

Territorio y políticas sociales

Ximena Baráibar

Territorio y políticas sociales

Ximena Baráibar

Territorio y políticas sociales.

Ximena Baráibar.

Documentos 5

INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA.

José E. Rodó 1836, 1er piso, Montevideo

Tel: (598) 24004235

Email: ihcterra@gmail.com

Web: institutojuanpabloterra.org.uy

Montevideo, abril de 2013.

CONTENIDO

Prólogo.....	5
Introducción.....	7
I. El territorio.....	10
II. El territorio y los pobres, el territorio de los pobres.....	19
III. Las políticas públicas.....	22
IV. Dilemas en la relación territorio-políticas públicas.....	25
V. Algunos criterios orientadores para una mejor articulación entre territorio y políticas públicas.....	35
Bibliografía.....	40

PRÓLOGO

Este trabajo constituye una versión revisada de un documento elaborado en el año 2008 por la autora, con la colaboración de Carmen Midaglia, Marcos Lorenzelli y Pablo Martínez Bengochea, para el Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Al igual que 2008, 2013 es un año propicio para la reflexión y el debate sobre nuestra sociedad y sus desafíos. El camino recorrido por nuestro país en estos casi cinco años ha permitido afirmar conceptos e interpretaciones, madurar ideas y desarrollar con más precisión algunas propuestas.

El INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA edita en su colección “Documentos” esta contribución al debate vigente y necesario sobre la relación entre Territorio y Políticas Sociales.

PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA
DIRECTOR

INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA

INTRODUCCIÓN

Este documento parte de considerar que la dimensión territorial ha adquirido una importancia creciente en las reflexiones sobre las transformaciones sociales, lo que se deriva de dos aspectos fundamentales. Por una parte y desde hace algunos años, existe una creciente valoración teórica de los espacios territoriales. En esta preocupación convergen miradas que connotan positivamente al territorio (expresadas en distintos desarrollos conceptuales: desarrollo local, descentralización, capital social), como otras que colocan el foco en los problemas de integración social expresados en el territorio (manifestados en las formulaciones sobre segregación territorial). Por otra parte y vinculado a lo anteriormente señalado, la relevancia del territorio, se deriva también de la “acción” de las políticas sociales en el mismo, lo que guarda estrecha relación con los procesos de focalización de las mismas y de desconcentración de servicios.

La problematización de la relevancia del territorio en vinculación con las políticas públicas (en particular las políticas sociales) constituye el cometido fundamental de este documento. El mismo procura analizar el por qué de la importancia del territorio, como actúan y se presentan las políticas públicas en el mismo, así como algunos dilemas y desafíos que genera la acción en el territorio.

A partir de lo señalado, este documento presenta aspectos conceptuales en relación al territorio, procurando comprender su actual relevancia, así como sus límites. Junto a esto, problematiza la relación entre territorio y políticas públicas, dando énfasis a esa relación en situaciones de pobreza e indigencia.

Es necesario en esta introducción dejar presente un aspecto fundamental. Este documento considera que la dimensión territorial es siempre relevante en la vida de los ciudadanos, expresando (aún cuando no mecánicamente) procesos sociales más amplios.

Lo señalado implica dos aspectos. Por una parte, que la reflexión sobre la dimensión territorial no puede ser reducida al “territorio de los pobres” ni a las políticas dirigidas exclusivamente a estos. Esto es relevante, si la óptica desde la cual mirar el territorio, es la de la integración social. Entonces, al hablar de territorio y políticas públicas no se hace referencia exclusivamente a territorios pobres y políticas sociales dirigidas a pobres (aún cuando a ellas se preste particular importancia).

El segundo aspecto refiere a que aún cuando la dimensión territorial es siempre importante, no tiene igual peso para los distintos grupos sociales. Un aspecto clave de distinción refiere al peso del territorio donde se vive, en relación a otros ámbitos de participación e integración social. Lo territorial adquiere menor o mayor relevancia, en la medida en que se articula o no, con otros ámbitos de participación en sentido amplio (trabajo, estudio, actividades sociales, culturales, etc.) y se cuente o no con recursos para combinar la presencia en el territorio en el que se habita con otros territorios más lejanos.

