitados o condicionados en el ejercicio de los derechos que les otorga su condición de ciudadanos. Si para ello han de poseer aquello que, aún proclamado como derecho del que son titulares, no llegaron a alcanzar, será necesario que lo logren como condición inexcusable para poder ejercer de manera real y efectiva el resto de sus derechos. Ello, sin duda, significará que están dotados de poder.

Para los autores de este artículo, el parámetro de la equidad sintoniza la igualdad, en su concepción de justicia social, con la libertad. Una no es posible sin

la otra. La participación de las personas en la riqueza de una sociedad es activa en la medida que ésta se estructura bajo el marco de la “justicia social, solidaridad y la equidad”. Aun considerando que hay interpretaciones ideológicas al concepto de “justicia social” y al de solidaridad, las sociedades caracterizadas por un Estado de Bienestar tienen un consenso social del reconocimiento de derechos sociales de sus ciudadanos y el acceso equitativo de éstos al conjunto de bienes y servicios disponibles en una comunidad. Todos los países han ido asumiendo, según las diferentes resoluciones de las Naciones Unidas, la justicia social como el principio fundamental de las sociedades para eliminar las diferentes barreras que actúan como determinantes de la desigualdad social y, por ello, el principio fundamental para la convivencia pacífica y próspera de las sociedades de acuerdo con la celebración el 20 de febrero como el Día Mundial de la Justicia Social¹⁴.

Por ejemplo, difícilmente nuestras sociedades podrían ideológicamente justificar como justo que las generaciones de nuestros hijos tuvieran diferentes oportunidades en su desarrollo según su posición social. Es desde aquí, es decir, desde la aplicación efectiva del consenso de la “igualdad de oportunidades” dónde iniciamos nuestra exposición de los principios normativos de justicia/equidad, con el fin de proyectarlos a los principios políticos y sociales de una comunidad de personas.

La equidad más allá de la territorial y relacionada con las desigualdades injustas y evitables en relación al género, sociales y culturales es el principio básico de acción de las políticas públicas de atención social. La ciudadanía inclusiva parte del derecho de participación de las personas en todas las esferas de la sociedad, desde la perspectiva del derecho de las personas a una política pública dirigida a la equidad efectiva en la medida que promueve el acceso justo (principio de justicia social y solidaridad intergeneracional) a los recursos de su comunidad según su estado de necesidad.

¹⁴ Para más información: <https://www.un.org/es/observances/social-justice-day>

Es, sobre todo, en los sistemas públicos de un estado descentralizado en sus competencias a nivel territorial como en España, donde los planificadores políticos enfocan la cohesión social desde dos perspectivas diferentes de equidad:

i) la equidad horizontal, es decir, la igualdad efectiva entre los ciudadanos en el acceso a los servicios y la protección de la salud, con independencia de su comunidad de residencia. Para los planificadores, la equidad horizontal es aplicada al hablar de equidad territorial indicando la igualdad de asignación de recursos ante ciudadanos con iguales necesidades en el conjunto de los territorios de una nación. Es decir, igual asignación de recursos y servicios para igual estado de necesidad.

ii) la equidad vertical, reduciendo las diferencias atribuibles a los distintos niveles de renta en la prestación de servicios en todo el territorio nacional. En este caso, la asignación de recursos es diferente según los niveles de necesidad también diferentes. Es decir, mayor acceso de recursos y servicios ante mayores niveles de necesidad.

Si centramos la vigilancia de la equidad en la asignación de recursos a nivel territorial, y en concreto en el sistema nacional de salud, el análisis conjunto de los resultados mostrados en España por la encuesta nacional de salud y la distribución impositiva en la financiación de nuestro sistema descentralizado de las competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas, ha mostrado una relación muy moderada entre las desigualdades de salud y los ingresos de los hogares en los diferentes territorios, mientras que la garantía de la equidad vertical en cada una de ellas está muy condicionado a un conjunto de políticas sociales activas dirigidas a la población y provenientes de ámbitos sociales diferentes al sanitario, como son las políticas educativas y laborales (Costa-Font y Gil, 2008). Por tanto, sin abandonar el interés ni la naturaleza de la vigilancia de la “equidad horizontal” de acuerdo con nuestro sistema garantista en la igualdad del conjunto de los ciudadanos en el acceso de los recursos independientemente del territorio, es decir, de la residencia de las personas, en cambio cuando determinamos la equidad como

principio de actuación en la desigualdad social centramos nuestra atención en el concepto individual de la “equidad vertical”.

Desde la planificación de las políticas públicas hablamos generalmente de equidad en salud y en educación considerando las necesidades de los ciudadanos en nuestro Estado de Bienestar, pero no enfatizamos con la suficiente familiaridad el concepto de equidad de las políticas sociales desde el punto de vista macroeconómico y meso-económico (estrategias tecnológicas y de inversión). En los últimos años, diversas publicaciones sobre desarrollo económico manifiestan la equidad como factor del desarrollo de las sociedades y su complementariedad con el crecimiento basado en el capital humano y social (Ocampo, 1998; Stiglitz et al, 2008).

LA EQUIDAD Y EL SISTEMA PÚBLICO UNIVERSAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La cohesión social bajo el modelo social de políticas públicas de protección social.
La construcción social del Estado de Bienestar: hacia un modelo social europeo.

Son evidentes las relaciones entre la promoción de la protección social y del desarrollo económico para la cohesión social de las sociedades. El Estado del Bienestar Social se ha desarrollado bajo el supuesto que una mayor cohesión social y calidad de vida de sus ciudadanos permite un crecimiento económico mayor que en aquellas sociedades con mayores desigualdades sociales, mayor riesgo de conflictos sociales y un menor capital humano del conjunto de la población (Rodríguez-Cabrero, 2011).

El modelo social de nuestro “Estado de Bienestar Europeo” tuvo un punto de inflexión fundamental en el año 2000, con el compromiso comunitario de la Estrategia de Lisboa (Comisión Europea, 2000), constituyéndose un mecanismo coordinado entre todos los Estados Miembro (EEMM) de racionalización de los diferentes sistemas de protección social respecto a los ámbitos socio-sanitarios, los sistemas públicos de empleo, la integración social y la modernización de los sistemas de pensiones (Lancker, 2001; Comisión Europea, 2002). Dicho

mecanismo coordinado, y establecido en origen respecto a las políticas nacionales de empleo desde 1997, se ha denominado Método Abierto de Coordinación (MAC). El inicio de la Estrategia de Lisboa y el establecimiento coordinado de los principios fundamentales del MAC (“La coordinación abierta de políticas presupone el establecimiento de directrices políticas, puntos de referencia, objetivos concretos y un sistema de seguimiento para evaluar el progreso por medio de una revisión por grupos paritarios”) planteaba como reto fundamental de la UE el ser una economía basada en el conocimiento, con mayor capacidad de competitividad y de cohesión social. El inicio de esta Agenda Social Europea pretende, en palabras del Consejo, la “consolidación y modernización del modelo social europeo” (Comisión Europea, 2001).

La Agenda Social Europea desarrollada desde hace más de una década en la Unión Europea (UE) se ha apoyado en tres ejes fundamentales: el crecimiento, el empleo y la cohesión social. Dichos ejes fueron modificados en el 2005, en lo que se ha denominado la Estrategia de Lisboa renovada para el periodo 2005 al 2010 (Comisión Europea, 2005), remarcando la necesidad de que el crecimiento y el empleo fueran una máxima prioridad política, junto con la aplicación de los criterios establecidos para una “gobernanza” europea, pero sin olvidar que la consecución de estos objetivos a nivel de las políticas macroeconómicas deben aprovechar los actuales potenciales de la UE respecto no solo al crecimiento, sino también al estado actual de cohesión social, dado el conjunto de las políticas públicas de bienestar que caracterizan al modelo social europeo.

La integración de las directrices estratégicas de crecimiento y el empleo dentro de cada una de las políticas macroeconómicas nacionales constituyen lo que pasaron a denominarse los Programas Nacionales de Reforma (desarrollo trienal desde 2005 a 2010 con 24 directrices integradas para el crecimiento y el empleo), y vienen motivadas con la aplicación de la recomendaciones elaboradas por lo que se conoce como Informe Kok (2004).

Las **Directrices Integradas 2020** para el diseño de los programas nacionales de reforma se presentaron en 2 grandes bloques:

A. 1. - Recomendación del Consejo sobre directrices generales para la política económica de los Estados miembros y de la Unión – Parte I de las Directrices Integradas Europa 2020. De las que se producen las directrices 1 a 6.

A. 2. - Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros – Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020. De las que se desprenden las directrices 7 a 10.

Comisión Europea, 2010

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0028>

En 2015, un nuevo proceso de revisión de las Directrices Integradas fue conducido a partir de la gobernanza europea denominada Semestre Europeo (Comisión Europea, 2015). La supervisión de la Estrategia Europea 2020 se integra en el periodo denominado “Semestre Europeo”, periodo que se inicia con la Encuesta Anual sobre el Crecimiento para el ciclo anual de coordinación de las políticas económicas y fiscales. Los EEMM presentan, junto con el Programa de Estabilidad y Convergencia, sus Programas Nacionales de Reforma para su evaluación en Abril, y así la emisión de recomendaciones específicas por países desde el Consejo de la UE en Junio. Recomendaciones a los países que giran hacia la modernización del mercado laboral, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad medio ambiental y energética, sin dejar de presionar sobre la racionalización de los sistemas de protección social europeos

Los pilares tradicionales del Estado del Bienestar (salud, educación, pensiones y cuidados de larga duración) se han estructurado como servicios públicos de atención social centrado en y para las personas. Para ello, las administraciones deben velar por la calidad de dichos servicios y cómo consiguen no solo resultados de bienestar en la atención de dichas personas, sino también un impacto en la calidad de vida de la población diana de dichos servicios. Para ello, y

tomando como ejemplo la actual agenda social de la UE, un sistema de protección social suficiente se constituye en un “amortiguador automático” de situaciones de crisis económica en la medida que el sistema de bienestar social atiende con equidad y calidad a la población más vulnerable (Comisión Europea, 2008, 2009), más aún si a los cuatro pilares del bienestar añadimos el ámbito del derecho a la vivienda y el empleo. Una vertiente interesante en el sistema de bienestar europeo lo constituye el reciente aprobado “Pilar Europeo de Derechos Sociales” (Unión Europea, 2017) que en sus principios pretende un modelo de protección social ajustado las necesidades individuales y sociales (empleo, ingreso mínimo, servicios sociales, vivienda, otras).

Actualmente, la construcción social del Estado de Bienestar ha caracterizado al Sistema de Protección Social por la diferenciación de sectores de necesidades estructurales de nuestro modelo de sociedad, de modo que se han delimitado segmentos de esas necesidades según las presiones existentes por colectivos afectados:

- La presión de la enfermedad que sigue marcando un concepto sectorial de especialidad médica frente al modelo integral de salud,
- La presión del envejecimiento sobre la modernización del sistema de pensiones frente a un modelo de cotizaciones sociales para hacer frente a una renta básica,
- La necesidad estructural de gestión del conocimiento y de las competencias sociales de acuerdo con las necesidades del mercado laboral que presionan sobre la profesionalización de la educación y su atención hacia el éxito escolar frente a los modelos socioeducativos con equidad,
- La atención a la dependencia y los cuidados de larga duración frente a un sistema público de servicios sociales que se constituya como cuarto pilar del bienestar.

Es el conjunto de demandas sectoriales de una necesidad, junto con las presiones estructurales sobre el empleo y la vivienda, lo que todavía dificulta la consolidación del desarrollo de un sistema público de protección social universal, centrado en las necesidades de las personas a lo largo de su ciclo vital, y orientado a mejorar su calidad de vida (Esping-Andersen, 2007)

El Estado de Bienestar sufre de presiones económicas y demográficas, pero existe un acuerdo compartido en los países desarrollados de que la Administración Pública tiene la responsabilidad de los cuidados de sus ciudadanos para alcanzar su mayor calidad de vida (Morales-González, 2004). El concepto multidimensional de la calidad de vida tiene como paradigma el modelo de desarrollo humano según diferentes microsistemas ecológicos (Bronfenbrenner, 1979), en la medida que las personas a lo largo de su ciclo de vida se desarrollan en la interacción activa y recíproca con sus entornos inmediatos denominados como micro y mesosistemas (individual, familiar, educativo, ocupacional y comunitario) y en el contexto que estos entornos se sitúan y se relacionan constituyendo exosistemas y macrosistemas (económico, laboral, cultural, social, y político).

La consideración sociopolítica del desarrollo humano se refleja desde la existencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado en 1966, e hizo explícito en la publicación del primer informe de desarrollo humano en 1990 (PNUD, 1990). Este primer Informe ha orientado los mensajes principales en el siguiente paradigma: “La verdadera riqueza de una nación está en su gente”. Al corroborar esta afirmación con un cúmulo de datos empíricos y una nueva forma de concebir y medir el desarrollo, el Informe ha tenido un profundo impacto en las políticas de desarrollo en todo el mundo¹⁵.

Se modela el desarrollo humano como un proceso dinámico centrado en las personas para la satisfacción de sus necesidades a través de instrumentos de

¹⁵ Ver indicadores en:
<https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/search.html?q=indicadores+desarrollo+humano&tagid=>

participación, de modo que la capacidad libre, es decir “autonomía”, de participación en los diferentes escenarios o sistemas ecológicos canaliza en las sociedades sistemas sociales de “Bienestar”. La capacidad de las personas para alcanzar la suficiente autonomía para su máximo nivel de “bien-estar” depende sustancialmente del grado de acceso que tenga al conjunto de bienes y servicios que ofrece su comunidad (PNUD, 1990). Este primer informe evidenció que hay una inter-relación entre crecimiento y desarrollo humano en la medida que se producen políticas públicas universales (lo que el informe denomina “mesopolíticas” gubernamentales) dirigidos a objetivos específico de acceso a servicios de salud (incluidas las políticas de alimentación y de inversión en infraestructura de saneamiento), educación, de ingresos (pensiones) y protección de la vulnerabilidad. Este concepto actualizado de vulnerabilidad partiendo de la consideración actual de atención social integral (PNUD, 2014) cuenta con el aval del propio título del último informe de desarrollo humano.

La sociología del bienestar (es decir, la percepción que los ciudadanos tienen sobre su estado de bienestar individual) indican las relaciones directas entre el grado de bienestar y las condiciones económicas y sociales que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Una reciente encuesta europea sobre la satisfacción de la vida muestran importantes asociaciones con variables subjetivas individuales, pero sobre todo con las características socioeconómicas que las personas pasan a lo largo de su ciclo vital (Eurostat, 2015)

Además, el modelo social del Estado de Bienestar asume que un sistema de protección social alejado de las políticas públicas y absorbidas por el mercado, es decir, sistemas de capitalización de los ciudadanos (de su educación, de su salud, de su pensión y cuidados ante situaciones de dependencia) en el sector de la empresa privada (pongamos como ejemplo el sistema liberal americano) implicaría siempre que habría parte de la población excluida por el sistema privado en la medida que los gastos que generen sean mayores que el capital invertido por éste, y que por un proceso de selección adversa, el sector público tendría no solo un

sistema asistencialista de beneficencia sino que también una atención a las contingencias que generan mayores costes (Gimeno, 2007).

Desde organismos internacionales (Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud) se está implantando la “Iniciativa del Piso de Protección Social” para garantizar un nivel básico de protección social que establezca, en lo que se ha denominado “suelo de protección social o piso social”, una vida decente a las personas (OIT, 2008). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha declarado en su informe de Trabajo Decente, la importancia de las cotizaciones sociales para la estructuración de un suelo de protección social (“social protection floor”) entendido como el conjunto de medidas y programas políticos para reducir la pobreza y la vulnerabilidad de la población, orientados a proteger a los miembros más débiles de la sociedad frente a las convulsiones y los riesgos al sustento económico (OIT, 2010), de modo que Naciones Unidas aboga hacia la promoción mundial de un sistema estructurado de protección social universal (Resolución de Naciones Unidas, 2010), más allá de la protección que los sistemas de seguridad social permiten a los sistemas de capitalización por parte de los trabajadores y los empleadores.

Plantearnos la reducción de desigualdades sociales de una población significa que, de acuerdo con el cumplimiento de los principios de universalidad e igualdad de oportunidades, el acceso a los bienes y servicios que caracteriza a un Estado de Bienestar tiene que cumplir una proporcionalidad con el estado de necesidad de cada uno de sus ciudadanos. Es decir, la organización de políticas sociales que permitan a todos sus ciudadanos un igual acceso a los servicios ante un igual estado de necesidad, de modo que se garantice un mayor acceso a los servicios disponibles a las personas con mayor necesidad de atención.

Existen evidencias científicas en el ámbito de la salud y la educación sobre las mayores dificultades que las personas con más necesidades de asistencia sufren en el acceso a los servicios correspondientes de atención. Este hecho puede ser extendido al conjunto del sistema de protección en la medida que los grupos de

población más vulnerable es también más vulnerable a una menor accesibilidad de los servicios y prestaciones disponibles. La Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (2008), insta a todas las políticas nacionales al establecimiento de medidas integrales e intersectoriales de protección social que promuevan el acceso a los bienes y servicios esenciales para la salud y el bienestar de sus ciudadanos.

CONCLUSIONES

Las políticas económicas de redistribución de la riqueza y de acceso a bienes y servicios disponibles de salud, educación, empleo, vivienda, y servicios sociales están dirigidas a mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población en lo que en los países desarrollados se ha denominado Estado de Bienestar. A ello, no solo las instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, sino también las organizaciones empresariales en su responsabilidad social corporativa, así como la sociedad civil marcan la dirección de la política social de un país. Por otra parte, los fuertes vínculos entre la salud, la exclusión social, la educación y las capacidades laborales nos muestra la importancia de las políticas públicas como privadas para incidir en la reducción del conjunto de las desigualdades sociales. Las metas de la equidad, así como del bienestar, implican a todos los sistemas de atención y las estrategias de planificación política deberían estar basadas en políticas sociales globales a nivel macroeconómico, meso-económico y microeconómico.

Ahora bien, los diseños de cualquier política pública (incluso de aquellas administraciones que consideran que el estado debe tener el carácter intervencionista más mínimo) parten de una construcción social sobre el abordaje de las necesidades y demandas sociales. Muestra de ello sería el diseño de las políticas públicas de protección de los trabajadores desde un sistema de seguridad social, cuyo enfoque se dirige a actuar ante situaciones contingentes de adversidad (enfermedad, desempleo, accidentabilidad, vejez y muerte), y que actualmente se enfrenta a unas necesidades sociales cambiantes, que le fuerzan a dirigir su atención social hacia los procesos vitales de las personas a lo largo de su ciclo vital,

y que por ello empiezan a poner su acento en la biografía personal y familiar, mostrando una construcción social más integral hacia los modelos de desarrollo humano. Por ello, desde el concepto de seguridad social respecto a la clase social (concepto de arriba-abajo) de los grupos humanos hacia el actual concepto de protección social de prevención y atención de la vulnerabilidad (concepto de dentro-fuera).

Semejante cambio de diseños de las políticas públicas de activación social se ha producido en Europa desde una posición de activación dirigida a la empleabilidad y el mercado de trabajo hacia un enfoque de participación social que pone el acento en el concepto de “ciudadanía inclusiva” (capacidades y habilidades del individuo para potenciar su “ocupabilidad” desde la sociedad de mercado), y siempre en el marco de la “ciudadanía social” (empoderamiento del individuo a partir del “capital social” que se potencia desde la sociedad civil) .

La desigualdad social es el principal factor asociado con la ausencia de igualdad de oportunidades. Más aún, un sistema público de protección social universal no podría garantizar la igualdad de oportunidades sin políticas de atención social dirigidas a los ciudadanos con mayores necesidades sociales. Cuando la Organización de Naciones Unidas aboga hacia la promoción mundial de un sistema estructurado de protección social universal (Resolución de Naciones Unidas, 2010), más allá de la protección que los sistemas de seguridad social permiten a los sistemas de capitalización por parte de los trabajadores y los empleadores, nos está indicando la importancia del principio de la equidad para orientar las políticas sociales en general, y los sistemas de protección social en particular.

