



DOI: 10.29112/RUAE.v5.n2.12
Espacio Abierto

*Tesis defendida. Programa de Posgrados,
Maestría en Ciencias Humanas - Opción
Antropología de la Región de la Cuenca
del Plata*

La gestión sociopolítica de los pobres. La construcción de las políticas sociales públicas a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay

153

Marina Pintos

marinaxpintos@gmail.com

Directora de Tesis: Dra. Catherine Neveu - Co-director de tesis: Dr. Nicolás Guigou

Palabras clave: pobreza, política social, antropología de las instituciones, Estado

Introducción

La reforma de los servicios públicos iniciada en Uruguay en 2005, con el gobierno del Frente Amplio, implicó un conjunto de acciones orientadas a ampliar las políticas sociales, que pasaron a concentrarse en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a través de su asociación con organizaciones no gubernamentales, cooperativas y otros actores sociales. Sus actuaciones se desarrollaron con una fuerte impronta de “combate contra la pobreza” y adhirieron, a la vez, a un proyecto político universalista y a las pautas promovidas desde una agenda social global, acompañadas en la región por la creación de instituciones similares.

La tesis examina los procesos de construcción de las políticas sociales públicas, implementadas en el Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay, a partir de un enfoque etnográfico. Guía la investigación la pregunta por las formas de construcción de

sus intervenciones, y la de sus sujetos – protagonistas, beneficiarios, usuarios –, con atención a la “dimensión promocional” de la política social, instalada como componente central de la respuesta pública dirigida a los pobres, definida en función del propósito de “desarrollar potencialidades” de individuos y comunidades (CNPS, 2007: 67). Se examina cómo las políticas sociales son ejemplos pertinentes de una construcción compleja desde el Estado y desde su “afuera”: desde actores provenientes de distintos sectores de la llamada “sociedad civil”, pero también desde las trayectorias individuales, institucionales, políticas y profesionales de sus agentes técnicos – coordinadores, supervisores y operadores sociales - llamados a ejecutar las intervenciones.

El trabajo constituye también una tentativa de reflexión sobre el Estado, a través de las prácticas de sus agentes y de la atención a las políticas que se construyen en sus márgenes. Aborda la situación del MIDES como actor débil en la institucionalidad uruguaya y sus efectos en la consideración del lugar que ocupa “lo social” en la configuración política del Estado. Confirma que la comprensión de las políticas públicas, desde una perspectiva antropológica, exige separarse de una noción de Estado que presupone una realidad unitaria bien definida, una entidad supraindividual, que mantiene una relación de externalidad con las fuerzas de su afuera. Sin dejar de considerar el carácter de ficción y la cualidad de fetiche que posee el Estado (Taussig, 1992), el análisis de las políticas e instituciones estatales permite una mirada crítica a las visiones clásicas que lo conciben como modelo ideal-típico, desarrolladas principalmente desde las ciencias políticas o la sociología, como una entidad sobre y por encima de los individuos, como si tuviera una voluntad o emitiera órdenes (Radcliffe-Brown, 1940).

Orienta esta comprensión la reflexión de Michel Foucault sobre las nuevas formas de ejercicio del poder, caracterizadas por lo que el autor llama gubernamentalidad (Foucault, 2006: 136), y las reflexiones que recoge Nikolas Rose (2007), acerca de las estrategias que ponen en movimiento el autogobierno de los propios sujetos. Se contempla las advertencias de Foucault, en cuanto a que lo que permite volver inteligible el ejercicio del poder no debe ser buscado “en un foco único de soberanía del cual irradiarían formas derivadas y descendientes” (Foucault, 1977: 113).

El trabajo recoge además la idea de “subjetivación” de Foucault (2002), para abordar las formas de “intervención familiar” en las políticas sociales, y la reflexión sobre las “tecnologías del yo” (Foucault, 1990), que el autor examina como parte de ese ejercicio gubernamental, a través del imperativo de generar cambios en la propia conducta.

Aspectos metodológicos

La investigación supuso la observación y puesta en relación de las prácticas que orientan la acción política y técnica en dos programas del MIDES: un programa de carácter “socioeducativo”, dirigido a personas en situación de “exclusión social” (Programa Uruguay Integra); y un programa de “acompañamiento familiar” (Programa Cercanías), de “atención psicosocial”, orientado a intervenir en forma individualizada en los espacios vitales de familias con altos índices de “carencias críticas”.