Luego de esta introducción, este documento se organiza en cinco partes. En la primera se señalan algunos aspectos conceptuales vinculados a la importancia actual del territorio. La relación entre territorio y políticas públicas en situaciones de pobreza, es analizada en la segunda parte. Luego se caracterizan las políticas públicas en el territorio, distinguiendo en ellas, las políticas territoriales de las políticas sociales, así como la territorialización y la descentralización como dos modalidades de actuación de las mismas. A continuación se presentan algunos dilemas que se instalan a las políticas sociales (o a la acción) en el territorio. Finalmente, se presentan algunos criterios orientadores

en relación a los aspectos claves a considerar para una mejor articulación entre territorio y políticas públicas.

I. EL TERRITORIO

Como fuera señalado, este documento parte de una doble consideración en relación con el territorio. Por un lado, entiende que la dimensión territorial **expresa transformaciones sociales generales** y por otra parte, estima que **es siempre una dimensión relevante** en la vida de las personas.

Aunque no es propósito de este documento analizar las transformaciones sociales generales, es necesario señalar que, aún cuando el territorio no reproduce mecánicamente esas transformaciones sociales, los cambios producidos en el mismo no pueden ser entendidos por fuera de estas, particularmente los cambios en el mundo del trabajo. El trabajo entendido como el soporte fundamental en la integración social. Es el elemento básico a partir del cual la mayoría de las personas pueden obtener ingresos, es el mecanismo fundamental para la construcción de ciertas estabildades vitales y es el espacio socializador por excelencia del mundo adulto (Castel, 1997).

Esta vinculación territorio – trabajo es doble. Si por un lado, las transformaciones en el mundo del trabajo, son un elemento relevante para entender los cambios en el territorio, esas transformaciones operan también de límites para las expectativas puestas en los territorios (fundamentalmente los territorios donde habitan los pobres) y en revertir procesos de segregación territorial.

Por otra parte, el territorio es siempre una dimensión relevante para la vida de las personas. El barrio, la comunidad, el lugar donde se habita es importante por lo que tiene y también por lo que no tiene; por sus presencias y por sus ausencias. Importan los servicios públicos y sociales, su existencia y su calidad; la infraestructura, la posibilidad

mayor o menor de acceso a distintas áreas de la ciudad. Importan las identidades construidas en relación a esa zona; si se trata de una identidad positiva o se trata de zonas estigmatizadas, en las que es necesario ocultar el lugar en el que se vive. Importan las formas de llegada a ese lugar, individualmente considerado (si fue una opción o la única alternativa existente) y del conjunto del barrio. Importa si se habita en un lugar donde la gente quiere permanecer o del que quiere salir.

El barrio es importante por lo señalado y dará mayores o menores posibilidades de acceso al bienestar, a la satisfacción de las necesidades y por tanto a la ampliación de las posibilidades de elección y acción. Pero como fuera señalado, la importancia del barrio será mayor o menor también en función de la combinación o no de la vida en el barrio con otros espacios de participación entendida en sentido amplio (fundamentalmente trabajo). Esto implica, que aún cuando la dimensión territorial es importante, no tiene el mismo peso para los distintos grupos sociales.

Es importante tener presente esta doble dimensión. En el país se asiste a transformaciones en el territorio que llevan a diferencias en los distintos barrios en los aspectos señalados, pero también a transformaciones sociales (fundamentalmente en el mundo del trabajo) que hacen que la vida en el lugar donde se vive se combine más o menos con otros espacios sociales.

En el Uruguay del siglo pasado, el barrio y la comunidad (junto con el trabajo y la escuela) fueron considerados ámbitos de integración social. Esto es, que la sociedad uruguaya fuera una sociedad integrada fue producto de la existencia de una cierta estructuración del mercado de trabajo, de la escuela y de barrios y comunidades que reunían dentro de sí personas de distinta condición social. Era también una sociedad donde existían expectativas de movilidad social ascendente, y ésta se la vinculaba al trabajo y la educación. Existía la expectativa que los

esfuerzos en el presente serían compensados en el futuro (Kaztman, 2003 a).