A semejanza de las diferencias que se plantean entre la equidad en salud o en nivel educativo y la equidad en la atención sanitaria y en los servicios educativos, respectivamente, deberíamos plantear que a pesar de las dificultades en la eliminación de las desigualdades sociales, más aún cuando sus factores fundamentales radican en viejos y nuevos problemas estructurales de nuestras sociedades, sí podemos centrar nuestra atención en la equidad en la protección

social para favorecer una mayor intervención social en aquellos grupos poblacionales con mayores necesidades sociales, y con ello prevenir e intervenir en los procesos de exclusión social. Esto, en ningún caso, supone abandonar políticas sociales tendentes a reducir las desigualdades sociales, incluso aquellas de origen estructural, ni tampoco debemos interpretar que los servicios de atención social estén solamente dirigidos a la población con menores niveles socioeconómicos bajo el concepto ya desechado de “beneficencia”. En consonancia con el ámbito de la salud para conseguir equidad en salud y equidad en la atención sanitaria, o con el concepto de equidad en el sistema educativo, la atención social debe dirigir sus estrategias en política social focalizando su atención en todos los grupos de población, pero orientando la asignación de recursos de acuerdo con los diferentes niveles de estado de necesidad. En salud se ha determinado la complementariedad del trabajo específico en la población más vulnerable con problemas de accesibilidad a los servicios sanitarios, con la disminución de la brecha de las situaciones sociales y la actuación en todos los niveles socioeconómicos.

En conclusión, plantearnos la reducción de desigualdades sociales de una población significa que, de acuerdo con el cumplimiento de los principios de universalidad e igualdad de oportunidades, el acceso a los bienes y servicios que caracteriza a un Estado de Bienestar tiene que cumplir una proporcionalidad con el estado de necesidad de cada uno de sus ciudadanos. Es decir, la organización de políticas sociales que permitan a todos sus ciudadanos un igual acceso a los servicios ante un igual estado de necesidad, de modo que se garantice un mayor acceso a los servicios disponibles a las personas con mayor necesidad de atención. Por tanto, un sistema de protección social suficiente para los ciudadanos se caracteriza por ser universal, centrado en la igualdad de oportunidades y la equidad, con una legislación garante de los derechos sociales y la provisión de servicios de calidad.

BIBLIOGRAFÍAS

BARBA, Carlos

2011 “Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina”. Colección CLACSO-CROP; Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120328120445/4.revision_barba.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)

BRONFENBRENNER, Urie

1979 “The ecology of human development”. Harvard University Press; Cambridge, USA (existe edición en castellano en La ecología del desarrollo humano, 1987. Paidós; Barcelona, España).

CÓDIGO CIVIL Y LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA

2015 “Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado”. Recuperado de https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=034_Codigo_Civil_y_legislacion_complementaria&modo=1(consultado el 15 de septiembre de 2020)

COMISIÓN EUROPEA

2000 “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Agenda de política social”. COM (2000) 379 final; Bruselas, Bélgica.

2001 “Agenda Social Europea”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (30.5.2001); Bruselas, Bélgica

2002 “Social Protection in Europe 2001”. European Communities; Luxembourg. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/73760/1/2001.pdf> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

2005 “Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo. Directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013”. COM (2005) 0299, SEC(2005) 904; Bruselas, Bélgica Recuperado de <http://eur->

- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0299:ES:HTML (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2008 “Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral” Diario Oficial L 307 de 18.11.2008. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:ES:PDF> (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2009 “Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses”. European Communities; Luxembourg. Recuperado de http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2010a “EUROPA 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. COM(2010) 2020 final; Bruselas, Bélgica
- 2010b “Recomendación 2010/410/UE del Consejo, de 13 de julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión” Diario Oficial L 191 de 23.07.2010.
- 2010c “Propuesta de Decisión sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020” COM (2010) 193 final.
- 2013 “Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020”. COM (2013) 83 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013DC0083> (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2015 “Recomendación del Consejo relativa a las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión”. COM/2015/099 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0099:FIN> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

COSTA-FONT, Joan & GIL, Joan.

2008 “Exploring the Pathways of Inequality in Health, Access and Financing in Decentralised Spain”. Documento de Trabajo de FEDEA 13; Madrid, España.

EUROSTAT

2015 “Quality of life in Europe - facts and views - overall life satisfaction”. Luxembourg. Recuperado de https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality_of_life_in_Europe_-_facts_and_views&oldid=237684 (consultado el 15 de septiembre de 2020)

ESPING-ANDERSEN, Gosta

2007 “Prioridades del Estado de Bienestar para la Europa del siglo XXI”. En: *Colección EkonomiGerizan XIV. El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales (89-111)*. Federación de Cajas Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz, España

GIMENO, José-Adelantado

2007 “Estado de Bienestar: evolución y perspectivas”. En: *Colección EkonomiGerizan XIV. El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales (31-45)*. Federación de Cajas Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz, España.

KOK, Wim

2004 “Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and Employment”. Report from the High Level Group. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg. Recuperado de http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)

Van LANCKER, Anne

2001 “La Agenda Social Europea: la ambición social de Europa”. *Foro de Seguridad Social*, (5), P.p. 23-28. Madrid, España. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/58199> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1994 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

MORALES-GONZÁLEZ, José-Manuel.

2004 “El sistema de protección social al anciano en España”. En: Aspectos familiares y sociales del paciente con demencia. Bermejo-Pareja F, ed. Ediciones Díaz de Santos. Madrid, España. P.p. 11-25

NACIONES UNIDAS

2010 “Resolución de la 48ª Sesión de la Comisión de Desarrollo Social y 24 período extraordinario de la Asamblea General para la Promoción en Integración Social”. Recuperado de <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2010/res-2010-12.pdf>. Para ver informe <https://undocs.org/es/E/CN.5/2010/2> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

OCAMPO José-Antonio

1998 “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”. *Revista de la CEPAL* num 66, P.p. 7-28. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/28170278_Mas_alla_del_Consenso_de_Washington/fulltext/0289e0a50cf2fd9a99beedb8/Mas-alla-del-Consenso-de-Washington.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)

OIT [ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO]

- 2008 “Programa mundial de trabajo decente”. Recuperado de <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm> (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2010 “Iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas. Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera, económica y global, y su impacto en el trabajo del sistema de NNUU”. Recuperado de <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=17072>. (consultado el 15 de septiembre de 2020)

OMS [ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD]

- 2008 “La Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud”. Recuperado de http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/es/ (consultado el 15 de septiembre de 2020)

PNUD

- 1990 “Informe de Desarrollo Humano”. Tercer Mundo Editores. Bogotá; Colombia. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2020)
- 2014 “Reducing Vulnerabilities and Building Resilience”. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/2014-report> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

RODRIGUEZ-CABRERO, Gregorio

- 2011 “Servicios sociales y cohesión social”. Consejo Económico y Social de España. Madrid; España.

STIGLITZ, Joseph & SEN, Amartya & FITOUSSI, Jean-Paul

- 2008 “Issues Paper, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”. París; Francia. Recuperado de

<http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload112.pdf>. (consultado el 15 de septiembre de 2020)

UNIÓN EUROPEA

2017 “Pilar de Derechos Sociales”. Bruselas, Bélgica. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es (consultado el 15 de septiembre de 2020)

VAN PARIJS, Phillippe

2012 “Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del estado de bienestar y de su superación”. Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales: Ediciones Escuela nacional sindical. Medellín; Colombia. Recuperado de <https://docplayer.es/12557800-Mas-alla-de-la-solidaridad-los-fundamentos-eticos-del-estado-de-bienestar-y-de-su-superacion.html> (consultado el 15 de septiembre de 2020)

Recibido: Julio de 2020

Aceptado: Septiembre de 2020

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUBJETIVIDADES AGRAVIADAS EN EL ESTE DEL URUGUAY

Eliane Gerber Comba¹⁶

En este trabajo se presentan parte de los resultados alcanzados en el Proyecto *Trayectorias migrantes, movilidad y segregación socio territorial en la ciudad de Maldonado. Estigmas y construcciones subjetivas en la segunda aglomeración urbana del Uruguay*¹⁷.

Este proyecto tuvo entre sus objetivos: explorar la presencia de «sentimientos negativos» o de «agravio moral» en las construcciones y reconstrucciones autobiográficas de los migrantes que arriban a la ciudad de Maldonado y su zona de influencia, sobre los que pesa la categoría peyorativa de *venidos- asentados* (Gerber, 2015).

La estrategia metodológica consistió en un diseño cualitativo y flexible, centrado en la reconstrucción de narrativas biográficas. Se realizaron para ello un total de 26 entrevistas semiestructuradas a abiertas, que permitieron reconstruir un total de 11 trayectorias de residentes arribado/as en momentos, y de formas diferentes, a tres barrios previamente seleccionados. Dos asentamientos irregulares y cordón urbano con importantes áreas de ocupación precaria.

El objetivo del presente artículo es presentar, documentar y analizar las narrativas de los participantes para dar cuenta del principal hallazgo de la investigación: los «sentimientos negativos» o de «agravio moral» (Honneth, 1997) no se originan para la mayoría de los y las participantes en la interacción social con los locatarios, residentes, o colectivos en situaciones socioeconómicas más

¹⁶ Licenciada en Psicología y Magíster en Psicología Social por la Facultad de Psicología (FP) de la Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Asistente del Instituto de Psicología Educación y Desarrollo Humano de la FP y del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas del Centro Universitario Regional Este de la UDELAR. egergerber@psico.edu.uy

¹⁷ Aprobado y financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, través de sus Llamados de Iniciación a la investigación edición 2017.

ventajosas, sino a través de la violencia estatal, por acción u omisión. Diferentes políticas públicas en lugar de mitigar la desigualdad y polarización social, la reafirman y potencian, en un territorio signado por una profunda desigualdad socioeconómica y socio-habitacional que no ha dejado de agudizarse en los últimos 30 años (Labat, 2017).

Se destacan en este sentido las actuaciones de funcionarios municipales y departamentales, así como el accionar policial abusivo y desmedido. Este último se muestra como la principal política pública a la hora enfrentar los efectos de la desigualdad y la fragmentación; como lo demuestra Wacquant para las periferias urbanas de las de los países ricos (2007) y lo ratifica Auyero (2013) para el caso argentino.

Al mismo tiempo resulta interesante señalar, que algunos servicios sociales dejan una huella positiva en las trayectorias de las personas entrevistadas, estos son implementados por equipos interdisciplinarios o a nivel técnico-profesional en el territorio. Sin embargo, su impacto es neutralizado o “barrido”, por el avasallamiento y menosprecio que produce en la población de estos barrios, ser tomados como presa de las pugnas entre líderes y caudillos políticos; o por la deslegitimación institucional producida por agentes estatales hostiles, en particular el cuerpo policial que llega a desplegar acciones crueles reñidas con el Estado de Derecho.

Por último es posible observar que estas experiencias no solo degradan las relaciones de confianza de los habitantes en las institucionalidad sino también lo hacen con sus colectivos de pertenencia, entre los habitantes de los barrios en situación de desventaja, en los que se esparcen los estigmas “desde arriba” (Wacquant, 2007) debilitando las identificaciones positivas (Jodelet, 2004) que los colectivos vuelven a reconstruir sin éxito ante la intensidad, variedad y persistencia de los agravios de los que son objeto.

Palabras clave: Segregación socio espacial, violencia estatal, subjetividades agraviadas.

This paper presents the main results achieved at the Project Migrant Trajectories, Mobility and Social and urban Segregation in the Maldonado City. Stigmas and subjective constructions in the second urban agglomeration of Uruguay.

This project had among its objectives: to explore the presence of «negative feelings» or «moral injury» in the autobiographical constructions and reconstructions of the migrants who arrive in Maldonado, Punta del Este, on whom the pejorative category of come-settlers weighs (Gerber, 2015).

The methodological strategy consisted on a qualitative and flexible design, focused on biographical narrative reconstruction. For this, a total of 26 semi-structured to open interviews were made. To reconstruct a total of 11 trajectories of residents of three previously selected neighborhoods, who arrived in different periods, and ways. Four were held in the "Los Eucaliptus" neighborhood, three in the "Kennedy" and four in the "Balneario Buenos Aires". Four participants were women's between 20 and 52 years old, and six men's between 24 and 68 years old.

The objective of this article is to present, document and analyze the narratives of the participants, to account the main achieve of the research: «negative feelings» or «moral wrong» (Honneth, 1997) do not originate in the social interaction with the residents, or groups in more advantageous socioeconomic situations, their come from state violence, by action or omission. Instead of mitigating inequality and social polarization, different public policies reaffirm and enhance it. In area marked by deep socio-territorial, socio-economic and socio-housing inequality, which has not stopped worsening in the last 30 years (Labat, 2017).

The actions that stand out in this regard are the actions of municipal and departmental officials as well as abusive and excessive police actions. This is shown

as the main Public Policy in fact when facing the effects of inequality and fragmentation, as shown by Wacquant for the urban peripheries of rich countries (2007) and ratified by Auyero (2013) as part of the State response for the Argentine case.

At the same time, it is interesting to note that these services, which leave a positive mark on the trajectories of the people interviewed, are implemented at a technical-professional level and remain invisible at the territorial level due to the struggles that political leaders, or due to delegitimization state produced hostile state agents, in particular the police force that comes to deploy cruel actions at odds with the rule of law.

Finally, it is possible to observe that these experiences degrade the relationships of trust of the inhabitants in the state institutions, but particularly they do so with their groups of belonging, among the inhabitants of disadvantaged neighborhoods in which stigmas spread "from above" (Wacquant, 2007) weakening the positive identifications (Jodelet, 2004) that the groups rebuild without success in the face of the intensity, variety and persistence of the grievances they are subjected to.

Key words: Socio-urban segregation, state violence, aggrieved subjectivities.

A- RELEVANCIA DEL ESTUDIO

La población del Departamento de Maldonado reside mayoritariamente en la Aglomeración Central (Maldonado-Punta del Este-San Carlos), en el año 2004 el 83% de los habitantes, lo hacía dicha área urbana (Acuña et al., 2013).

En particular, la afluencia de personas provenientes de otras partes del país, es considerada un fenómeno persistente y actual. Durante cuatro décadas ha presentado una alta tasa de inmigración y una tasa moderada de emigración, lo que tiene como resultado un marcado dinamismo poblacional, con saldo positivo (Veiga, 2012). En los municipios de Maldonado y Punta del Este residen el 63% de los

inmigrantes recientes del departamento, mientras que un 15% lo hace en San Carlos (INE, 2012).

La oferta de empleo asociada a las diversas ramas del rubro turístico, así como a la industria de la construcción parecen ser los principales motores de este flujo demográfico. Boado, Fernández y Rey (2013) consideran que la ciudad de Maldonado «registra una porción importante de migración altamente calificada al punto que su performance educativa es mejor que la observada entre los nativos» (2013:37)

Sin embargo, el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas es mayor entre los migrantes (Calvo, 2013). En 2010 los hogares sin acondicionamiento sanitario, red de agua, drenaje, etc. era más de siete veces mayor en la ciudad de Maldonado que en la capital nacional (2,7% frente a 19,6%, mientras que el promedio de las restantes capitales del interior es de 3,4%). Los hogares hacinados alcanzan en 2010 el 16,3% en Maldonado, mientras que en Montevideo es de 9,1%. Estos indicadores de pobreza multidimensional señalan como hecho significativo un importante desfase entre los ingresos y las posibilidades de incremento y capitalización del patrimonio familiar (Boado, Fernández y Rey, 2013). Del mismo modo, si se analizan los tres indicadores de vivienda utilizados por el INE: carencias edilicias, sanitarias y de espacio, la pobreza de los hogares es mayor en Maldonado que en cualquiera de las restantes capitales departamentales del país (Boado et al., 2013).

Los datos del Censo 2011¹⁸ muestran una distribución muy desigual en el territorio de la población movilizada, constatándose una importante concentración de extranjeros a estratos socioeconómicos altos en la franja costera y chacras, en particular en «Punta Ballena», «Portezuelo», «Punta del Este», «Manantiales» y «La Barra»; así como una mayor presencia de migrantes internos pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos en los barrios populares y asentamientos

¹⁸ Último Censo Nacional.

del Norte y Noreste de la ciudad y en zonas suburbanas y rurales como «La Capuera», «El Pejerrrey», «Barrio Hipódromo», «Canteras de Marelli» y «Balneario Buenos Aires» (INE, 2012). Estos últimos componen el sistema metropolitano emergente en torno a la aglomeración central que describe Acuña (2013).

Interesa destacar, para comprender las particularidades de tales formas de segregación socioespacial, que en 2004 el 85% del total de población permanente de la aglomeración central, residía en el 25% de la superficie urbana (Acuña et al., 2013). En tanto el restante 75% de la misma, respondía a infraestructura general y residencias de uso estacional o veraneo.

Leal (2007) afirma que «la segregación además de ser una situación, es un proceso, una tendencia que expresa el cambio social; siendo una tendencia selectiva cuyas distancias alejan a los grupos sociales». Para Veiga (2015) las diversas formas de segregación residencial y educativa son expresiones en la estructura urbana de la distribución de las clases sociales en el espacio.

En síntesis, es posible afirmar que el crecimiento de esta zona da cuenta de una realidad nacional que acompaña la tendencia global al crecimiento de las ciudades intermedias (Martínez et al, 2015). Marcada por una geografía de *enclaves*, donde el tejido urbano no crece de modo integrado, sino que se presenta fragmentado, con espacios que concentran riquezas, servicios y oportunidades, en contraposición a zonas en las que se cronifica la pobreza y la exclusión (Davis, 2006). Dinámica sobre la que se sostienen y justifican - para el caso de Maldonado- importantes fracturas socio-simbólicas entre los colectivos que habitan la ciudad (Gerber, 2015).

B- ASPECTOS TEÓRICOS Y ANTECEDENTES

Los resultados alcanzados en la Tesis de Maestría en Psicología Social: “Significados y usos de la alteridad. Una aproximación etnográfica a los procesos de producción de subjetividad vinculados a la movilidad geográfica en la ciudad de

Maldonado” (Gerber, 2015), principales antecedentes de este estudio, se constatan expresiones de franco menosprecio por parte del discurso local dominante hacia la población migrante en situación de desventaja socio-económica y socio-habitacional (Gerber, 2016).

Las categorías «NYC», nacido y criado, y «VYQ», vino y se quedó, de frecuente uso entre los que se auto-identifican y defienden su condición de locales, dan cuenta de búsquedas de esencialización y pureza identitaria, así como del intento de ordenar a los residentes en categorías ciudadanas diferenciadas a las que se le atribuyen distintos derechos (Gerber, 2015). Tales categorías, no responden meramente a las marcas del nacimiento y la crianza, sino que se imbrican con las marcas de clase componiendo micro-fronteras identitarias móviles que se configuran y reconfiguran de modo permanente. Las mismas se componen en los entrecruces de factores histórico-demográficos, económico- financieros, socio-culturales y en particular socio-espaciales y socio-habitacionales (Gerber, 2016).

Estas fronteras simbólicas se vuelven más elocuentes y rígidas al momento de situar a *los venidos* en situación de desventaja socioeconómica, en particular *los asentados*, por fuera del *nosotros* ciudadano delineado por la sensibilidad dominante de *los locales* (Gerber, 2016). Los mismos insisten y se extienden en la figura de *los venidos asentados*, en torno a los cuales se establece todo un *estigma* (Goffman, 1986) que permite explicar, fundamentar y dar pruebas, sobre la supuesta inferioridad y la peligrosidad de estos *otros* que son contruidos como *no totalmente humanos*.

La condición de *venido* actúa entonces, al igual que ha sido descrito para procesos de migración internacional (Boggio, 2011; Santamaría, 2002; Sayad, 2010) como una marca que coloca al otro en una posición asimétrica, desigual, en el lugar de la falta y/o la desconfianza; en este marco *los venidos* deberán demostrar

que no ponen en cuestión la mismidad¹⁹ fernandina, *so pena* de ser castigados. Cabe destacar que *los venidos* altamente calificados no son nombrados como tales; dicha categoría se reserva para aquellos sujetos y colectivos que son construidos como social, cultural y económicamente vulnerables.