El trabajo es de carácter etnográfico y fue realizado principalmente en la sede central del MIDES, pero también en distintos espacios de actuación de actores políticos y técnicos: eventos académicos, teleconferencias, intercambios con representantes de organismos internacionales, reuniones de equipos técnicos. Exigió también el examen de las producciones escritas de las instituciones, a saber, organizaciones que integran a sus miembros en un sistema de prescripciones - o, más generalmente, a decir de

Mauss (1968, p. 25), “règles publiques d’action et de pensée” - y una lectura que los comprenda como resultados de las relaciones de poder que los constituyen.

Implicó el recorrido por distintos ámbitos donde se diseñan, gestionan, implementan y evalúan programas de políticas sociales públicas, así como diálogos sostenidos con técnicos sociales (operadores y supervisores), responsables de direcciones, funcionarios y, en menor medida, usuarios y usuarias de algunos programas.

Contenidos

El trabajo se compone de cuatro capítulos. El primer capítulo aborda aspectos generales de la construcción de las políticas sociales públicas en Uruguay y el papel del MIDES en esta construcción, como proceso que involucra la participación de actores e instituciones de distinta naturaleza. Traza un recorrido por la situación reciente de las políticas sociales públicas en Uruguay, por el pensamiento sociológico sobre la pobreza y sus reinterpretaciones, por las narrativas, procesos y acontecimientos que marcaron la creación y las primeras actuaciones del MIDES y por la relación de esos procesos de construcción con la narrativa de “excepcionalidad” nacional, en términos de la combinación de fuerzas de la esfera estatal, los partidos políticos y la participación de instituciones que operaron en los márgenes del Estado. Se dedica un subcapítulo a los oficios de quienes ponen en práctica las políticas sociales, que – desde la diversidad de las disciplinas que los orientan - participan de forma significativa en la gestión sociopolítica de los pobres.

El segundo capítulo se centra en la experiencia del programa Uruguay Integra: en sus objetivos, en sus concepciones de la pobreza, en la llamada “dimensión socioeducativa” que orienta su intervención y en su impronta de “trabajar con las subjetividades” de los pobres. Aborda los debates iniciales a nivel institucional, a propósito de la concepción de las políticas sociales estatales, en el marco de un proceso de institucionalización que exigía la búsqueda de “resultados tangibles”, y en ocasión de la paulatina incorporación del MIDES a una institucionalidad global.

El tercer capítulo aborda el papel y las inquietudes de las organizaciones de la sociedad civil en sus primeros proyectos conjuntos con el ministerio, los debates que impulsaron volver a pensar las políticas sociales hacia el período de consolidación del MIDES: la relación entre la política “promocional” y la “asistencia”, las inquietudes sobre el papel de la sociedad civil “desde el Estado” y la preocupación por la percepción del MIDES como el “ministerio de los pobres”.

El cuarto capítulo se basa principalmente en la llamada “intervención psicosocial”, instalada en las políticas de “acompañamiento familiar”. Aborda la situación del MIDES en la configuración política estatal y los efectos de individualización en la construcción de los sujetos de las políticas sociales, así como también en sus agentes (los técnicos de las organizaciones sociales). Plantea las dificultades de la “articulación interinstitucional” como productoras de lugares de retirada de un Estado tradicional “universalista”, en los que se instala la intervención sobre la pobreza “focalizada”. Si bien esa gubernamentalidad, para usar el planteo de Rose (2007) no se aplica de igual forma en todas partes (es más leviatánica en los espacios donde el Estado Social fue menos fuerte), el trabajo permite preguntar en qué medida estas formas de intervención focalizada tienden a debilitar perspectivas sistémicas de protección social y a resentir un proyecto de gobierno que habría sido concebido a partir del imperativo universalista de atender según los mismos principios y las mismas instituciones, a todos los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- CNPS (2007) Plan de Equidad, Montevideo, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Primera edición.
- Foucault, M. (1977). *La historia de la sexualidad: la voluntad del saber*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1990). *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Barcelona, España: Paidós Ibérica.
- Foucault, M. (2002). *La hermenéutica del sujeto*. México: FCE.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Mauss, Marcel (1968) *Œuvres 1. Les fonctions sociales du sacré*, Paris, Minuit.
- Radcliffe-Brown, A. R. (1940). Preface. In Fortes, M., and Evans E. E. (Eds.) *African Political System*. Oxford University Press.
- Rose, Nikolas (2007) *¿La muerte de lo social? Reconfiguración del territorio de gobierno*. *Revista Argentina de sociología*. N8, pp 111-150
- Taussig, M. (1992). *Maleficium: el fetichismo del Estado*. En Michael Taussig (1998), *Un gigante en convulsiones*. Barcelona, España: Gedisa, 144-180.