Los señalados ámbitos integradores, se encuentran desde fines del siglo pasado en una situación crítica. En referencia al barrio y la comunidad, desde distintos ámbitos se señala que las ciudades se caracterizan hoy por ser divididas y fragmentadas, mostrando un agravamiento de la **segregación territorial**. Esta hace referencia a la tendencia a la desigual distribución de grupos de población en el territorio y más que esto, a la creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas. Esa polarización implica que la composición social de cada vecindario tiende a ser más homogénea entre sí y más heterogénea entre vecindarios, produciéndose una reducción de las oportunidades de interacción informal entre las clases sociales (Kaztman 2003 a y 2003 b).

Generalmente, la segregación territorial tiende a ser ubicada casi como sinónimo de los asentamientos irregulares de los pobres urbanos. En la perspectiva aquí adoptada, el análisis sobre la segregación territorial, aunque considerándolos, debe trascender la mera consideración de los asentamientos irregulares, por un doble motivo. Tal como fuera definida, la segregación refiere a los diversos grupos de población y no solamente a los más pobres. No tiene solamente que ver con los movimientos (y sus consecuencias en la transformación de la ciudad y la sociedad) que realizan los sectores de bajos ingresos, sino también con lo que hacen los sectores de ingresos medios y altos. En consecuencia es necesario considerar aquello que el Estado (tanto en su expresión nacional como departamental) hace (o no hace y deja hacer) en referencia a estos diversos grupos sociales. En segundo lugar, aún considerando la situación de los sectores más pobres, las manifestaciones de segregación territorial, no pueden quedar reducidas a los asentamientos irregulares; por el contrario resulta imprescindible ana-

lizar el tejido residencial formal en situación de precariedad urbana crítica y los conjuntos habitacionales que fueron y son promovidos por el Estado.

Los actuales procesos de segregación territorial son expresión de y al mismo tiempo refuerzan, otros procesos. En primer lugar, se vinculan con las transformaciones en el mundo del trabajo, en particular la proporción de la población económicamente activa que muestra un involucramiento precario e inestable con el mundo del trabajo. Las disparidades de ingresos y las diferencias en cuanto a protecciones y estabilidad laboral también se manifiestan en la localización de las clases sociales en el territorio urbano. En segundo lugar existe una importante asociación entre segregación territorial y segregación en los servicios sociales, potenciándose ambos elementos. A medida que se profundizan las disparidades entre barrios socialmente homogéneos éstas se irán manifestando en diferenciales de calidad en cuanto a infraestructura y calidad de los servicios.

La segregación territorial también se alimenta de la desigual dotación de equipamiento e infraestructura. La concentración espacial de grupos con diferente capacidad de tributación y pago por bienes públicos, tiende a reforzar la diferenciación en zonas mejor equipadas que concentran a la población de mayores recursos frente a zonas pobres con una precaria base de equipamientos y espacios colectivos. Por tanto, las políticas de vivienda, de infraestructura y servicios públicos también son mecanismos importantes de generación o atenuación de la segregación residencial socioeconómica.

Los procesos de distanciamiento físico de los distintos sectores sociales, llevan a que los usuarios de esos servicios, sean también homogéneos. La composición social de los que concurren a esos espacios, tiende a ser similar a la de los vecindarios donde se localizan esos servicios. La segregación territorial no tiene necesariamente que ver con distancia física, por tanto, incluso en unidades territoriales que son

heterogéneas socialmente, se presentan situaciones de segregación en los servicios. A la “homogeneidad hacia abajo” contribuye también la tendencia en los sectores de ingresos medios a “desertar” del uso de los servicios sociales públicos, lo que alimenta el aislamiento social de los pobres urbanos. Se reducen los ámbitos de sociabilidad informal entre las clases sociales a que da lugar el uso de los mismos servicios y estos pierden el importante sostén que se derivaba del interés de los estratos medios (donde se concentran los que tienen “voz”) por mantener la calidad de las prestaciones que utilizaban, activando brechas crecientes de calidad entre servicios públicos y privados. Estos procesos, encogen el dominio de problemas comunes que los hogares enfrentan en su realidad cotidiana (Kaztman, 2003 a: 7,14).