Para los locales, *los extranjeros* no forman parte de la categoría de los VYQ, son «otra cosa muy distinta», son un otro mayoritariamente aceptado y valorado *a priori*. En el entrecruce elementos de orden colonial y la valoración diferencial de *los otros* según su extracción de clase. Los extranjeros de altos ingresos componen una categoría de continuidad con *los propietarios* (de bienes inmuebles efectivos o fantaseados), estrato superior entre *los turistas*, distinguiéndose unos de otros, únicamente, por sus tiempos de permanencia en la zona (Gerber, 2016).

Los estudios enmarcados en la Teoría del Reconocimiento (Honneth, 1997; Honneth, 2006) permiten afirmar que en la medida que estos fenómenos se estabilizan no sólo se menoscaba la integridad y se limita la autonomía de los sujetos y colectivos, sino que se provocan importantes sentimientos de minusvalía social y moral, que lesionan la capacidad de las personas de representarse a sí mismas y de presentarse ante otros como sujetos sociales plenos, con capacidad de discernimiento y autodeterminación.

Honneth (1997) denomina «sentimientos negativos» o de «agravio moral» aquellas respuestas que las diversas formas de menosprecio desatan en los sujetos y grupos. Estos sentimientos pueden tomar diversas expresiones como la resistencia, vinculada a la posibilidad de defender el valor propio frente a la ofensa, sosteniendo el orgullo de ser de determinado modo o pertenecer al colectivo que pretende ser agraviado, así como la conformidad o la vergüenza social experimentada frente a tales agresiones morales.

¹⁹ En el sentido que Skliar (2002) da a dicha noción.

Resulta relevante abordar estos fenómenos desde la perspectiva de los procesos de producción de subjetividad en tanto espacio de inscripción, significación y resignificación de estos fenómenos.

Los procesos de producción subjetiva emergen a partir de la conmoción de la experiencia dando lugar a múltiples «formas de hacer y ser según valores y sentidos emergidos y procedentes de las prácticas» (Álvarez Pedrosian, 2011 p. 51). Esta construcción siempre se da en una lógica de las multiplicidades, donde la alteridad es una característica no sólo presente en el espacio inter-subjetivo de las relaciones sociales, sino que atraviesa a los sujetos y los constituye en tanto pluralidad, síntesis singulares de elementos de procedencias heterogéneas (Álvarez Pedrosian, 2011).

De modo que la subjetividad puede ser aprehendida de diversos modos, pero cuando intentamos dar cuenta de procesos subjetivos *vivos*, es decir, no hacemos una arqueología de la subjetividad, sólo podemos aprenderlos a través de *los haceres y los decires*. Abordamos por ello prácticas cotidianas y narrativas de quienes están atravesados por dichos procesos de producción subjetiva.

Las narrativas componen los modos de volver inteligibles, comprensibles y compartibles las experiencias, al mismo tiempo se convierten en los mecanismos que nos permiten, moldearlas, re-significarlas. Se caracterizan por su secuenciación temporal, y por la inscripción de su hilo argumental, en convenios sociales - subjetivos y subjetivantes- que las hacen posibles. Resulta relevante, al mismo tiempo, atender a su potencial generalizador (Finnegan, 1998).

Para Jerome Bruner (2013) “la narrativa es un arte profundamente popular, que manipula creencias comunes respecto de la naturaleza de la gente y de su mundo”. El autor propone que el trabajo narrativo del yo, acto a la vez singularizante, creativo y al mismo tiempo cultural, subjetivador, tiene como principal finalidad, procesar la incertidumbre y los constantes avatares de la vida. Entre ellas, las

transgresiones de lo habitual, de lo permitido: “los errores de juicio de lo humano” (p.. Buscando dar unicidad y coherencia a la propia biografía.

C- METODOLOGÍA

Como se ha mencionado, el método de trabajo se centró en el enfoque biográfico-narrativo enmarcado en un diseño cualitativo y flexible. Se realizaron para ello, un total de 26 entrevistas semiestructuradas a abiertas, que construyeron un total de 11 trayectorias de residentes arribados en momentos, y de formas diferentes, a tres barrios previamente seleccionados. Cuatro se realizaron en el barrio «Los Eucaliptus», tres en el «Kennedy» y cuatro en el «Balneario Buenos Aires». Participaron cuatro mujeres de entre 20 y 52 años y seis varones de entre 24 y 68 años de edad.

Si bien las entrevistas en profundidad resultaron la principal herramienta de recolección de datos, también se realizaron múltiples instancias de observación en el proceso de construcción de la confianza. En una primera instancia se realizaron observaciones generales e inespecíficas que permitieron acercarse a los tres barrios y sus dinámicas. Vecinas que oficiaron de porteras, ofrecieron diversas recorridas y perspectivas de sus espacios de pertenencia. La principal herramienta de sistematización de datos, además de las entrevistas espontáneas, fue -en esta etapa, un diario de campo.

La construcción de confianza demandó estrategias y tiempos muy diferentes en cada zona. En uno de los barrios las visitas se extendieron varios meses hasta que las primeras entrevistas dieron comienzo, por lo que se desplegó una actividad de observación participante que se extendió 7 meses.

El principal objetivo de la construcción de la confianza se centró en obtener un diálogo lo más espontáneo con los y las participantes. Invitarles a narrar sus propias biografías, reconstruirlas a la luz de algunas preguntas claves. ¿Cómo es vivir en el asentamiento «Presidente Kennedy», «Los Eucaliptus», o ser ocupante

en el «Balneario Buenos Aires»? ¿cuál ha sido su historia en el departamento de Maldonado? ¿qué los trajo y cuál fue su trayectoria previa? ¿qué los liga a este territorio y que los desliga, así como a los espacios que habitaron antes? ¿en qué ámbitos se han sentido bien recibidos y en cuáles no?

Una vez presentados los objetivos y comenzada la narrativa, en muchos casos sólo fueron necesarios estímulos muy sencillos para alentar el relato autobiográfico. En otros casos fue necesario varios intentos, más preguntas, hasta que las historias se desataron. Cuando las entrevistas debían recomenzar en un nuevo encuentro, resultaba de utilidad retomar con un episodio que el entrevistado o la entrevistada, hubiese estado narrando al final del último encuentro. Con el devenir del relato, el grueso de los tópicos iba siendo abordado, los que no, se incluían en las oportunidades que el intercambio se acercaba a área de interés al invitar a profundizar. En algunos casos resultaba indispensable realizar explícitamente preguntas sobre aspectos que no surgían, algunos temas se mostraban difíciles de abordar. No es el caso de la categoría aquí analizada.

El análisis de los relatos se llevó adelante con la asistencia de la aplicación para procesamiento cualitativo de datos MAXQDA, la que permite la codificación por categoría de los datos recolectados. Los resultados aquí que se exponen a continuación, pertenecen a la categoría específica: «*sentimientos negativos*»- «*agravio moral*». Del material allí procesado se transcriben y analizan a continuación, extractos específicos de cinco biografías, por considerarse las narrativas más emblemáticas del tal subconjunto.

Presentación

En la conurbanización de las ciudades de Maldonado, Punta del Este, San Carlos, conviven grupos sociales muy diversos, tanto por sus condiciones y posibilidades socioeconómicas, como por sus procedencias.

El crecimiento demográfico de la zona la ha convertido en una región que siempre está creciendo y cambiando.

Entre esos diversos grupos no siempre hay un trato equitativo. Los migrantes internos, es decir los uruguayos y uruguayas asentados u ocupantes no son siempre bienvenidos/as.

En la presente investigación queremos conocer las historias y vivencias de esos y esas uruguayos y uuguayas.

Tipo de registro	Posible pregunta	Bloques temáticos
Entrevista (reconstrucción biográfica migrante-asentados)	¿Cómo es vivir en el Kennedy/ Eucaliptus / Balneario? ¿Cómo es vivir en Maldonado?	grupos y espacios de pertenencia en Maldonado
	¿Cómo es trabajar- estudiar acá? (experiencias institucionales) ¿Cómo ha sido el tema de encontrar donde vivir?	experiencias de inclusión- exclusión educativas, laborales, habitacionales, sociales
	¿Qué te trajo? ¿Cómo fue esa llegada?	experiencias y vivencias de amparo-desamparo institucional.
	¿Cómo era vivir allí? ¿Qué cosas (personas, lugares, comidas, ritmos cotidianos, olores, músicas) extrañas y cuáles no? ¿Qué cosas sentís que andan contigo que vienen de allá?	estrategias de movilidad
	¿Cuáles son los espacios, lugares que más disfrutas?	barreras socio espaciales obstaculizadoras (desarrollo y ejercicio de DD)
	¿Cuáles son los espacios, lugares que más evitas? ¿Por qué? ¿Cuales son los lugares en los que te has sentido bien recibido y en cuáles no?	
	¿Por qué? (experiencias institucionales)	grupos y espacios de pertenencia en su lugar de origen.
	¿Te sentís en casa en Maldonado? ¿Cómo crees que se percibe en Maldonado a quienes vienen a vivir al departamento?	Relación con el discurso local dominante. «sentimientos negativos» «agravio moral».

El presente cuadro muestra la pauta de entrevista utilizada, como guía. En **negrita** se señalan las preguntas más utilizadas en las diversas reconstrucciones narrativas.

D- RESULTADOS

ESTADO: ¿POR QUÉ ESTÁS TAN LEJOS?

ACCESOS TORTUOSOS O IMPOSIBLES A LA SEGURIDAD, VIVIENDA Y JUSTICIA, ENTRE OTROS DERECHOS

“Me vine por primera vez a la playa a vivir, vivimos en una carpa que armamos cuatro meses. Pasaba sentada allá en la Comisaría porque me llevaban todos los días con los gurises y todo”.

*Y difícil encontrar dónde vivir. Para mi vivir en Maldonado es complicado, muy complicado. **No sé si vivir en Maldonado es complicado o uno que vive en asentamiento y ha vivido en asentamiento desde que vino**²⁰ (...) Para uno, que es de afuera, es complicado, porque lo primero que hacen es correrte, principalmente la Policía, la Intendencia lo primero que hace es decir te pago un pasaje y te vas para tu departamento.*

*Siempre me llevaban a la Comisaría pensando que yo iba a pedir vivienda, pero yo nunca pedí, **quería que me dejaran trabajar tranquila**, nada más, hasta que entendieron y se aburrieron.*

*Inclusive, una vuelta fueron a mi casa, vamos a decir, y **me preguntaron qué comían los niños y todas esas cosas, a ver cómo yo los tenía, de dónde dormían y demás**. Y en ese entonces, teníamos un penthouse, era una carpa, pero era un penthouse, porque **cuando nosotros llegamos acá eran nylon con cañas, más nada**, y dormíamos en el piso. Para ese entonces, cuando fueron, **hicieron toda una investigación de cómo estaban los niños para sacármelos**, ya los niños dormían en el colchón adentro de la carpa, tenían sábanas, tenían acolchados y acolchados buenos. Bueno, todo volqueteado. Teníamos baldes de esos de 20 litros, blancos, teníamos azúcar, sal, que esto, que aquello, comían dulce y*

²⁰ Se ha decidido usar las negritas sobre los extractos de mayor relevancia analítica del texto.

tomaban yogur mis hijos en la playa, nos pidieron que les mostráramos, les mostramos. Comían carne, también, todos los días comían carne. Y nos preguntaron dónde nos bañábamos y les dijimos que cortamos un caño que iba para El Placer y de ahí sacábamos el agua potable. Porque a lo primero, cuando nosotros llegamos a la playa, yo lavaba la ropa en la playa, pero ¿qué pasaba?, la sal te comía vaqueros, te comía tela, te comía todo, entonces, vos la usabas dos días y total, ya estaba como que podrida. Ta, **hasta que encontramos una canilla y ya lavaba la ropa a mano**. Teníamos tendedores que eran árboles, pero la cuernilla, esa que tiene espinas, en eso colgábamos la ropa, así. Ta, **habíamos hecho un baño, un agujero, así en el medio del monte**, ta, todo prolijito, estaba cerrado, pero todo en hojas y en ramas.

Agarré principio de hipotermia, también, el primer día que llegué. Ta, **después de que pasé todo eso me corrieron de ahí, porque como es zona turística y eso, se iban a bañar y pasaban por al lado de nuestras carpitas**. (...) ahí nos quedamos, hasta que compramos en el asentamiento. Compramos un asentamiento en El Placer, una pieza y un baño, y ahí estuve casi dos años antes de comprar acá en Los Eucaliptus.

Nos fueron a visitar a ver si podían sacarme los gurises... la Policía femenina. Bueno, cuando **a mí me los sacaron**, que me los sacaron cuando me separé, por ellos, se ve que tienen mucho, porque cuando yo me separé, yo hice una denuncia de violencia doméstica, que ya, a su vez, ya venía desde años la violencia doméstica, ta, cuando yo estaba viviendo en Melo, antes de venirme para Maldonado, lo único que habían hecho era procesarlo sin prisión porque no tenía antecedentes.

Cuando yo logro irme ta, el padre va, me hace una denuncia como que ellos tenían casa y estaban en situación de calle. Pero ¿cuál era el problema? las veces que yo había ido a hacer la denuncia, yo iba a mi casa, pero él me tiraba la puerta abajo y ahí pasaba 15 días encerrada hasta que me podía

escapar, cuando me podía escapar, era una denuncia que yo le hacía. **Y yo les explicaba eso, que yo no me podía ir para esa casa porque era volver con él, pero no lo entendían.** Ta, entonces, **me fui para el refugio**, fueron, me encontraron en la calle, porque yo paraba siempre en la plaza con los niños y ta, fui hasta la Comisaría, **me dijeron que era una jueza, no me dijeron el nombre, había determinado que los niños iban derivados al INAU porque estaban en situación de calle.** Ta, esa noche fui hasta el refugio y levanté las cosas de ellos y eso y los llevamos hasta el INAU. Después de ahí, nunca tuve un, vamos a decir, **nunca entré a un juzgado por nada de eso.**

Ta, después de ahí, al otro día, me tenía que presentar en el INAU y ellos iban a buscar una solución (..) me dijeron que si en 45 días yo no tenía una casa con una habitación para la nena, una habitación para los varones y una habitación para mí, en 45 días, que era imposible si no tenía trabajo, imposible si no tenía una garantía, imposible poder alquilar, nada, era todo imposible (...) **yo tenía la mente cerrada, estaba mal porque me habían sacado a los niños, entonces, no entendía y no sabía a quién recurrir, sola, sin padre, sin madre, sin hermanos acá, sola, no sabía a quién recurrir.**

En el mismo INAU, me dijeron que cada vez que consiguiera un laburo, consiguiera una casa, que mis patrones me hicieran como que estaba trabajando, que la presentara, cada vez que fuera a ver a mis hijos, tenía que ir cada 15 días, no podía ir todos los días ni una semana, tenía que ir cada 15 días. Que tenía que ayudar a la abuela con la alimentación, **que llevara tickets, que llevara cosas y eso, comprobando que yo estaba ayudando.** Ta, lo hice, lo empecé a hacer, el pasaje me lo daban ellos.

Ta, después de eso, la abuela lo tuvo tres meses y llegó un día en el cual llamó al hijo y le dijo que no podía más con los niños, no se qué, no sé cuánto y se los dio al padre, siendo que **el padre tenía una denuncia por**

violencia doméstica y había sido procesado por violencia doméstica, que ni siquiera tendría que tenerlos.

Entonces, **cuando yo consigo una abogada...por medio de “X” que trabaja en la oficina de violencia de género ella. Ta, me acuerdo que yo tenía que ir a clase de violencia doméstica y todas esas cosas, porque también me lo habían pedido y tenía que llevar una constancia como que estaba concurriendo y empezamos esas charlas con esta mujer y ella me dijo: bueno, yo te voy a conseguir una muchacha que es abogada.**

Ta, cuando la abogada lee todos los papeles, lo primero que me dice es: **esto no tiene validez, ¿cómo?, le digo; sí, no tiene validez, te voy a pasar a explicar por qué, acá no lo determina ninguna jueza** esto, no lo dictaminó ninguna jueza, porque si no, diría por determinación de la jueza fulana de tal, se determinó tal, tal.

Me lo sacaron entre INAU y la Policía. Porque se les antojó a ellos. Hicieron lo que quisieron con mis hijos y conmigo. ¿Por qué hicieron lo que quisieron?

(M. Ménendez, comunicación personal, 20 de marzo de 2018)²¹.

El relato de Melany abunda en detalles, ha sido una decisión transcribirlo literalmente. Se recoge un pasaje amplio de su narrativa biográfica, en particular a partir de su llegada al departamento de Maldonado. Su relato da cuenta de cómo percibe que se la persigue por “cosas”, por objetos, por su pobreza material, por su condición de clase. No se siente colocada en el lugar de ciudadana, no o es tratada como tal, como un sujeto de derecho, sino como otra “cosa”.

²¹ Para preservar su identidad los nombres de los informantes han sido cambiados aunque preservando algunos elementos considerados valiosos como el hecho de que hayan elegido presentarse con sus nombres o con los sobrenombres que le dan identidad en su comunidad. Del mismo modo se ha de preservar la identidad de las personas o las familias a las que aluden en las entrevistas.

Auyero plantea, siguiendo a Tilly (2000), que “las desigualdades categóricas de clase arbitran la relación entre los sujetos y el Estado y van en detrimento del ejercicio de la ciudadanía. En los universos específicos que aquí se investigan -los de los habitantes urbanos pobres de diferentes Villas bonaerenses con el Estado- una desdemocratización cotidiana y una creciente desigualdad” (2013:39).

Melany ha sufrido múltiples experiencias de «agravio moral» (Honneth, 1997) por distintos actores institucionales. En tanto, mujer, madre, migrante, joven, pobre, es construida como objeto de desconfianza (Boggio, 2011; Santamaría, 2002; Sayad, 2010; Lurbe, 2004), no es objeto de protección o amparo estatal, mucho menos sujeto. Sus derechos no buscan ser garantizados. El Estado y las políticas públicas, que nos narra, son las de un estado policiaco, distante, que habla un lenguaje que -mayoritariamente- le es incomprensible.

Los actores estatales que han entrado en contacto con su familia no parecen estar preocupados en por qué su vivienda es de nylon, en que el agua potable se extraiga de modo totalmente precario, que el acondicionamiento sanitario se improvise, sino de encontrar culpables por la precariedad material en la que se encuentran los niños. Los que al mismo tiempo parecen operar como coartada para la persecución de los adultos, en particular para la culpabilización de la madre. La que “**pasaba sentada (...) en la Comisaría**”. En caso de no ser la coartada para la criminalización de esta mujer, madre, migrante, en situación de extrema pobreza, serían, paradójicamente -en un paradigma vetusto- los únicos objetos de protección estatal, escindidos del resto del núcleo familiar, pero nunca sujetos de derecho (Vargas, 2018).

La constatación de que esta familia está por fuera de cualquier categoría ciudadana es patente cuando se los trata como “un estorbo” en el paisaje del “principal balneario”, no deben estar a la vista de turistas, y por tanto se le solicita que trasladen vivienda. Confirmándose el bucle del desamparo y la cosificación.

Una vez que logran acceder a una vivienda de material en un asentamiento cercano, la situación toma otro cariz para Melany. Esta intenta cortar otra vez la relación de sometimiento que mantiene con el padre de sus hijos, sin embargo, en lugar de acompañamiento, lo que obtiene es una total incompreensión por parte de diversos actores estatales. La experiencia de estar hablando lenguajes que los estos no comprenden, o que ella no logra decodificar, es ostensible en su relato y recurrente en su trayectoria vital.

Aunque consigue un espacio en el refugio municipal, el amparo no le es suficiente, y finalmente se cumple, lo que pareciera era el designio inicial, la separan de su prole. Melany está entre ambivalencias institucionales, recibe algo de protección en el refugio, y otro tanto de hostigamiento por parte de otra entidad. Se le pide que provea a sus hijos una vivienda con una serie de condiciones inalcanzables en sus circunstancias. Al mismo tiempo que el propio Estado le está dando un albergue nocturno y transitorio porque no cuenta con la más mínima solución habitacional. Por otra parte, ha sido expulsada de su propia vivienda por una situación de violencia doméstica²² o de género, por lo que entre las omisiones estatales se suma la del sistema de justicia.

“Yo tenía la mente cerrada, estaba mal porque me habían sacado a los niños, entonces, no entendía y no sabía a quién recurrir, sola” nos dice Melany. Aquí la agresión llega a un punto de inflexión, las acciones discrecionales e injustas, sobre todo incomprensibles para Melany, quiebran su posibilidad de confiar en las instituciones que la deberían amparar. Pero su efecto más delicado es, como nos advierte Honneth (1997) alteración en la relación consigo misma, en un sentimiento negativo que bloquea el acceso a sus propias capacidades, la anula. Aparentemente este quiebre es temporal, dado que hoy puede recordarlo y decir que en aquel entonces no podía pensar, fruto de la situación a la que estaba siendo sometida. Se trata de una situación frente a la cual era imposible que pudiera

²² En Uruguay la Ley de Violencia Doméstica que dictamina medidas cautelares y alejamiento del hogar del agresor se encuentra vigente desde el año 2002.

defenderse por la asimetría de poder en la que se encontraba. Atravesaba uno de los peores agravios a los que puede someter a una madre, privarla, en contra de su voluntad, del contacto con sus hijos. Incluso cuando accede a poder visitarlos, se le imponen una serie de exigencias. Como si tuviese que demostrar con pruebas el deseo de estar junto a sus hijos, documentando su capacidad de ser proveedora cuando accede a un trabajo.

Luego de esta serie de intervenciones que vulneran sistemáticamente sus derechos y los de sus hijos, aparecen actores institucionales que realizan acciones reparatorias, pero estas no son suficientes.

Resulta importante dejar resonando la pregunta de Melany. ¿Por qué hicieron lo que quisieron con ella y con sus hijos? Por qué los funcionarios estatales, por qué el Estado, se da estos permisos con personas como Melany y sus hijos. Por qué este ensañamiento que podría parecer azaroso, de tantos funcionarios públicos, de políticas públicas tan amplias, tan diversas pero que en su mayoría resultan tan coordinadas en este esfuerzo estigmatizante, culpabilizador y desamparador de quienes se supone necesitado lo contrario.

Por último, corresponde preguntarnos cuáles son las marcas subjetivas que estas experiencias imprimieron y siguen imprimiendo en Melany, cómo tallan en la relación consigo misma y los colectivos a los que pertenece. Tanto aquí como en la reconstrucción de su historia de vida, Melany hace referencia a la soledad, al sentirse sin apoyos, al estar peleada con “sus orígenes”, a sentirse incomprendida y “bajo la lupa”.

Melany participa actualmente de una de las comisiones barriales de los asentamientos estudiados. Sin embargo, es posible constatar su constante incredulidad y desconfianza con los procesos que así se desarrollan, un estado de hipervigilancia, junto a expresiones de resignación, que finalmente no le impiden seguir luchando por mejores condiciones de vida principalmente para sus hijos y para sí misma.

Podríamos afirmar que Melany debe cargar con una subjetividad agraviada por varios estigmas, en particular el de residir en un asentamiento y el de ser una madre en situación de extrema pobreza, pero a pesar de ello mantiene una cierta lucha por el reconocimiento.

“Los principales problemas son la autoridad (policial), que trabaja más allá de ese poder: hay abuso de autoridad”

*Acá, en verano, por ejemplo, es en la rambla y de repente, te chocás con alguno de ellos [turistas], andan bebiendo. Hay que conocer a la gente, nosotros, de repente, lo hacemos con un poco más de respeto, porque está **la autoridad, la Policía, si nos agarran mal, nos van a meter a los calabozos, de repente, a ellos los dejan pasar, pero nosotros tenemos las represalias en cuanto a eso.***

***Yo antes tenía 14 años, yo bailaba hip hop, bailaba en torre del Vigía** y nos juntábamos todos los días entre siete, ocho de la noche, hasta las once, once y poquito, porque a las doce yo tenía que estar en mi casa. **Varias veces iban y nos informaban que no podíamos estar, primero, que podíamos estar hasta las nueve, las diez.** Ta, pasaba esa hora y nos íbamos para la plaza del centro. Y después se nos arrancó a decir que no podíamos estar más. Entonces, ¿cómo?, si nos dejaban estar hasta tal hora... **No, no, no. Ah, se ponen (...), bueno, para el patrullero, para los calabozos.** Yo me metía al grupo de jóvenes, íbamos a todo lo que era la Junta, no me acuerdo el nombre ahora, por eso mismo, por el abuso de autoridad, tengo los cedulones con todas las reglas de ellos y todo.*

Bueno, y ahí arrancaron y nosotros íbamos, si no había ninguna ley que dijera a las diez de la noche estás en tu casa y aparte, no molestábamos a ningún vecino, porque no teníamos música, no gritábamos, era un espacio abierto, no rompíamos nada. Al contrario, íbamos y pintábamos porque era mejor para nosotros, porque usábamos pintura lisa, mejor. Y ahí, ta, dos por

tres, caían de a dos o tres móviles o la camioneta de la GEO y bueno, nos cargaban y zácate. Y varias veces. Yo, aparte, siendo menor y todo, con 14 años, cantidad de veces recibí golpes y todo. Bueno, todas las veces que fui, me fue a buscar mi vieja, mi madre. Y eso sigue pasando hasta el día de hoy.

(A. Paéz, comunicación personal, 23 de abril de 2018)²³.

Alejandro relata su relación como joven perteneciente a un barrio pobre, y como **“la autoridad, la Policía”**, le ofrece a él y a sus pares un trato completamente diferencial que, a otros ciudadanos, en particular a los turistas. Esto implica para él que ya ha madurado, tener cuidados extras a la hora de hacer uso del espacio público.

Para Alejandro las experiencias de abuso policial empezaron temprano, como para muchos jóvenes de su barrio. A sus 14 años, las instancias de ocio y disfrute colectivo ya eran interrumpidas arbitrariamente. A pesar de que se informaba en torno a sus derechos y al uso de los espacios públicos, a la inexistencia toques de queda, igualmente los abusos continuaban.

El mensaje es bastante claro, el espacio urbano común no es para los jóvenes provenientes de los estratos más bajos (Saraví, 2004), estos son construidos como la principal amenaza a combatir y varias de las narrativas biográficas aquí recogidas dan cuenta de ello.

En términos subjetivos e identitarios, podríamos decir que Alejandro cuenta con un importante sentido de pertenencia, las agresiones sufridas han tenido como correlato una cierta lucha por el reconocimiento: ir a la Junta, conocer la reglamentación y contar con ella. Ha contado también con el apoyo familiar que no

²³ Para preservar su identidad los nombres de los y las informantes han sido cambiados, aunque preservando algunos elementos considerados valiosos como el hecho de que hayan elegido presentarse con sus nombres o con los sobrenombres que le dan identidad en su comunidad. Del mismo modo se ha de preservar la identidad de las personas o las familias a las que aluden en las entrevistas.

lo culpabilizó, sino que los sostuvo y amparo en dicho proceso. Lo que le permite identificarse con su grupo y comprender el fenómeno como un agravio que no es personal, sino que se trata de una dinámica de injusticia estructural, de la que los jóvenes pobres deben cuidarse por sí mismos.

“...habíamos armado un grupo lindo, con psicólogo, trabajadora social, unas milicas comunitarias...”

[pero] hacía unos días habían apedreado a un patrullero o a los de la Republicana, si los agarran los desarman y ahora sí los tienen que matar, los matan, y también por historias personales.”

La policía con nosotros siempre fue muy violenta, pero es como que otra vez por ejemplo que estaban pegando acá y yo salí ahí hasta la vereda y empecé a filmar. [Diciendo:] bueno estamos en el Barrio Kennedy, transmitiendo, llegó la policía del PADO²⁴. Los tiró de la moto, le pegaron... ahora como estoy filmando sacaron... Y claro como que era una exposición porque en realidad ellos... pero a la vez nunca les falté el respeto o sea siempre lo hice como desde el lugar de bueno, esto no lo podés hacer, y más allá que el milico me miraba con una cara de odio. El otro que estaba con el arma así, los de la GEO²⁵, le dejaron de pegar a los gurises. **Esa vez les estaban dando una paliza, les estaban pegando mal y yo me acerqué y les digo: si buenas tardes, ¿qué pasó con los chiquilines? -Porque ellos estaban comprando un pancho y vinieron e hicieron tal cosa...**

Y es como que ellos ahí... viste...más allá que capaz que te recalán, pero paran cuando ven que conoces los procedimientos y derechos...soy blanca, ojos claros, tengo todos los dientes, tengo otras herramientas, yo que sé, que me ven...me tratan diferente pero también creo que es porque ellos ya me tienen recalada a mí, ¿ya saben...viste?

²⁴ Programa de Alta Dedicación Operativa.

²⁵ El Grupo Especial de Operaciones (GEO) “El personal que trabaja en esta repartición posee reparación especial para tareas policiales de alto riesgo, contando con capacitación en técnicas a nivel nacional e internacional” fuente: <https://minterior.gub.uy/>

Los vecinos no se meten mucho, cada uno está en la de ellos ¿viste? Como son medio así, pero tá yo les digo. No me importa, si se enojan que se enojen.

*La última fue que Saúl, que es uno... el que pasó ahora no, otro que pasó, no sé si lo viste, que él se dedica a requechar, tipo sí es verdad dos por tres se droga, anda medio arruinado, pero es un gurí de esos gurises tipo que es incapaz de tocar nada en el barrio. Y el loco tá andaba por ahí por los chalecos, supuestamente andaba requechando en los contenedores, porque el junta cosas de los contenedores y dice que vinieron los de la Republicana lo metieron contra el contenedor y le empezaron a pegar, a pegar, a pegar patadas con las botas en los testículos hasta no poder más y dice que después que el ya no...No podía ni caminar, porque estuvo días sin caminar, porque dice que le habían dejado los muy lastimado...y claro y él no quería denunciar, pero viste cuando hasta medio rayado ya estaba, viste? (...) **pero claro se ve que ahora agarran esa técnica, porque es muy difícil que un gurí del barrio vaya y te diga: mirá como me dejaron los testículos los milicos. Saben que también es donde más le duele y las marcas digamos visible no...***

*Y tá, y yo tipo tá desde que vine acá eso, tengo como el recuerdo de eso, los milicos con los gases lacrimógenos, la persecución a los gurises. No sé, algunos que ya fallecieron como Mauro Rovira que también murió en la cárcel de tuberculosis, de tanto salado, de situaciones así saladas. Una vez se nos metió en el patio y nos decía que la policía lo andaba buscando y claro andaban a los tiros y él se recorrió todos los techos y se nos escondió en el patio y nosotros teníamos a los milicos pegando tiros a ver si estábamos todos, éramos chiquitos, buscándolo como si fuera, no sé, "El Narcotraficante"...**el gurí era chico y no sé qué era que se había rastrillado, robado, pero a los tiros en pleno día, que eso me quedó grabado,** y nosotros que lo escondimos en el patio cuando teníamos las otras*

piezas y tá y después le dijimos pero bueno andáte de acá porque los milicos están acá con las armas, están todos los gurises chicos, entonces ahí empezó a seguir por los techos, bueno no sé, se recorrió...ese fue uno de los casos el de Mauro Rovira y los Rayitos, que a los Rayitos le rompieron una mano ahora vos los ves y andan.. ya son locos tipo de mi edad más o menos pero **en la adolescencia tás loco, los mataron y ahora el Chispa anda con la mano así nunca más la pudo recuperar, tiene la mano doblada**...ahora anda retranquilo, no anda en nada pero fue tanta la violencia de ese gurí y tá yo tengo como eso que yo no los puedo ni ver y tá y me genera pila de contradicción cuando los tenemos que llamar por algo porque es como eso, como que siempre los veo que son recontra clasista, aparte que son unos oprimidos de mierda pero difícilmente ves a alguien viste?...**a no ser unas milicas comunitarias que andaban que cuando estaban los grupos en el comunal viste? con psicólogo, trabajadora social de allá de la Intendencia que después se cortó eso, y con el SOCAT²⁶, habíamos armado un grupo lindo junto con algunas vecinas que ahí yo participaba de las reuniones** y bueno que fue cuando conseguimos los lomos de burro, hicimos una carta o sea nosotras redactamos, las vecinas, habían algunos vecinos también y ellos como que gestionaban más, llevaban como el pedido de los vecinos y entonces nos gestionaban todo más rápido, que igual nos negaron me acuerdo los lomos de burro y vino el Director de Tránsito y nosotros le decíamos con qué argumento nos iban a negar si en la cancha de golf le habían hecho cinco lomos de burro para paso del golfista y acá estamos pidiendo un lomo de burro que nos pusieron, mamarracho allá y otro allá en San Pablo, se mató una. (...) **Y bueno y últimamente no están pudiendo entrar los patrulleros al barrio por eso estos milicos que vinieron que no quisieron auxiliar a la mujer porque hacía unos días habían apedreado a un patrullero o a los de la Republicana, si los**

²⁶ Servicios de Atención, Consulta y Articulación Territorial. Programas del Ministerio de Desarrollo Social en convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil.

agarran los desarman y ahora si los tienen que matar, los matan, y también por historias personales...

(A. Pradó, comunicación personal, 27 de enero de 2020)

Adriana es muy clara cuando afirma que **“la policía con nosotros siempre fue muy violenta...”** Se seleccionan aquí algunos de los relatos más destacados que Adriana trae para ilustrar dicha afirmación.

También tiene claro que en los abusos policiales no sólo corre la pertenencia al barrio estigmatizado, cuando ella se enfrenta a los oficiales sabe que pesan muchas marcas que se leen en instantes y otras que van haciendo historia.

Adriana conoce el sistema de privilegios y aunque cuenta en otros pasajes de su entrevista que lo sufre y trabaja cotidianamente para desarmarlo, cuando tiene que usarlos para salir en defensa de sus vecinos y vecinas más indefensos, lo hace. Su conocimiento y manejo del lenguaje genera un marco de amparo. Sin embargo, visto desde afuera esta es una responsabilidad abrumadora para esta joven vecina. Como ella nos narra tampoco abundan las adrianas pero si los procedimientos abusivos.

Los lazos entre vecinos se han ido degradando, gracias a la violencia imperante y los múltiples programas de desalojo que han desarticulado las comisiones barriales y trasladado a parte de las personas que en otros momentos fueron referentes y cohesionaron el barrio a través de diversas actividades. Adriana lo resume como cada uno está en la suya.

Para ella la violencia policial ha ido en aumento, tomando modos cada vez más humillantes que hacen imposibles que las denuncias de abuso puedan efectivizarse.

Describe la actuación violenta y abusiva como una tendencia, que en todo caso en algún momento de sus 30 años en el barrio ha menguado, pero nunca se

ha extinguido. Resulta relevante preguntarse cuál es el mensaje que estos actores institucionales buscan inscribir en el cuerpo de los jóvenes de los barrios pobres de Maldonado y Punta del Este. Está claro que les aseguran que no son ciudadanos, y quizás jamás lo sean porque aquí no hay ley, ni derechos, ni garantías, sólo demostraciones desmedidas de fuerza

Reconoce que hubo un tiempo corto en el que las cosas fueron distintas. Con agentes “**comunitarias**” y equipos interdisciplinarios (**psicólogo, trabajadora social**) donde un paradigma de participación y convivencia tuvo lugar y que tuvo efectos en el tiempo que se implementó.

Acto seguido nos narra como también el quiebre de esos acuerdos de convivencia puede realizarse con facilidad a través del aumento de la violencia. Esto pone en riesgo la vida de quienes viven en el barrio y pueden necesitar auxilio, en particular personas enfermas, mujeres, niños, niñas y adolescentes que sufren situaciones de violencia y a los propios agentes policiales.

En lo concerniente a los impactos subjetivos que estas experiencias han dejado en Adriana, ella misma relata que pudiendo irse del Barrio, por su condición de estudiante terciaria, asalariada, etc. le cuesta mucho abandonar a sus vecinos y vecinas en medio de este territorio de violencias. En este se hunde su historia personal, se siente fuertemente ligada los demás pobladores de esta zona estigmatizada, al tiempo que sufre la falta de organización barrial y la indiferencia creciente. La propia historia de violencia institucional que Adriana relata hace imposible que no tenga lugar la degradación de los vínculos de confianza e identificación positiva entre los residentes del asentamiento Kennedy, de la que nos habla Jodelet (2004).

La historia de vida de Adriana da cuenta que esta continua defensa de lo que ella siente como “los suyos” le impide salir de un cierto estado de alerta permanente.

“Es imposible sacarte ciertas cosas de la cabeza y de lo que viste (...) y acá en este distrito sí que hay intereses pesados atrás”.

(...) Hay mucha violencia y corrupción acá. Por eso hoy por hoy estoy más lejos todavía de la policía...totalmente... ya no me identifico más ni nada por el estilo. Va a hacer cuatro años que estoy con seguro médico me tiraron pal costado por destapar unos tarros y porque me estaba volviendo loco mismo con las cosas que pasé y vi ahí adentro, estuve de vuelta un año y después me mandaron al seguro de vuelta.

Es imposible sacarte ciertas cosas de la cabeza y de lo que viste... es imposible, quedan como películas en la cabeza. Mucha presión toda esa... cuantos intereses, habiendo trabajado en un área compleja, en esas cosas que...

*Y viendo las cosas cómo se manejan...que eso es lo peor, cuando se dejan las cosas porque hay intereses pesados atrás. **Y acá en este distrito si que hay intereses pesados atrás.** Que no se hace lo que se tiene que hacer, eso lo vi mil veces, pero está, por eso ya no, no quiero saber de nada, porque sé bien, o sea que me encuentro con algún jerarca de estos de ahí que están hoy por hoy como "X", que es el tercero en la Jefatura...y dice, bueno...y, cuando te vas a reintegrar que estamos precisando... porque le llaman el Distrito Alfa o sea, toda esta parte, Punta del Este, Maldonado, o sea, entonces me ha dicho ya infinidad de veces pa mandarme que vuelva otra vez a la zona del Distrito famoso de los detectives y no, por eso te digo, más vale que me den de baja que volver a eso.*

(M Lema, comunicación personal, 20 de noviembre de 2018)

Marcos es ocupante de un terreno en el Balneario Buenos Aires y también ha sufrido violencia institucional por ello, en particular por ser ocupante y funcionario policial. Aquí recogemos de su larga narrativa biográfica un extracto en el que narra la violencia que vivió dentro de la institución policial a la que no desea volver.

Marcos afirma que el trabajo en la institución lo enfermó, que le resultó tóxico para su salud mental, que no logra imaginarse retornando a esa función. Parte de este malestar lo asocia a que estando allí no se le permitía cumplir su función de investigar adecuadamente dado **en este distrito hay intereses pesados atrás**.

En pasajes posteriores de la entrevista da nombres de figuras políticas que lo **“mandaron tocar para que se quede quieto”**, según sus propias expresiones. Nombres que se repiten incidiendo en los barrios. Efectivamente la violencia y la corrupción es intensa en el territorio de referencia, porque los intereses económicos en juego son grandes, en particular en el mercado de tierras e inmobiliario en un sentido más general.

Hemos explorado hasta aquí los relatos, fragmentos de las narrativas biográficas, que dan cuenta de experiencias de agravio moral, experimentadas a manos de actores institucionales, funcionarios del Estado y ejecutores de Políticas Públicas en el sentido más amplio del término, que se expresan en la mayoría de los casos en acciones de violencia directa, dentro de la que se comprenden distintos tipos de hostigamiento, amenazas, humillaciones, tratos crueles y múltiples avasallamientos de derechos consagrados.

Wacquant describe la brutalidad policial para el caso norteamericano, en particular para el gueto negro con algunas características muy similares a las que narran nuestros informantes. El autor demuestra que dicho fenómeno se despliega con ciertas recurrencias “de las zonas urbanas en decadencia” en otros países como Gran Bretaña y Francia. Propone pensar la marginalidad urbana “como el resultado del desarrollo desigual de los sectores más avanzados de las sociedades capitalistas” (2007: 41).

Afirma que en estos países las clases dominantes y los gobiernos “se han mostrado, en grados diversos incapaces o pocos dispuestos a controlar el crecimiento de las desigualdades, y han fracasado en influir sobre la acumulación social y espacial de las dificultades, de la marginalidad y de los barrios desposeídos

de la ciudad dualizada” (Wacquant, 2007: 55) esto es fruto y a la vez productor de un progresivo abandono de un Estado de Bienestar para el desarrollo de un Estado Penal.

Auyero (2013) plantea que para muchos países latinoamericanos desde la década del cuarenta del siglo pasado estos paradigmas habrían conviviendo, teniendo lugar “la administración de la pobreza” junto como “tarea conjunta del “brazo” social del “brazo” punitivo del Estado”. De acuerdo a cada período histórico una de las estrategias de dominación ha prevalecido sobre la otra, pero siempre han coexistido ambas a la forma que describe Wacquant”.

Esta tesis en toda su extensión es muy difícil de afirmar para el Uruguay que ha tenido un Estado fuertemente garantista en muchos aspectos, pero sin duda es una hipótesis altamente válida a seguir explorando en relación a lo que ha sido la conformación de la Aglomeración Central del Departamento de Maldonado.

Sin embargo, las historias de vida de los y las personas participantes de la investigación dan cuenta de una serie más compleja de experiencias de alto impacto subjetivo agravante, asociado a situaciones donde la ambivalencia tanto de los actores estatales, como de actores políticos de relevancia, entran en un juego de luces y sombras cuyo resultado final es dejar a los y las vecinas de los barrios a la espera de respuestas que nunca se sabe si llegarán. Y cuyo sentido es realmente impredecible, tanto puede llegar la regularización de los servicios básicos como el desalojo. Su existencia queda entonces presa, a merced de los designios políticos de turno. Dichos actores se encargan a su vez, de sembrar entre ellos la desconfianza colaborando a degradar los lazos internos entres los colectivos que pugnan por defender sus derechos y dignificar sus formas de vida.

A continuación, presentaremos un relato muy breve, de los múltiples recolectados, que da cuenta de estas experiencias. Por razones de espacio no ahondaremos en este aspecto, que podrá ser objeto de otro artículo. Nombraremos provisionalmente a este ejercicio, omisiones de las funciones estatales, en tanto es

posible constatar a través de las diversas narrativas, vivencias de desamparo e impotencia que dejan huella en las subjetividades de quienes se encuentran en situación de desventaja socioeconómica y socio habitacional. Pero si se problematiza la trama que las produce es posible considerar que no se trata de un descuido, sino de una serie de acciones a través de las cuales las relaciones de desigualdad se sostienen y se perpetúan (Tilly, 2000).

“¿Por qué nos quieren sacar de acá? Esa es la pregunta que nosotros les hacemos a ellos, ¿por qué?”.

*Nosotros reclamamos quedarnos acá, pagar el terreno, porque no queremos que nadie nos regale nada, pagar el terreno, que nos pongan el agua legal, la luz legal, porque estamos robando agua y estamos robando luz y todo el mundo lo sabe, todo Maldonado lo sabe. Nosotros queremos las cosas legal, pagar el terreno, pagar la luz, pagar el agua. **A la luz la estaban por poner, el Intendente anterior trancó a última hora, últimos días mandó una carta para que no nos pongan la luz legal. Después con la luz aflojaron y están poniendo ahora sí, parece que van a aflojar. Pero nos tienen así que un sí y un no. Pero siempre queriéndonos sacar. Unos que sí, otros que no. Porque nos quiere sacar de acá. ¿Por qué nos quieren sacar de acá? Esa es la pregunta que nosotros les hacemos a ellos, ¿por qué?, que nos digan el porque, ellos compraron un terreno, supuestamente, la Intendencia no tiene plata, pero compraron un terreno para sacarnos de acá a nosotros, eso fue en la Intendencia de De los Santos, ahora Antía parece que nos va a dejar pero siempre es un día una cosa y otro otra. Aparece un político diciendo una cosa, después otra.***

Nosotros le dijimos las inquietudes de nosotros, que de acá no nos queremos ir. Nos vamos con la condición que nos den una llave en la mano a cada familia, a todos, ¿no?, no a 120 o a 170 o a 180 familias que quieren sacar ellos.

Supuestamente ellos las van a elegir con datos que tienen ahora, si ganás 40 o un poco más de 40, ya no te pertenece irte para allá. Podés pagarte un alquiler. Y como algunos, como te dije, tienen casas propias en algún lado. Mucha gente acá agarró pal curro”.

(G. Domínguez, comunicación personal, 13 de junio de 2018)

El relato de Gloria muestra que la regularización del tendido eléctrico se ha demorado de tal forma, que se muestra con cierta incredulidad frente a su efectivización. Los vaivenes en las tomas de decisiones políticas sobre el barrio la llenan de interrogantes, en particular por qué algunos tienen derecho a permanecer y otros no. Finalmente, el pedido pareciera ser el de una interlocución clara con los tomadores de decisiones.

En términos de impactos subjetivos es posible observar la vivencia de confusión, desconfianza y en particular como al final del relato Gloria, que en el momento de la entrevista es la presidenta de la Comisión de Vecinos de uno de los asentamientos, se hace cargo, reproduce la desconfianza sembrada por las autoridades: ***mucha gente acá agarró pal curro***. Afirmación que a lo largo de las entrevistas dice y desdice pero que va calando en el discurso de los vecinos y vecinas organizadas.

La observación participante en la dicha Comisión permitió constatar el continuo bombardeo de información, en general contradictoria, producida por el constante arribo presencial o de llamadas por parte de muy diversas figuras políticas, cuyos mensajes e intenciones los integrantes de dicha Comisión Vecinal no lograban decodificar, en términos de pertenencia institucional, partidaria, jerárquica, etc. Colaborando a situaciones de confusión en las que las promesas mesiánicas y otras más sensatas. se fundían con donaciones concretas y soluciones provisionales, sin que lograran conquistar un reconocimiento como interlocutores efectivos con quienes construir un proceso de diálogo. Acción que intentaban llevar adelante algunos equipos técnicos como los integrantes del

SOCAT que trabajaban en el barrio, pero quienes no representaban para los vecinos los tomadores de decisiones efectivos sobre el destino del territorio en disputa.

Auyero (2009, 2013) ha estudiado para el caso de la Argentina como las Villas bonaerenses se vuelven verdaderos campos de batalla entre partidos oficialistas y de oposición. En ellas los pobladores participan intentando que alguna de las fracciones defienda sus reclamos, pero finalmente quedan presos de intereses que los trascienden y a la espera de respuestas azarosas, que en general nunca llegan o lo hacen de modo muy arbitrario. Situación que parece extremadamente similar a la que viven los habitantes en situación de desventaja socio espacial y social habitacional en la Aglomeración Central de Maldonado.

CONCLUSIONES

Al explorar en las construcciones y reconstrucciones autobiográficas de los migrantes en situación de desventaja socio-espacial y socio- habitacional se constata que las experiencias que dan origen a «sentimientos negativos» o de «agravio moral» (Honneth, 1997) provienen mayoritariamente de la interacción con actores institucionales.

Estas muestran mayor gravitación en los modos en que los migrantes se narran a sí mismos, y narran los vínculos con sus diversos espacios de pertenencia que las relaciones que traban con aquellos que construyen la identidad local dominante.

Se destacan en este sentido, las actuaciones de funcionarios municipales y departamentales, en particular el proceder policial abusivo y desmedido. Este se muestra como principal *política pública de hecho*, a la hora enfrentar los efectos de la desigualdad y la fragmentación, como lo demuestra Wacquant para las periferias urbanas de las de los países ricos (2007) y lo ratifica Auyero (2013) para el caso argentino.

De los relatos se desprenden, por otra parte, experiencias más acotadas de reconocimiento (Honneth, 1997) ciudadano por parte de actores institucionales que a través de acciones articuladas restituyen derechos. Los listados aquí fueron servicios de interdisciplinarios de atención a víctimas de violencia doméstica o basada en género, SOCAT y el servicio de Policía Comunitaria.

Al mismo tiempo resulta interesante señalar, que algunos servicios sociales dejan una huella positiva en las trayectorias de las personas entrevistadas, estos son implementados por equipos interdisciplinarios o a nivel técnico-profesional en el territorio. Sin embargo, su impacto es neutralizado o “barrido”, por el avasallamiento y menosprecio que produce en la población de estos barrios, ser tomados como presa de las pugnas entre líderes y caudillos políticos.

Coincidiendo con las investigaciones etnográficas llevadas adelante por Auyero (2007, 2013) quién constata para el caso argentino mecanismos de manipulación desplegados por las redes político partidarias en el territorio que llegan en algunos casos a entorpecer o imposibilitar el trabajo de los funcionarios estatales, en los pocos momentos que el aparato estatal logra desplegarse efectivamente, dejando a la población urbana más vulnerable presa de la corrupción política cuando esta no está sometida a desidia o la violencia burocracia.

Por último es posible observar que estas experiencias degradan las relaciones de confianza de los habitantes con la institucionalidad estatal, pero particularmente lo hacen con sus colectivos de pertenencia, entre los habitantes de los barrios en situación de desventaja en los que se esparcen los estigmas “desde arriba” (Wacquant, 2007), debilitando las identificaciones positivas (Jodelet, 2004), que los colectivos vuelven a reconstruir sin éxito ante la intensidad, variedad y persistencia de los agravios de los que son objeto.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Carlos et alter

2013 “Aglomeración Maldonado, Punta del Este, San Carlos. Enfoques y propuestas hacia un modelo transformador”. Editorial Mosca; Montevideo, Uruguay.

ÁLVAREZ PEDROSIAN, Eduardo

2011 “Etnografías de la subjetividad: herramientas para la investigación”. LICCOM-UdelaR; Montevideo, Uruguay.

AUYERO, Javier & SWISTUN, Débora

2009 “Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental”. Paidós; Buenos Aires, Argentina.

AUYERO, Javier

2013 “Pacientes del Estado”. Eudeba; Buenos Aires, Argentina.

BOADO, Marcelo et alter

2013 “Empleo, educación y capacitación laboral en Maldonado y Salto. Informe final”. *Convenio INEFOP APFCS*, INEFOP/FCS; Uruguay.

BOGGIO, Karina

2011 “Procesos migratorios y expresiones culturales. Un estudio antropológico sobre uruguayos residentes en Madrid”. *Tesis Doctoral inédita*. Departamento de Antropología Social y Cultural, UNED; España.

BRUNER, Jerome

2013 “La fábrica de historias: Derecho, literatura, vida”. FCE; Buenos Aires.

DAVIS, Mike

2007 “Planeta de ciudades miseria”. Foca Ediciones; Madrid, España.

FINNEGAN, Ruth

1998 "Tales of the City: a Study of Narrative and Urban Life". Cambridge: Cambridge University Press; United Kingdom.

GARCÍA MESANAT, Gregorio & SANCHO PÉREZ, Amparo

1999 "Un estudio sobre los impactos que genera el turismo en la población local". *Universitat de Valencia*. Recuperado de http://www.baiona.org/c/document_library/get_file?p_l_id=32117&folderId=122479&name=DLFE-3580.pdf (consultado el 26 de octubre de 2020).

GERBER, Eliane

2015 "Significados y usos de la alteridad. Una aproximación etnográfica a los procesos de producción de subjetividad vinculados a la movilidad geográfica en la ciudad de Maldonado". *Tesis de Maestría*. Universidad de la República; Uruguay. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9218/1/Gerber%20Comba%2c%20Eliane.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2020).

GOFFMAN, Erving

1986 "Estigma: la identidad deteriorada". Amorrortu Editores; Buenos Aires, Argentina.

GÓMEZ DE LA TORRE VARGAS, Maricruz

2018 "Las implicancias de considerar al niño sujeto de derechos". *Revista de Derecho (UCUDAL)*, (18), P.p. 117-137. Recuperado de <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rd/n18/2393-6193-rd-18-117.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2020).

GONZÁLEZ DAMIÁN, Alfonso

2004 "El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la sal, México". *Revista De Ciencias Sociales*, (105), P.p. 155-168.

Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/153/15310511.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2020).

HARVEY, David

2012 “Rebel Cities: from the right to the city to the Urban Revolution”. Ediciones Verso; Londres, Reino Unido.

HONNETH, Axel

1997 “La lucha por el reconocimiento”. Crítica; Barcelona, España.

HONNETH, Axel

2010 “Crítica del agravio moral”. Fondo de Cultura Económica; Ciudad de México, México.

INE

2012 “Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad”. INE; Uruguay. Recuperado de <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35289/analisispais.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2020).

JODELET, Dennise

2004 “Os Processos Psicossociais da Exclusão”. En: SAWAIA, Bader “As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social”. Editora Vozes; Rio de Janeiro, Brasil.

LABAT RODRÍGUEZ, Juan Pablo

2017 “Evolución de la segregación residencial en la ciudad de Maldonado y sus alrededores 1985-2011”. *Tesis de Maestría*. Universidad de la República; Uruguay. Recuperado de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/20021/1/TUM_LabatRodr%c3%adquezJuanPablo.pdf (consultado el 26 de octubre de 2020).

LEAL, Jesús

2007 “Vivienda y segregación en las grandes ciudades europeas”. Área de Urbanismo, Vivienda e infraestructura. Ed. Gobierno de Madrid; Madrid, España.

MARTÍNEZ, Edgardo et alter

2013 “Incidencia de las Ciudades Intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional (Interpretación de datos censales en atributo al acondicionamiento territorial)”. Instituto de Urbanismo/FArq. Recuperado de <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Incidencia%20de%20las%20Ciudades%20Intermedias%20en%20pag%20web%20R11.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2020).

SANTAMARÍA, Enrique

2002 “La incógnita del extraño: una aproximación a la significación sociológica de la “inmigración no comunitaria”. Anthropos; Barcelona, España.

SARAVÍ, Gonzalo

2004 “Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural”. *Revista de la CEPAL*, (83), P.p. 33-48. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10962/083033048_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y(consultado el 26 de octubre de 2020).

SAYAD, Abdelmalek

2010 “La doble ausencia: De las ilusiones del emigrado, a los padecimientos del inmigrado”. Anthropos; Barcelona, España.

TILLY, Charles

2000 “La desigualdad persistente”. Manantial; Buenos Aires, Argentina.

VEIGA, Danilo et alter

2012 “Crecimiento Económico y Desigualdad Social en Maldonado”. FCS, CURE, UDELAR, IDM. Secretaría de Comunicación y Prensa; Maldonado, Uruguay.

Recuperado de
http://www.mirador.cure.edu.uy/uploads/files/Libro_Maldonado_2012_3.pdf
(consultado el 26 de octubre de 2020).

VEIGA, Danilo

2015 “Desigualdades sociales y territoriales en Uruguay”. FCS, UDELAR; Montevideo, Uruguay. Recuperado de
<https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Libro%20D.%20Veiga%20Desigualdades%20Sociales%20y%20Territoriales%20en%20Uruguay%2016-10-2015.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2020).

WACQUANT, Loïc

2007 “Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado”. Siglo XXI; Buenos Aires, Argentina.

Recibido: Agosto de 2020

Aceptado: Noviembre de 2020

LA RELEVANCIA DE LA TEMPORALIDAD EN LOS ESTUDIOS Y POLÍTICAS SOBRE SITUACIÓN DE CALLE. UN ANÁLISIS DE SECUENCIAS DE ASISTENCIAS A REFUGIOS PARA PERSONAS SIN HOGAR EN URUGUAY²⁷

The relevance of temporality in studies and policies on homelessness. Sequences analysis of careers in shelters for the homeless in Uruguay

Thomas Evans Penela²⁸

Se presenta un análisis de las trayectorias de permanencias y salidas de personas que ingresaron en el sistema de refugios del Programa Calle del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay durante el período 2014-2017. Los datos analizados provienen de registros administrativos del MIDES, donde se cuenta con información de asistencias diarias de 7.724 personas. Se utilizó la técnica de análisis de secuencias para dar respuesta a dos objetivos generales: i) identificar tipos de trayectorias de asistencia a refugios en función de cantidades y tiempos de permanencias, ii) cuantificar las trayectorias de salida sostenida de los refugios. El análisis longitudinal mostró, por un lado, que la magnitud y complejidad del fenómeno del *sinhogarismo*, es mayor a la que suele captarse a través de los estudios de tipo transversal. Por otra parte, se observó que las personas transitan heterogéneamente por los servicios de refugios, y que predominan las trayectorias de corta duración –trayectoria “excepcional” o de “baja asistencia”-. Relacionado a ello, se encontró que la mayor parte de los usuarios logra tener una salida del sistema de refugios sostenida en el tiempo. El material empírico analizado reafirma la idea de que el tiempo es una dimensión central para los análisis y diseños de políticas sociales que trabajan sobre el fenómeno del *sinhogarismo*.

²⁷ Este artículo se basa en los resultados de la tesis de Maestría en Sociología titulada “Trayectorias de ex usuarios de refugios del MIDES. Entre la salida de situación de calle y desventajas sociales persistentes” Montevideo: Udelar. FCS (Evans, 2019).

²⁸ Licenciado y Magister en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay. Se desempeña como analista en la División de Evaluación de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Correo electrónico: thomasev23@gmail.com.

Palabras clave: trayectorias, sinhogarismo, análisis longitudinal, políticas sociales, Uruguay.

The work analyzes the trajectories of people who used the shelter system of the "Programa Calle" of the Ministry of Social Development (MIDES) of Uruguay in 2014-2017. Data comes from MIDES databases, where there is daily information for 7,724 people. A sequence analysis was used to respond to two general objectives: i) identify typologies of trajectories based on number of uses and lengths of stays, ii) quantify the exit trajectories that were sustained in time. On the one hand, the longitudinal analysis shows that the magnitude and complexity of the homelessness phenomenon is greater than that usually captured through cross-sectional studies. On the other hand, the analysis shows that people travel heterogeneously through shelter services, and that short-duration trajectories predominate. Related to this, most users do manage to have a sustained exit from the shelter system over time. The empirical material reaffirms the idea that time is a central dimension for the analysis and design of social policies that work to prevent and promote exits from homelessness.

Key words: trajectories, homelessness, longitudinal analysis, social policies, Uruguay.

INTRODUCCIÓN

A nivel internacional existe desde hace varias décadas un acumulado de producción teórica que ha puesto en evidencia que la falta de hogar es una problemática presente a nivel mundial y representa una de las facetas más dramáticas de los procesos de desigualdad e individuación de las sociedades capitalistas contemporáneas (Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2018; Castel, 1997).

Es sabido que los procesos relacionados al fenómeno de “situación de calle”²⁹ –también llamado *sinhogarismo*– son complejos y multidimensionales (Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2018). Las trayectorias de las personas que transitan por estas situaciones, suelen estar signadas por múltiples y graves desventajas (Ciapessoni, 2019; MIDES, 2019). La pobreza, la precariedad laboral, falta de vivienda segura y adecuada, los problemas de salud mental y de consumo problemático de sustancias, son algunas de las dimensiones que suelen estar presentes en las trayectorias de personas sin hogar, tanto en el contexto latinoamericano, como en otros países occidentales de mayor desarrollo económico (Fitzpatrick, 2005; MIDES, 2019).

La cuestión temporal de las trayectorias de las personas, menos visible que las problemáticas recién mencionadas, generalmente ha sido subestimada en los estudios sobre de la falta de vivienda. No obstante, en las últimas décadas diferentes investigaciones se han ocupado de estudiar el carácter dinámico del fenómeno (por ejemplo: Kuhn y Culhane, 1998; Fitzpatrick, 1997; Johnson y Chamberlain, 2008; Mayock y Corr, 2013; O’ Sullivan et al., 2008). Estos estudios provienen principalmente de países con mayor desarrollo económico que los latinoamericanos (Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, entre otros). Entre los hallazgos de estos estudios, se muestra que, en general, la mayoría de las personas que pasan por una situación de calle, lo hacen por determinados períodos de tiempo, y por tanto, no todos los que viven un tiempo sin hogar terminan transitando un “espiral descendente” con un destino final de “cronicidad” (Pinkey y Ewuei, 2006) que se inserta en una “cultura de la calle” (Ravenhill, 2008). Algunos estudios longitudinales sugieren que la falta de vivienda circunstancial es más común que la falta de vivienda continua (Johnson y Chamberlain, 2008; Kuhn y Culhane, 1998).

²⁹ El debate acerca de qué se entiende por situación de calle es extenso y excede los propósitos de este trabajo. Aquí definimos como situación de calle a aquellas personas que carecen de hogar y se encuentran a la intemperie o habitando en refugios. A lo largo del trabajo utilizaremos indistintamente “situación de calle”, “sinhogarismo” y “falta de vivienda”, como sinónimos de las situaciones recién descritas.

En América Latina es creciente la producción académica sobre el *sinhogarismo*. Sin embargo, aún escaso el desarrollo de estudios longitudinales que analicen, por ejemplo, los patrones temporales de permanencia en refugios para personas sin hogar. Una consecuencia de esto, es que se dimensione la problemática del *sinhogarismo*, tomando como “tamaño del fenómeno” la cantidad de personas que son relevadas en los conteos que se realizan con la técnica de *point in time*. Ese tipo de conteo “saca una foto” de la cantidad de personas sin vivienda en un momento específico, generalmente una noche o serie de días seguidos. Si bien ese tipo de información es útil y pertinente para el conocimiento del fenómeno, es limitada e insuficiente para comprender el alcance de la problemática. Analizar el fenómeno del *sinhogarismo* desde una perspectiva longitudinal, permite, entre otras cosas, comprender que su magnitud –en términos de cantidad de personas y trayectorias de permanencia- es mayor y más compleja de la que se puede observar a través de un conteo de punto en el tiempo.

En este trabajo se estudia específicamente el caso de Uruguay, analizando el uso de los servicios de refugios para personas sin hogar ofrecidos por el Estado. A tales efectos, se incorpora una mirada exploratoria y descriptiva de la temporalidad haciendo un análisis longitudinal –con la técnica de análisis de secuencias- de asistencias en refugios del Programa Calle del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de ese país durante el período 2014-2017. Se estudia el caso uruguayo entre otras cosas, por la pertinencia y factibilidad. Se trata de un caso en el que hay registros administrativos que permiten hacer un análisis de varios años con la especificidad de la cantidad de asistencias diarias. Por otra parte, las autoridades del MIDES -organismo que genera esta información y que rige las políticas de atención a la situación de calle-, autorizaron el acceso a estos datos para ser analizados. Esto brinda una doble oportunidad. Explotar información que ya está generada y subutilizada en términos analíticos como el que aquí se propone, y, en consecuencia, ofrecer nuevos elementos para la investigación académica y para la toma de decisiones informada en términos de política.

En este trabajo se analizan los patrones de asistencias de esta cohorte específica de usuarios de refugios -7.724 personas- a lo largo de cuatro años, y se plantean dos objetivos generales: i) identificar tipos de trayectorias de asistencia a refugios en función de tiempos de permanencias, y ii) cuantificar las trayectorias de salida sostenida de los refugios.

A continuación, el trabajo se estructura en cinco secciones. (1) Se presenta una breve contextualización del *sinhogarismo* en Uruguay y las respuestas institucionales destinadas a su atención. (2) Seguidamente se exponen los resultados de algunos antecedentes de investigación sobre trayectorias de permanencia en situación de calle. (3) En la siguiente parte se describe la fuente de información y técnica de análisis. (4) Luego se presenta una sección con el análisis de las trayectorias de asistencia a refugios del MIDES. (5) En la quinta sección se presenta la proporción de usuarios que tienen una salida del sistema de refugios. El trabajo finaliza con una sección de consideraciones finales a la luz de los hallazgos expuestos.

1. BREVE CONTEXTO DEL SINHOGARISMO EN URUGUAY

En Uruguay, desde que existen registros oficiales -en 2006 se realizó el primer conteo de personas en situación de calle en Montevideo-, se observa que la cantidad de personas sin hogar -que habitan en refugios o a la intemperie- ha tendido a incrementarse (MIDES, 2016, 2019 y 2020a).

Según datos oficiales del último conteo realizado en 2020, se encontraron en una noche 2.253 personas en situación de calle en Montevideo (MIDES, 2020) de las cuales 885 se encontraban habitando a la intemperie y 1.658 en refugios del MIDES. Esto representa un 25% de aumento respecto a la cantidad de personas sin hogar que se habían contabilizado en el relevamiento de 2019, un 55% respecto al

que se había hecho en 2016 y un 150% en relación al censo de población de 2011³⁰. A lo largo de esos años se va incrementando tanto las personas que se encuentran en intemperie, como la oferta de cupos de los refugios para dar respuesta a estas situaciones.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017), no existe un consenso a nivel internacional sobre cómo conceptualizar y, en consecuencia, medir el fenómeno del *sinhogarismo*. Asimismo, las técnicas e instrumentos de medición pueden variar entre países, lo que hace sea difícil encontrar parámetros comparables. La medida utilizada con mayor frecuencia, consiste en el conteo de personas que se encuentran en intemperie y/o utilizando refugios, generalmente en una noche o cantidad de días específicos (técnica *point in time* o punto en el tiempo). En un estudio realizado por el MIDES de Uruguay donde se comparan tasas de personas situación de calle (habitando a la intemperie) cada 10 mil habitantes en diferentes ciudades y países, se señala que Montevideo se encuentra en un nivel medio en el contexto internacional, con una tasa de 7 personas en situación de calle cada 10 mil habitantes (MIDES, 2020b)³¹.

De acuerdo a registros oficiales, desde el año 2006 al 2019 han pasado por alguno de los servicios de atención a personas en situación de calle del MIDES de Uruguay, más de 22.000 personas (MIDES, 2020b). Esta cifra no es menor si se tiene en cuenta que hasta 2019 el cupo en refugios fue de unos 1.500 lugares. Esto

³⁰ Se debe señalar que los conteos no son estrictamente comparables, dado que a lo largo del tiempo han tendido a incrementarse los horarios y las zonas de la ciudad recorridas. A su vez, una de las limitaciones de la mayoría de los relevamientos realizados, es la concentración de estos estudios en Montevideo, la capital del país. Sin embargo, en el censo de población nacional de 2011 -que fue realizado en todo el país-, mostró que el fenómeno del *sinhogarismo* es una problemática que se desarrolla esencialmente en la capital del país. De acuerdo a los datos de ese estudio, el 80% de las PSC del Uruguay estaban en Montevideo.

³¹ Algunos de los datos que se muestran en ese estudio para hacer esa comparación son las tasas de ciudades como: Los Ángeles, EE.UU. (68 cada 10.000 habitantes; San Juan, Puerto Rico (22/10000); Río de Janeiro, Brasil (22/10000); París, Francia (13/10000); Bogotá, Colombia (13/10000); Ciudad de México (7/10000); San Pablo, Brasil (6/10000); Barcelona, España (6/10000); Madrid, España (2/10000); Manchester, Inglaterra (1/10000) (MIDES 2020b).

hace suponer que, o bien existe una proporción importante de personas que utilizan los servicios intermitentemente, o bien que han dejado de utilizarlos.

Actualmente, la respuesta a la situación de calle en Uruguay se centra fundamentalmente en la estrategia del Estado a través del sistema de refugios que ofrece albergue transitorio para quienes carecen de hogar, desarrollando allí, acciones tendientes a la restitución de derechos vulnerados (MIDES, 2020b)³². A 2020, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene unos 57 refugios con una capacidad aproximada de 2.500 cupos, la mayor parte de ellos en la capital del país, Montevideo (52 refugios).

Las distintas estrategias de atención mediante albergues –parciales o de tiempo completo– se clasifican en tres Programas diferentes: “Calle” (39 centros), para personas adultas solas mayores de 18 años edad; “Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes” (15 centros) para núcleos familiares monoparentales con mujeres a cargo de menores de edad, y “Cuidados” (3 centros) para personas solas mayores de 18 años que requieren atención 24hs por problemas de salud (MIDES, 2020a). En este trabajo, se analizan las asistencias de los refugios del Programa Calle que es el de mayor cobertura (en 2020 llega a unos 1.500 cupos)³³. Estos centros se ubican casi todos en Montevideo (en 2020, 36 de los 39 centros están en la capital), brindando alojamiento a varones y mujeres solas mayores de 18 años. 35 centros funcionan en modalidad nocturna (de 18hs a 9hs) y 4 en modalidad 24hs.

2. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN

Existe actualmente consenso en cuestionar la idea de situación de calle como algo estático, y remarcar su carácter multidimensional, dinámico e intermitente en las trayectorias habitacionales de las personas (Fitzpatrick, 1997; Ciapessoni 2013;

³² El Estado es rector de las políticas de refugios en Uruguay (diseño de las políticas y su financiación), mientras que algunas las Organizaciones de la Sociedad Civil, convenían con el Estado para gestionar los refugios.

³³ La oferta de cupos puede variar en un año, por la apertura y cierre de centros. En los meses de invierno suelen abrirse refugios y cupos de “contingencia” para dar respuesta de emergencia ante la hostilidad del clima en los meses más fríos.

Ravenhill, 2008; Somerville, 2013). En algunos países como Inglaterra, Irlanda, Canadá, Estados Unidos, Australia, Dinamarca, entre otros, se han desarrollado estudios de tipo longitudinal, en el entendido de que el análisis transversal en sí mismo es insuficiente para dar cuenta de la magnitud del fenómeno y de los procesos que se asocian a estar en sin hogar (O' Sullivan et al., 2008; Klodawsky, 2009; Kuhn y Culhane, 1998; Piliavin et al., 1996; Sosin et al., 1990; Benjaminsen y Bastholm Andrade, 2015).

Clapham (2003) propone la noción de “carrera” sin hogar, planteándolo en términos opuestos a lo que sería una situación estática. Es por ello que desde esta mirada se propone investigar con enfoques longitudinales que incorporen la dinámica de la temporalidad.

Uno de los trabajos de referencia en este sentido, es el realizado por Kuhn y Culhane (1998), quienes, a través del estudio de registros administrativos de refugios de dos ciudades de Estados Unidos, realizan una tipología de las trayectorias de asistencia. Conformando clústers en base a la cantidad de días y número de episodios de asistencia en refugios, muestran tres tipos de trayectorias. Por un lado, las trayectorias de largo plazo o “crónicas”, siendo aquellos que tienen un uso continuado en el tiempo de observación y su estadía en refugios, una situación permanente, más que de emergencia. Por otra parte, quienes tienen trayectorias “episódicas”, siendo aquellos que tienen más de una entrada -varios episodios/etapas-, y que frecuentemente tienen un uso intermitente de los refugios. Finalmente, los “transicionales” o circunstanciales, son quienes generalmente entran en el sistema de refugio para una sola estancia y por un período corto de tiempo. Los resultados del trabajo muestran que la mayoría de las personas que pasaron por refugios tuvieron una trayectoria transicional -80%-. Mientras que en menor medida tuvieron experiencias episódicas -10%- y crónicas -10%-.

Retomando el trabajo de Khun y Culhane (1998), Benjaminsen y Bastholm Andrade (2015) comparan los patrones de uso de los refugios para personas sin

hogar en Dinamarca y Estados Unidos. En base a los registros administrativos encuentran que el agrupamiento de los usuarios de refugios daneses puede realizarse con la misma tipología propuesta por Khun y Culhane. No obstante, los hallazgos reafirman la hipótesis de que los países con sistemas de bienestar más amplios y niveles más bajos de pobreza -como el danés-, tienen niveles más bajos de personas sin hogar, y el fenómeno se concentra entre las personas con necesidades complejas de apoyo, como problemas de salud mental o consumo problemático de sustancias. Mientras que en países con un bienestar menos extenso -como el estadounidense-, la problemática de la falta de vivienda afecta a grupos más amplios y está más asociada con la pobreza y problemas de asequibilidad de la vivienda (Benjaminsen y Bastholm Andrade, 2015).

En una investigación sobre trayectorias de usuarios de refugios del MIDES de Uruguay, Ciapessoni, (2013) advierte sobre lo desfavorable que resultan las estadías a largo plazo en los refugios y el riesgo de “institucionalización” de las personas que utilizan los servicios. Por su parte Piñeyrúa (2012), tomando como referencia concepto de “preferencias adaptativas” plantea que para algunas personas en situación de calle en Montevideo, se desarrolla una “adaptación pragmática” a la vida sin hogar, dada fundamentalmente por limitaciones que se presentan luego de trayectorias de exclusión de larga data.

Asimismo, la desigualdad, la pobreza, la precariedad laboral y la inadecuación e inseguridad de acceso a vivienda, son procesos sociales que en las sociedades latinoamericanas se presentan con un peso mayor, lo que lleva a pensar que las dinámicas de las trayectorias de sin hogar pueden ser diferentes a las de sociedades como las europeas o norteamericanas. En particular, puede esperarse que las permanencias en situación de calle tiendan a prolongarse por mayor tiempo en las trayectorias de las personas. Esta no es estrictamente una hipótesis, pero sí una idea guía a ser explorada en este trabajo.

3. FUENTES DE INFORMACIÓN Y TÉCNICA DE ANÁLISIS

Considerar que el fenómeno de *sinhogarismo* es un proceso dinámico, implica una centralidad de la dimensión temporal, que será analizada a través de la técnica de análisis de secuencias. Los estudios longitudinales, y en particular los que desarrollan análisis de secuencias, tienen un uso cada vez más frecuente en las ciencias sociales, particularmente en estudios de trayectorias y cursos de vida (Ritschard y Studer, 2018). Este tipo de técnica tiene su origen en áreas de investigación de la biología y luego, de la informática, siendo Abbott y Forrest (Abbott, 1983; Abbott y Forrest, 1986), pioneros en su uso para la investigación social. Estos investigadores plantean la idea de que las ciencias sociales existía un vacío para analizar cuantitativamente patrones similares en los fenómenos sociales. La particularidad del análisis de secuencias es que compara secuencias completas y no los eventos entre sí (Abbott y Forrest, 1986).

Una secuencia es una lista ordenada de elementos, que pueden ser eventos, estados, o de otro tipo, que comparten una misma nomenclatura (Abbott y Forrest, 1986). Si bien los análisis de secuencias no implican necesariamente un orden temporal de sus elementos, en las secuencias que se estudian en este trabajo, sí tiene un peso prioritario. En efecto, tenemos dos grandes ejes de información a analizar, uno es el tiempo (cuatro años, que tiene como unidad mínima de medida un mes/año) y el otro, los episodios de uso de los refugios.

Esto permite entre otras cosas: captar una estructura de información que los enfoques convencionales –transversales- no alcanzan; describir de manera resumida datos complejos, con la posibilidad de agrupar las secuencias de acuerdo a los patrones (Halping, 2014). Además, tiene la ventaja de no perder el seguimiento de los casos –el *attrition* que suele haber en las encuestas panel- y se puede contar con las frecuencias y duraciones exactas de los eventos que se estudian.

Para llevar adelante este tipo de análisis, es fundamental el tipo de datos con los que se cuenta. Los registros administrativos del Programa Calle del MIDES de

Uruguay, permiten realizar un análisis de secuencias debido a que se tiene para cada persona, el registro de asistencia diario –estados codificados a lo largo de una serie de tiempo-. Es por ello que resulta pertinente llevar adelante el análisis a través del algoritmo de análisis de secuencias llamado *Optimal Matchig* (OM), ya que permite identificar tipos de trayectorias basadas en el cálculo de distancias. Mediante esta técnica se agrupan las secuencias según su similitud considerando cada trayectoria como una sola unidad de análisis (Yepes Cayuela, 2018).

Bajo autorización institucional del MIDES se accedió a los registros de asistencia de cuatro años -2014 a 2017- para ser analizados con fines estadísticos y manteniendo la confidencialidad de los datos personales. Estas listas de asistencia presentan solamente información de uso del refugio -asiste/no asiste-, y no sobre otras variables que caractericen a las personas. Esto marca claramente una delimitación del alcance de este estudio. En este análisis en particular se analizan dos aspectos: 1) tipos de trayectorias de usuarios en función de cantidad y duración de los episodios en refugios y 2) proporción de ex usuarios sobre el total de usuarios del período analizado.

Para el punto 1 se utilizó la técnica de Análisis de Secuencias con *Optimal Matching*, lo que permite identificar los tipos de trayectos en clústers de acuerdo a la duración y cantidad de episodios en refugios.

Para el punto 2 se observaron las asistencias para todos los usuarios, y en particular la presencia o no durante el final del período analizado, lo que permitió identificar la proporción personas que tuvo una “salida sostenida” en el tiempo del sistema de refugios.

En este trabajo la distancia OM es calculada en el paquete estadístico STATA, dando como resultado un vector con la distancia estandarizada de la secuencia de cada individuo con respecto a la secuencia más frecuente. La distancia entre dos secuencias se define como el mínimo costo de transformar una secuencia en la otra -mediante sustitución, inserción o descarte de elementos-. Su

valor depende de la cantidad de modificaciones que es necesario realizar para igualarlas.

A lo largo del tiempo observado, Existen tres posibles estados para cada persona: el valor es “*” (*missing*) si en ese momento -mes, año- la persona nunca ha asistido a un centro, “1” si la persona pernoctó al menos un día en el mes y “0” si ese mes no asistió -habiendo asistido antes-. Para esto se calculan los siguientes indicadores de resumen: cantidad de estados de las secuencias y la distancia entre ellas: Distancia OM; Cantidad de “*”; Cantidad de “1”; Cantidad de “0”.

De acuerdo a las listas la lista de asistencia diaria de los usuarios de los refugios del Programa Calle, 7.724 personas asistieron al menos una noche a uno de los centros durante el período de estudio. Se quitan del análisis a las personas que son observadas en los extremos del período, si se considera que lo observado no da cuenta del tipo de trayectoria. A efectos concretos del análisis, esto permite evitar clasificar trayectorias que son de corta duración en el período observado pero que probablemente no lo sean si se cambia o amplía el período³⁴.

El criterio fue el siguiente: si el usuario asistió 3 meses o menos en el trimestre del inicio del período análisis, tuvo tres meses de asistencia o menos en el total del período y registró alguna intervención en centros antes del período analizado, se descarta. De manera análoga, si la persona registra 3 meses o menos en el último trimestre del período, tuvo tres meses de asistencia o menos en el total del período y asistió a un centro después del período de estudio, se descarta. De esta manera se quitan 829 casos para el análisis de trayectorias y quedan 6.895 personas.

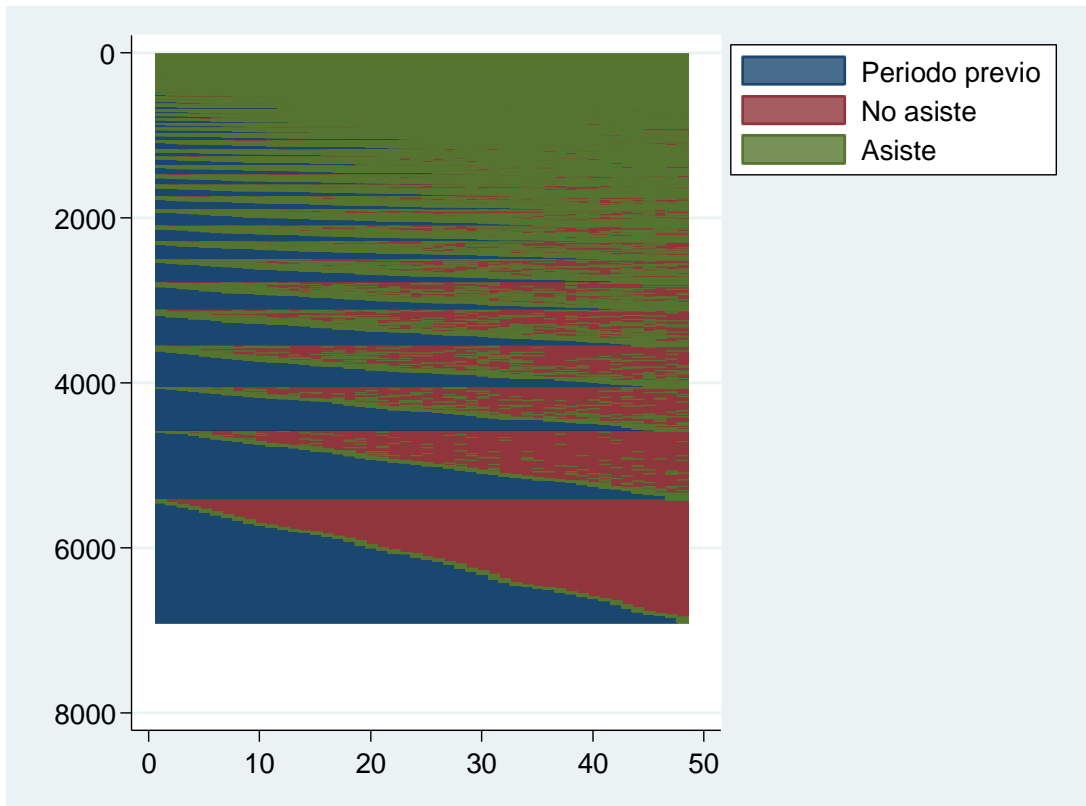
³⁴ Este criterio también fue aplicado por los trabajos de Khun y Culhane (1998) y Benjaminsen y Bastholm (2015), aunque ambos casos utilizando medidas temporales diferentes.

4. TIPOS DE TRAYECTORIAS DE PERMANENCIA EN REFUGIOS

Las secuencias de estados son la concatenación de los estados observados en los 48 meses del período de estudio, y la unidad de medida es el mes -se considera que asiste en el mes si utilizó el refugio al menos un día-. Se encuentran 3.411 secuencias de estados diferentes para las 6.895 personas en el período 2014-2017.

En el siguiente gráfico se muestran las secuencias de los individuos, ordenadas según las cuatro variables definidas anteriormente: cantidad de 0's, de 1's y distancia OM. El eje horizontal representa el tiempo -48 meses del período 2014-2017- y en el eje vertical los 6.895 individuos. El ordenamiento de las secuencias permite observar similitudes o patrones de comportamiento de las personas que utilizan los refugios que son independientes del momento de ingreso al sistema. Los trayectos quedan ordenados según frecuencia de asistencia, comenzando -desde abajo del gráfico- con aquellos que tienen asistencias solamente en 1 mes, pasando por trayectos de intermitencia, hasta llegar a las situaciones de asistencia permanente a refugios, como se puede observar en verde en la parte superior del gráfico.

Gráfico 1. Secuencias de estados de meses de asistencia de los usuarios de refugios de MIDES. Período 2014-2017.



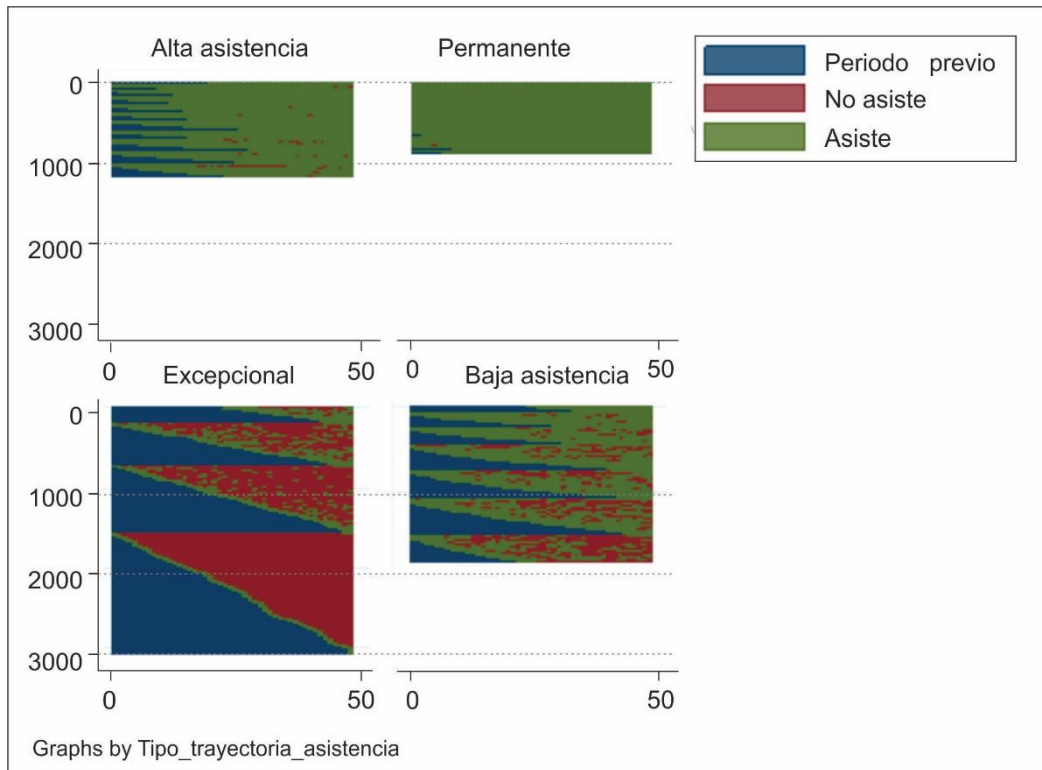
Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDES

A partir del ordenamiento de las secuencias -que resume la intensidad de los usos de refugios- se clasifican los trayectos en cuatro grupos utilizando el método de *cluster k-means*. Al igual que las tipologías planteadas por Khun y Culhane (1998) y Benjaminsen y Bastholm Andrade (2015), se observa que las trayectorias van desde personas que tienen un uso permanente, hasta otros que tiene un uso muy puntual.

De acuerdo a los datos obtenidos, resulta pertinente la clasificación en cuatro grupos y no en tres, como en el caso de los antecedentes mencionados, ya que permiten dar cuenta de una manera más detallada de la heterogeneidad que se presenta en las trayectorias de permanencia en Uruguay. Los cuatro grupos obtenidos los denominamos según su nivel de asistencia en “Permanentes”, “Alta

asistencia”, “Baja asistencia” y “Excepcionales” y pueden observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Secuencias de estados de asistencia según tipo de trayectoria en refugios del MIDES. Período 2014-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDES

Al igual que los hallazgos de Khun y Culhane (1998) y Benjaminsen y Bastholm Andrade (2015), se observa que los grupos de menor nivel de asistencia son los que presentan mayores porcentajes de población. En efecto, el grupo de trayectorias con mayor porcentaje es el de “excepcionales” (44,2%). Estos casos registraron asistencias que no llegan a ser de dos meses y que promedian una duración de 20 días. Vale mencionar además, que dentro de este grupo, prácticamente la mitad solamente asistió en un mes y presenta 5 días de asistencia en promedio -1.488 casos que representan al 21,5% del total de los usuarios-.

Le sigue el grupo de “Baja asistencia”, que representa al 26,3% de los usuarios de los refugios en el período analizado. Estos casos presentan un

promedio de asistencia en 6 meses –vale recordar que se contabiliza el mes cuando la persona asistió al menos un día- y de 109 días.

Con menor porcentaje de personas (16,7%), se encuentra el grupo de trayectorias de “Alta asistencia”, quienes presentan un pasaje por el refugio que se acerca a un año, ya que presentan en promedio, asistencias en 13 meses y en 278 días.

Finalmente, el grupo con menor porcentaje de personas (12,7%) es el que tiene trayectorias de asistencia que se caracterizan por ser prácticamente “permanentes” durante el período analizado. Estos casos presentan en promedio, 739 días de asistencias en 29 meses.

Tabla 1. Promedio de asistencia en meses y días según de tipos de trayectoria de asistencia a refugios del MIDES. Período 2014-2017.

Tipo de trayectoria	Personas	%	Asistencia promedio en meses	Asistencia promedio en días
Permanentes	880	12,76	29,5	739
Alta asistencia	1.150	16,68	13,4	278
Baja asistencia	1.813	26,29	6,1	109
Excepcionales	3.052	44,26	1,7	20
Total	6.895	100	8,4	178

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDES

En la siguiente tabla se presenta en cada año, la distribución de los tipos de usuarios según trayectoria de asistencias a refugio. Como es de esperar, a medida que se achica la ventana de observación –mirando un año en lugar de cuatro-, la representación de los usuarios que tienen trayectorias de mayor asistencia al centro aumenta en períodos de análisis más cortos, en comparación al total de usuarios del período 2014-2017. Podemos decir que del total de personas que pasan por un refugio en un año, más de la mitad tienen un alto nivel de asistencia.

En el mismo sentido, observamos que la distribución promedio de los tipos de usuario en un mes tiene la siguiente composición: 45,1% son usuarios “permanentes”, 26,8% de “alta asistencia”, 19% de “baja asistencia” y 9,1% de “excepcionales”. Del total de usuarios que pasan por un refugio en un mes promedio, aproximadamente 7 de cada 10 son usuarios de asistencia permanente o alta. Esto muestra que, cuando se realizan un relevamiento de punto en el tiempo, el perfil mayoritario de las personas que se encuentren en ese momento específico, será de personas que presentan o tienden a presentar trayectorias de mayor permanencia sin hogar.

Tabla 2. Distribución porcentual de los tipos de trayectoria de asistencia a refugios según año, período total y promedio mensual. Período 2014-2017.

Período	Permanentes	Alta asistencia	Baja asistencia	Excepcionales	Total	Personas
2014	25,3	22,4	28,7	23,5	100	2.874
2015	25,7	25,3	25,3	23,6	100	3.239
2016	25,6	25,2	22,2	26,9	100	3.316
2017	23	21,1	23,1	32,7	100	3.152
Total entre 2014 y 2017	12,76	16,68	26,29	44,26	100	6.895
Promedio Mensual (2014-2017)	45,1	26,8	19	9,1	100	1.250

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDES

Para analizar la cantidad de “episodios” en refugios, entendiéndolo como el uso continuado, podemos estudiar de manera descriptiva cantidad de cambios de estados (*, 0, 1) que cada individuo tiene en su secuencia, sin considerar la duración de los mismos. Si excluimos el estado sin datos (*), considerando a todas las personas desde el momento que ingresan a un refugio, la cantidad de episodios entonces, se contabiliza con la cantidad de “1”.

En la siguiente tabla observamos que el 58% muestra estabilidad en la asistencia a un centro de atención, habiendo tenido un único “episodio”: el 7,2% a

partir del momento que ingresó a un refugio siempre asistió en el período analizado, y el 50,7% asistió y dejó de asistir, no volviéndose a vincular. Por su parte, el restante 42% presenta trayectorias intermitentes con diferentes grados: el 19,4% acudió a un centro en dos momentos diferentes, el 10,3% lo hizo en tres episodios separados, mientras que el restante 12,2%, lo hizo en cuatro o más momentos distintos³⁵.

Tabla 3: Cantidad de episodios en refugios de MIDES. Período 2014-2017.

Episodios	Personas	%
Uno	4.001	58,0
Dos	1.337	19,4
Tres	713	10,3
Cuatro o más	844	12,2
Total	6.895	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDES

Si se analiza la cantidad de episodios según los cuatro grupos de trayectorias, se muestra que dentro de los que tienen un mayor nivel de asistencias, se presentan los porcentajes más altos de intermitencia, esto es, de más de un episodio haciendo uso del refugio. En el caso del grupo de trayectorias “excepcionales”, se observa que solo una minoría tuvo más de un episodio (12,5%), mientras que el grueso de estos casos (87,5%) presenta un solo episodio.

³⁵ La máxima cantidad de episodios diferentes (10) se da solamente en tres casos.

Tabla 4. Cantidad y porcentaje de tipos de trayectos según episodios en refugios de MIDES. Período 2014-2017.

Grupo de trayectoria		Un episodio	Intermitente	Total
Permanente	Personas	249	631	880
	%	28,3%	71,7%	100%
Alta asistencia	Personas	292	858	1.150
	%	25,4%	74,6%	100%
Baja asistencia	Personas	789	1.024	1.813
	%	43,5%	56,5%	100%
Excepcional	Personas	2.671	381	3.052
	%	87,5%	12,5%	100%
Total	Personas	4.001	2.894	6.895
	%	58,0%	42,0%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDES

5. TRAYECTORIAS DE SALIDA

El segundo objetivo general de este trabajo es cuantificar las trayectorias de “salida sostenida” de los refugios. Una línea a explorar en este sentido es la idea de que la inestabilidad residencial, la pobreza y la precariedad laboral –característicos en las trayectorias sin hogar en Uruguay (Ciapessoni, 2013)-, hacen que las “salidas sostenidas” sean un fenómeno cuantitativamente pequeño en relación al total de personas que atraviesan la situación de calle como usuarios de refugios.

Respecto a la conceptualización de lo que sería una “salida sostenida”, no existe una definición comúnmente aceptada. De hecho, algunos trabajos longitudinales solo manejan la idea de “salida” comparando dos momentos -fase 1 vs. fase 2-, pero no necesariamente que sea “sostenida” en el tiempo (por ejemplo, en Johnson, 2006 u O’ Sullivan et al., 2008).

En el caso del trabajo de Piliavin et al. (1996), los investigadores señalan que especificar un umbral de duración para establecer qué transiciones constituyen salidas, es necesariamente un ejercicio “arbitrario”. Los autores definen a las salidas del *sinhogarismo* –reconociendo que se trata de una definición algo arbitraria– cuando transcurrieron al menos 30 días donde las personas no retornaron a dicho estado.

Para la presente investigación se define como casos con “salida sostenida” aquellas personas que han sido usuarias de los refugios del MIDES, y que llevan como mínimo 6 meses sin haber retornado a los refugios desde la fecha de salida.

Tal como plantean Sosin et al. (1990), una salida sostenida, no implicará necesariamente una “salida permanente” que garantice que las personas no retornen a estar en sin hogar. De hecho, en su investigación se concluye que la mayoría de las salidas eran dependientes y/o con arreglos de alojamiento temporal, donde “*el patrón típico de la falta de vivienda fue de inestabilidad residencial*” (Sosin et al., 1990: 171).

Por tanto, la definición adoptada para esta investigación es sugerente y exploratoria, aunque también se espera que con los criterios adoptados para la definición de la misma, se trate en general de personas que tienen una salida con indicios de ser “permanente” en el tiempo.

Con base en este criterio, se observa que 4.633 casos cumplen con tener una salida que se sostiene como mínimo 6 meses, sin haber retornado al sistema de refugios del MIDES. Es decir, la mayoría (67,1%) de los usuarios de refugios tuvo una “salida sostenida”, en el período analizado. A estos casos los denominamos “ex usuarios” de los centros de atención. Como puede observarse en la siguiente tabla, más de la mitad de los casos analizados (52,8%) hace más de un año no vuelven a hacer uso de los refugios, un 14,3% se desvinculó entre 6 meses y un año y un 15,7% tiene un tiempo de desvinculación menor a 6 meses. Por último, se observa en el 17,1% de los casos se mantienen siendo usuarios sobre el final del período.

Tabla 5. Cantidad y porcentaje de personas según momento tiempo de salida del sistema de refugios del MIDES. Período 2014-2017.

Salida del refugio	%	Personas	Salida sostenida (personas y %)
Más de un año	52,8	3.644	4.633 67,1%
Entre 6 y 12 meses	14,3	989	
Entre 1 y 5 meses	15,7	1.082	
No se desvinculó	17,1	1.180	
Total	100	6.895	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDES

Por otra parte, los cuatro tipos de trayectorias presentados en la sección anterior, varían sustancialmente si comparamos las situaciones de los ex usuarios con las de los que no lo son. En efecto, se observa que la gran mayoría (80,5%) de los ex usuarios de refugios se ubica en los dos grupos de menor nivel de asistencia. En particular es de destacar que algo más de la mitad de los ex usuarios (52,5%) tuvo un uso “excepcional” del refugio.

Tabla 6. Cantidad y porcentaje de tipo de trayectoria según condición de usuario/ex usuario de refugios de MIDES. Período 2014-2017.

Tipo de trayectoria		Usuario	Ex usuario	Total
Permanentes	Personas	630	250	880
	%	25,9%	5,6%	12,8%
Alta asistencia	Personas	530	620	1.150
	%	21,8%	13,9%	16,7%
Baja asistencia	Personas	562	1.251	1.813
	%	23,1%	28,0%	26,3%
Excepcionales	Personas	708	2.344	3.052
	%	29,1%	52,5%	44,3%
Total	Personas	2.430	4.465	6.895
	%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIDES

Los datos presentados muestran resultados similares a los de otras investigaciones que plantean la noción de endogeneidad de los procesos del *sinhogarismo*, donde a mayor cantidad de tiempo se esté expuesto, más chances

puede haber de permanecer en dicha situación (Johnson, 2006; Mayock y Corr, 2013; Somerville, 2013). En este caso, sería pertinente profundizar en la hipótesis, de que el tiempo de permanencia en un refugio puede estar siendo condicionante de su propia salida. Si bien claro está, el factor temporal no es el único que puede incidir en una trayectoria sin hogar, es central considerarlo, junto con otros factores que pueden ir desde dimensiones estructurales –por ejemplo: las condiciones socioeconómicas de la comunidad, pasando por cuestiones institucionales –por ejemplo: como las propias características de las políticas de atención a la problemática-, otras más de nivel intersubjetivo –por ejemplo: los vínculos con familia y pares- y otras en el nivel individual –por ejemplo: características de la salud, motivación-, entre otros.

CONSIDERACIONES FINALES

Se presentó un análisis exploratorio y descriptivo de las trayectorias de permanencia en refugios del Programa Calle del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay. A través de la técnica de análisis de secuencias, se observaron las cantidades y duraciones de los episodios de asistencia a refugios durante cuatro años (2014-2017).

Estos resultados otorgan un enfoque complementario al que suele presentarse en los análisis de tipo transversal -por ejemplo, los conteos de personas en una noche o período puntual, o entrevistas en profundidad a personas que están hace determinada cantidad de tiempo sin hogar-. En América Latina y en Uruguay en particular no existen estudios académicos sobre la temática situación de calle donde se presente un estudio longitudinal como el que analizamos, lo cual hace de este un insumo sobre el cual seguir profundizando.

En la literatura internacional existe consenso en que el fenómeno del *sinhogarismo* se caracteriza por su carácter dinámico: la mayoría de las personas que atraviesan esta situación, o bien lo hacen de manera intermitente en sus

trayectorias vitales, o bien salen de la misma de manera sostenida (O' Sullivan et al., 2008; Klodawsky, 2009; Kuhn y Culhane, 1998; Piliavin et al., 1996; Sosin et al., 1990; Benjaminsen y Bastholm Andrade, 2015). De acuerdo a la información analizada, esto también se confirma para el caso uruguayo.

Por un lado, se puso en evidencia que a medida que se agranda la ventana temporal de observación, crece notoriamente la magnitud de la problemática, esto es, la cantidad de personas que han atravesado etapas de sus vidas sin hogar. En los cuatro años observados, fueron un total de 7.724 personas que hicieron uso de los refugios del Programa Calle del MIDES. Mientras que un mes promedio de ese período, pasan unas 1.200 personas por ese Programa. También se sabe por información oficial, que unas 22.000 personas hicieron uso de alguno de los dispositivos de atención a personas en situación de calle durante el período 2006-2019 (MIDES, 2020b).

El análisis de secuencias mostró que las personas transitan heterogéneamente por los servicios de atención, teniendo trayectorias que van desde la asistencia “permanente”, hasta aquellos casos que hicieron uso por períodos muy breves. Uno de los principales hallazgos de este análisis fue que, la mayor parte de las personas transitan por un período breve -trayectoria “excepcional” o de “baja asistencia”-. En consonancia con dos antecedentes que fueron tomados como referencia, uno de Estados Unidos (Kuhn y Culhane, 1998) y otro de Dinamarca (Benjaminsen y Bastholm Andrade, 2015), se observa que los grupos de menor nivel de asistencia son los que presentan mayor tamaño de población. Mientras que los casos “permanentes” son un grupo minoritario en relación al total de usuarios.

Otro de los hallazgos, es que 2 de cada 3 de las personas tuvo una “salida sostenida” del sistema de refugios al final el período analizado. Esto hizo rechazar la idea que planteaba que, debido a la inestabilidad residencial, la pobreza y la precariedad laboral -presentes fuertemente en las trayectorias de situación de calle

en Uruguay (Ciapessoni, 2019; MIDES, 2019)-, las “salidas sostenidas” serían un fenómeno cuantitativamente pequeño en relación al total de personas que atraviesan la situación de calle como usuarios de refugios.

Es sabido que los procesos relacionados al *sinhogarismo* son complejos y multidimensionales (Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2018). Las trayectorias de las personas que transitan por estas situaciones, suelen estar signadas por múltiples y graves desventajas (Ciapessoni, 2019; MIDES, 2019). El material empírico analizado sirvió para dejar planteada la idea de que el tiempo es una dimensión que debe ser considerada como parte sustancial de los estudios sobre trayectorias de personas que atraviesan etapas de sus vidas sin tener un hogar. Asimismo, considerar esta dimensión puede ser un insumo para el diseño de las políticas que buscan dar respuestas a esta problemática social.

En efecto, los datos dejan planteada la hipótesis –que debería ser puesta a prueba considerando otra multiplicidad de factores- de que puede existir asociación entre salir sistema de refugios y haber tenido una trayectoria de corta duración en el sistema. Vale marcar que en otros estudios se ha evidenciado que la falta de hogar puede llegar a ser un proceso endógeno donde el propio tiempo puede condicionar las chances de salir, y particularmente en el sistema de refugios, llevar a procesos de “institucionalización” de las trayectorias de las personas (Ciapessoni, 2013).

Lo presentado en este estudio tiene sus limitaciones y deja planteadas nuevas interrogantes que podrían ser analizadas con otros materiales empíricos -cuantitativos y cualitativos- que complementen lo que aquí se analizó. Por ejemplo, si pensamos en el caso uruguayo, la pobreza, la precariedad laboral, falta de vivienda segura y adecuada, los problemas de salud mental y de consumo problemático de sustancias, por nombrar algunas de las dimensiones que suelen estar presentes en las trayectorias de personas sin hogar (MIDES, 2019; Evans, 2019) aqueja amplios sectores de la población en todo el país (MIDES, 2020b),

entonces, ¿Por qué para algunas personas el estar sin hogar es un episodio puntual de su vida, para otros es un derrotero intermitente y para otros una situación permanente? ¿Qué factores y procesos se relacionan a los diferentes tiempos de permanencia sin hogar? Si bien los caminos pueden ser heterogéneos, puede pensarse que existen procesos y factores que en sus distintos niveles -estructural, institucional, interpersonal, individual- operan como facilitadores y/o obstaculizadores de las salidas de situación de calle. Conocer en profundidad estos elementos puede aportar insumos para la comprensión y acción en la temática.

BIBLIOGRAFÍA

ABBOTT, Andrew

1983 "Sequences of social events: concepts and methods for the analysis of order in social processes". *Historical Methods*, 16(4). DOI: [10.1080/01615440.1983.10594107](https://doi.org/10.1080/01615440.1983.10594107).

ABBOTT, Andrew Y FORREST, John

1986 "Optimal matching methods for historical sequences". *Journal of Interdisciplinary History*, 16(3). DOI:10.2307/204500

BENJAMINSEN, Lars Y BASTHOLM ANDRADE Stephan

2015 "Testing a Typology of Homelessness Across Welfare Regimes: Shelter Use in Denmark and the USA". *Housing Studies*, 30:6, 858-876, DOI: 10.1080/02673037.2014.982517

BUSCH-GEERTSEMA, Volker Y FITZPATRICK, Suzanne

2018 "Ending Street Homelessness in the Vanguard Cities: Draft Proposals on Definition and Measurement". Documento de trabajo del Institute of Global Homelessness (IGH), Chicago.

CASTEL, Robert

1997 "Las Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Ed. Paidós; Bs. As.

CIAPESSONI, Fiorella

2013 "Recorridos y desplazamientos de personas que habitan refugios nocturnos". Tesis de Maestría en Sociología, FCS, Udelar, Montevideo.

2019 "Situación de calle en Montevideo: necesidades y desafíos". En Aguiar S., Borrás, V., Cruz, P., Fernández Gabard, L., Pérez Sánchez, M. (coord.) *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Facultad de Ciencias

Sociales, Udelar. Intendencia de Montevideo. Fundación Friederich Ebert.
Editorial La Diaria; Montevideo.

CLAPHAM, David

2003 "Pathways Approaches to Homelessness Research", *Journal of Community
y Applied Social Psychology*, (13), P.p. 119 – 127.

EVANS, Thomas

2019 "Trayectorias de ex usuarios de refugios del MIDES. Entre la salida de
situación de calle y desventajas sociales persistentes" Tesis de maestría.
Montevideo: Udelar. FCS.

FITZPATRICK, Suzanne

1997 "Pathways to Independence: The Experience of Young Homeless People".
Doctoral Thesis, University of Glasgow.

2005 "Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective", *Housing, Theory
and Society*, 22:1, 1-17, DOI: 10.1080/14036090510034563.

HALPING, Brendan

2013 "Three Narratives of Sequence Analysis". In: Blanchard P., Bühlmann F.,
Gauthier JA. (eds.) *Advances in Sequence Analysis: Theory, Method,
Applications. Life Course Research and Social Policies*, 2. Springer, Cham.
[DOI:10.1007/978-3-319-04969-4_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-04969-4_5)

JOHNSON, Guy

2006 "A longitudinal study of pathways in and out of homelessness". *School of
Global, Urban and Social Studies. RMIT University. Melbourne. Australia.*

JOHNSON, Guy Y CHAMBERLAIN, Cris

2008 "From Youth to Adult Homelessness". *Australian Journal of Social Issues*.
43(4) SUMMER 2008. Australia.

KLODAWSKY, Fran, AUBRY, Tim, NEIMROFF, Rebecca, BONETTA, Cristina,
WILLIS, Alette

2009 “Longitudinal approach to research on Homeless”. University of Toronto,
Canada.

KUHN, Randall Y CULHANE, Dennis

1998 “Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of
Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data”
American Journal of Community Psychology, 26(2), P.p. 207-232.

MARR, Matthew

2012 “Pathways out of Homelessness in Los Angeles and Tokyo: Multilevel
Contexts of Limited Mobility amid Advanced Urban Marginality”. [International
Journal of Urban and Regional Research](#), 2012, 36, issue 5, 980-1006.

MAYOCK, Paula Y CORR, Mary

2013 “Young People’s Homeless and Housing Pathways: Key findings from a 6-
year qualitative longitudinal study”. Department of children and youth affairs.
Dublin.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES)

2016 “Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle”.
Conferencia de prensa, 21/09/2016. Dirección Nacional de Evaluación y
Monitoreo, MIDES, Uruguay.

2019 “Censo 2019 de personas en situación de calle en Montevideo: reflexiones
metodológicas y principales resultados”. Documento inédito. Dirección
Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES, Uruguay.

2020a “Presentación de datos del relevamiento de la población en situación de calle
en Montevideo”. Conferencia de prensa 31/07/2020. Dirección Nacional de
Evaluación y Monitoreo, MIDES, Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio->

desarrollo-social/comunicacion/comunicados/relevamiento-personas-
situacion-calle-montevideo

2020b “Panorama general sobre la situación de calle en Uruguay”. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES, Uruguay
<http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1630>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS
2017 “Homeless population”- Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, OCDE. Disponible en:
<http://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf>

O’ SULLIVAN, Eoin, MAYOCK, Paula Y CORR, Mary

2008 “Young People’s Homeless Pathways”. Dublin: The Homeless Agency.

PILIAVIN, Irvin, ENTNER-WRIGHT, Bradley, MARE, Robert Y WESTERFELT, Alex
1996 “Exits From and Returns to Homelessness”. *Social Service Review*, 70(1), P.p. 33-57.

PIÑEYRÚA, Lucía

2012 “Situación de calle y preferencias adaptativas: herramientas para el análisis”. Monografía final de grado, Licenciatura en Trabajo Social (FCS-UdelaR). Montevideo.

RAVENHILL, Megan

2008 “The Culture of Homelessness. An ethnographic study”. PhD in Social Policy. London School of Economics.

RITSCHARD, Gilbert Y STUDER, Matthias

2018 “Sequence Analysis and Related Approaches. Innovative Methods and Applications”. Geneva, Switzerland: Springer. ISBN: 978-319-95419-6.

SOSIN, Michael PILIAVIN, Irvin. Y WESTERFELT, Alex.

1990 “Toward a longitudinal analysis of Homelessness”, *J. Soc. Issues* (46), P.p.
157– 74.

YEPES CAYUELA, Lidia

2018 “La operativización del concepto de trayectoria con TraMineR. Una
introducción al análisis de secuencias y al Optimal Matching”. *International
Network for Comparative Analysis of Social Inequalities. INCASI Working
Paper Series*, (4).

Recibido: Octubre de 2020

Aceptado: Diciembre de 2020

ROBERTO LEHNERT SANTANDER. “Biografía de Nefthalí Agrella (1896-1957)” Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad de Antofagasta. Chile, 2016. 116 pp.

Roberto Lehnert Santander (†2018), fue por más de 40 años académico e investigador del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad de Antofagasta. Sede desde la cual desarrolló una intensa y variada carrera de investigación que abarcó desde la lingüística, el mundo andino y también la obra literaria de Nefthalí Agrella, el escritor olvidado, según sus propias palabras (3).

Agrella fue un escritor nortino, que destacó, sobre todo en la poesía y que desde la década de los noventa ha reflatado gracias a diversos trabajos de rescate literario. Uno de ellos, quizás el pionero y más contundente fue “Espiral de Humo en lo Infinito” (Ediciones Universidad Católica del Norte, 1999, 413 pp.)

Existe un debate- que aquí no abordaremos- sobre su lugar de nacimiento. Para efectos de esta reseña, y en forma arbitraria, Agrella es Antofa-mejillonino.

El libro reseñado fue publicado el año 2016 y es resultado del proyecto de investigación liderado por Lehnert, denominado “Análisis de la producción literario-cultural de Nefthalí Agrella, primer escritor histórico de la Segunda Región de Antofagasta (2014)”.

En el marco del estudio, el autor tuvo acceso a la herencia literaria de Agrella, la que según relata, estaba “transformada en miles de hojas manuscritas y a máquina” (6). Gran parte de este material fue donado el año 1982 por Clementina Grandón, esposa de Agrella, quien entregó cientos de manuscritos al Instituto de Literatura.

El texto presentado permite adentrarnos al mundo interior e íntimo de Agrella. No sólo entrega información relevante sobre la obra y trayectoria del autor. Sino que también informa sobre aspectos de su vida personal que ayudan a comprender de mejor forma su estilo, su rúbrica, pero también su dolor, su queja, su ostracismo.

Lehnert tuvo a la vista manuscritos desconocidos y fragmentos de textos que explican episodios de su vida. Sentencia: "establece un dialogo con su alma inquieta y lo que escribe lo escribe para él, no para los demás" (25).

Un aspecto biográfico destacado en el libro es que Nefthalí no poseía estudios formales. El siguiente extracto describe esta situación:

"Yo fui obrero mecánico desde los 11 años. Aprendí a fundir y torneear metales y mientras en un torno sacaba el hilo de los pernos, mi cerebro, con espléndidas olas de fiebre, elucubraba versos influidos por Pedro Antonio González. Muchas veces he oído elogiar a poetas y escritores obreros, que con escasa cultura sabían expresarse con cierto desenfado, en línea líricas o en discursos callejeros. Pero si queréis a un auténtico espécimen de intelectual obrero, autodidacta, aquí me tenéis. Yo no tuve Universidad, no cursé humanidades, sólo llegué hasta segundo año de reparatorio. Que queréis! La vida me lo impidió" (13).

Imposible, en este punto, no resaltar el maravilloso y mágico vínculo entre dos de los más grandes escritores de la región de Antofagasta. Décadas más tarde un escritor pampino, "autodidacta huérfano de títulos académicos y otras yerbas" (Rivera Letelier, 2021), sorprendía e irrumpía con desparpajo y soltura en la escena literaria nacional con sus novelas. El encanto por la poesía, y el ejercicio de memoria, en ambos casos, es sublime:

".. en un partido de futbol cuando la pelota salía de la cancha, se la llevaba el viento, nadie quería ir a buscarla y el partido se congelaba porque no había otra para continuarlo. En tales ocasiones no me quedaba más remedio que escribir mis poemas de memoria y repetirlo mil veces para que no se me olvidara, y al llegar a casa garrapatearlos apuradamente en mis cuadernos cuadriculados.." (Rivera Letelier, 2021).

De regreso a Nefthalí Agrella, digamos que era un hombre culto e informado. Su autoformación se basó en lecturas de poesía nacional e internacional, en revistas francesas, norteamericanas, europeas, en cientos de libros de variada índole y

origen. Lo anterior, sumado a su permanente y obsesiva inquietud e interés por publicar, lo transformaron en un escritor prolífico. Lehnert señala que "escribía todo el tiempo". Cientos de poemas, cuentos, manuscritos, reportajes, recortes de diarios, atesorados por el Fondo Literario Agrella, y que impulsó la publicación de su biografía, son la mejor evidencia de los incesantes e innumerables esfuerzos y arrebatos creativos de Agrella. Leía y escribía en forma feroz, alejándose de esta forma, de las distracciones y vicios mundanos de la época, y por otra acercándolo a la reflexión continua y permanente del mundo, la naturaleza, el mar, el paisaje, la realidad y los problemas sociales de su época.

Hizo bien Lehnert con realizar este trabajo de rescate. Coincidiendo con la poeta mapuche Daniela Catrileo respecto a la necesidad de rastrear otros documentos como archivos literarios o artísticos, lo que permite encontrar otras formas de pensar, conocer otros contextos, "tantear una época" (Catrileo, 2021), Lehnert facilita entender, la realidad, a través de los ojos de Agrella.

Cuando Agrella tenía 19 años y vivía en Mejillones escribió el poema "Proclama. Urbi et orbi". La firma dice Nephali de Lafontaine. De acuerdo a la biografía del autor, escrita por Lehnert, el poema es una invitación a "descubrir la naturaleza, a observar la creación, a multiplicar el bien, a buscar la belleza y a cantar a Dios, al Sol y al Orbe" (19). Una constante en la vida del autor. Toda su obra estuvo orientada hacia la búsqueda de la belleza y la perfección. Su peregrinaje fue incesante. Lo hizo inicialmente, leyendo a partir de los 8 años y en sus primeros escritos en el seno de su hogar. Agrella no conoció a su padre. Vivió en Valparaíso, donde experimentó hambre y frío. Además del maltrato de sus tutores.

Años más tarde, volvió a aquella aldea costera tan recordada: Mejillones, ciudad que le rindió tributo nombrando la biblioteca local con su nombre. Trabajó, muy joven, en la Maestranza del FFCC Antofagasta-Bolivia en Mejillones. Pero nunca dejó de leer, reflexionar, imaginar, buscar la belleza y la perfección. Fue un lector voraz, lo que le permitió alcanzar un nivel de conocimiento superior. Sus áreas de interés le permitían navegar entre los aparentemente leves y calmos vaivenes

de la poesía, pasando por la pintura y su paleta de colores, la fotografía y su arte, el folclore y sus dimensiones regionales, el cine local e internacional y la sabiduría propia de la literatura japonesa.

Agrella es incomparable. Un escritor apartado de los ismos, pero claro al señalar que era imaginista y vanguardista. Era inigualable tanto en estilo, elegancia, como en el multiforme cuadro artístico-literario que logró retratar en sus textos.

Lehnert lo destaca en su libro: "...dispone de una pluma que es capaz de interpretar, traducir y exponer su mundo interior con una fidelidad que asombra a través de un estilo elegante y preciso que enfrenta cualquier tema sin caer en el mal gusto o en la exageración" (25).

Fue Agrella quien inauguró la publicación de libros en Mejillones, transformándose en un pionero. Publicó en decenas de revistas en Antofagasta, Valparaíso, Villa Alemana, Santiago y Temuco, cuya relación es expuesta con detalle por Lehnert. Fue reseñado y comentado por diversos críticos literarios, quienes en algunos casos lo hicieron desde la odiosa vereda del centralismo y el racismo.

"No comprenderé jamás la sensación negativa que me produce este hombre moreno, aindiado, que se llama Nefthalí Agrella de la Fuente. Le tengo una distancia casi física que no podría explicar si alguien me lo pidiera". Brutal comentario del crítico Acevedo en las Ultimas Noticias (1945).

Publicó en El Mercurio de Antofagasta, en La Nación, en Las Ultimas Noticias, entre tantos otros periódicos. Creó o tuvo participación directa y protagónica en la fundación de más de 20 instituciones, entre revistas, periódicos, clubes, academias, editoriales, asociaciones, movimientos y agrupaciones gremiales. Creó el Cine Club de Chile y una academia cinematográfica, quizás empujado por la necesidad de recursos y sobradamente blindado por sus amplios conocimientos en el campo del cine, explicados por sus viajes a Buenos Aires y las

lecturas especializadas en la materia. Se dice que fue el fundador del lirismo cinematográfico en Chile.

A la luz de los antecedentes, Agrella, no cabe duda, fue un adelantado. Por ejemplo, en el plano intelectual, fue el promotor, en la década del 40, de crear el Instituto Indigenista de Chile, replicando el proyecto mexicano; inauguró movimientos como el Momentaneísmo y el Ultimatismo. En el plano literario, al parecer fue quien introdujo los Hai Kais (poesía japonesa) al país, innovó en escritos sobre cine y quizás se adelantó a Nicanor Parra al describir a New York como "La gran ciudad que tiene la libertad petrificada" ¿Antipoesía?.

En el plano político-social, realizó una fuerte crítica al régimen soviético estalinista, fue un ferviente defensor del bienestar y la protección social de artistas. Por ello fundó confederaciones, asociaciones y el Sindicato de Escritores de Chile (1945).

El aporte intelectual y literario de Agrella es invaluable. Su campo de acción parece infinito. Transitó una y otra vez, tal cual un espiral sin fin, desde la publicación de poemas, cuentos, la edición de revistas, corrección y traducción de textos en inglés, la escritura de argumentos cinematográficos, la elaboración de sainetes (pieza teatral breve, jocosa-popular), haikais, hasta la creación de academias y clubes. En jerga posmoderna, fue un emprendedor: fundó editoriales, desarrolló programas, cursos de literatura y cine, creó una librería. También vivió el fracaso: vendió periódicos en calles santiaguinas en momentos de cesantía y necesidades. Y sobrevivió a duras penas a los elitistas y centralistas círculos artísticos y literarios de la Capital.

Antecedentes de su personalidad, expuestas por Lehnert, nos permiten saber que Agrella fue un escritor introvertido, reservado, con un particular mundo interior, lo que no le impidió explayarse en cuanto tema de interés le apeteciera. Fue un escritor que expresaba en su poesía, de cierto modo, su reclamo y queja interior. Ser poeta es un gran dolor, señora, escribió. Dolor que no inhibió impregnar de

belleza su arte. Desde esa trinchera escribió quizás el más bello poema dedicado a Mejillones:

*"Pueblo a orillas de la soledad
Caminando irreal por tus áreas de silencio,
Pienso en tus flores saladas
En la arena tibia
Y en el órgano del viento;
Atravieso por tus días brillantes;
Vidrio de mar, añil en el horizonte,
Paseo hasta los vivacs de estrellas
Que limitan la oblicua planicie de la noche;
La bahía diurna con lobos de hule
Y con gaviotas circunflejas
Recuerdan mis domingos de adolescentes
En el viejo muelle maquillado con brea
Y también el balandro de ala única
En el perfil dulce de la costa
Con un monóculo de estrellas
En la cita nerviosa
Ah!, pueblo simple, marchó
Múltiples veces en secreto
por tus kilómetros de soledad!"*

Por otra parte, en Valparaíso consolidó su espíritu revolucionario, igual que el escritor húngaro Zigmond Remenyk, que el año 1929 publicó el libro "Los Juicios del Dios Agrella". Obra que ha sido rescatada por Cristian Olivos.

Remenyk seguramente conoció el carácter rabioso y doloroso de la pluma de Agrella, quien escribió: "Es necesario que yo escriba y grite, y ruja mi dolor, que es el dolor de tantos. Es necesario que yo cante e increpe sin lloriqueos de poeta cursi, sin snobismos revolucionarios...Hay que increpar como ciudadano, tanta mugre moral, tanta inconsistencia" (27).

Lamentablemente, y el mismo Agrella lo advirtió "...quien hace caso de lo que dicen los poetas!!" Pocos o nadie. Pero que importa, porque la poesía tal como la rosa, parafraseando a Silicius, es sin por qué, florece porque florece, no le importa si es mirada. Por fortuna, Lehnert la miró, rescató y publicó. Y con ello, realizó un invaluable aporte al patrimonio literario regional.

Manuel Zamora Pizarro
Sociologo