Lo anterior lleva a reiterar algo ya señalado, las acciones tendientes a evitar la generación o la consolidación de procesos de segregación territorial, implican analizar el conjunto de los actores sociales. Los mecanismos de solidaridad social suelen resistir el aislamiento de un pequeño sector de la sociedad que, por sus niveles de riqueza, siempre han recurrido a alternativas privadas de provisión de servicios. En cambio, las rupturas en el tejido social comenzarán a hacerse visibles allí donde una masa importante de las clases medias deserte de los servicios y espacios públicos ¹ (Kaztman, 2003 a: 21).

Finalmente, la segregación territorial tiene que ver también con aspectos que hacen a procesos de estigmatización, siendo la seguridad un componente central. Importa tener presente que el acceso a la seguridad, está también diferenciado socialmente. Los sectores de menores recursos responden a la situación de mayor inseguridad, básicamente a través de estrategias de protección privadas, siendo la fundamental, la

1. Aquí se destaca el papel de los servicios públicos por considerarlos de particular relevancia en su contribución (o no) en procesos de integración social. Otras experiencias, en particular, las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, también fueron expresión de la convocatoria a personas de distintas situaciones sociales.

permanencia en los domicilios. Esta situación limita las posibilidades de salida hacia el mundo exterior al del propio hogar. Por otra parte, los procesos de segregación aparecen vinculados también a la creación de “clases peligrosas” y a su ubicación en territorios determinados. Nuevamente aquí vale destacar que los que pueden hacerlo, desertan o se apartan de los lugares y servicios públicos ocupados por las “clases peligrosas”, lo que acentúa el decaimiento de los espacios públicos.

1. La tensión homogeneidad/heterogeneidad.

Lo señalado tiene impactos en términos de políticas públicas. Si en una perspectiva de integración social, la homogeneidad es un problema, es necesario pensar como se actúa sobre todas las homogeneidades (no solamente la de los pobres) y ver que acciones se desarrollan para preservar (o promover) heterogeneidades existentes en las zonas.

También es necesario pensar como actuar sobre la heterogeneidad. Una primera idea en este sentido indicaría que ésta se obtiene al promover la ubicación de personas de distinta condición social de manera próxima en el territorio o los servicios. Sin embargo, la práctica ha demostrado que esto no es necesariamente cierto y experiencias de proximidad no necesariamente han redundado en procesos de integración social sino al contrario. Esto lleva a preguntar, ¿cuál es la heterogeneidad tolerable?, o ¿cuándo la heterogeneidad se vuelve intolerable? La respuesta parece residir en la distinción entre distancia física y distancia social. Mientras la distancia física entre las clases sociales incide en la frecuencia de la interacción, la distancia social afecta y refleja el contenido de la interacción. Cuando la distancia social está cimentada en normas y valores que regulan el comportamiento cotidiano de las personas, su mantenimiento no suele requerir de lejanías (Katzman, 2000: 15). Por el contrario, la mera reducción de lejanía física, no

transforma automáticamente la distancia social. La heterogeneidad parecería volverse difícil de sostener cuando entre las personas en situación de proximidad no existe un sentido de pertenencia a un espacio común, no existe un universo de sentido compartido. Y la existencia de una débil normatividad básica compartida, tiene que ver con la crisis del trabajo, en tanto elemento integrador, organizador de expectativas y metas, disciplinas y regularidades y estructurador de esa pertenencia común. Si la interacción entre personas de distinta condición social es necesaria para la construcción de sociedades integradas, esta no se deriva de su mera ubicación cercana. Esto es relevante para pensar las urbanizaciones de los sectores de ingresos medios – altos y altos, pero también diversas heterogeneidades.

Lo señalado implica destacar el papel del Estado, para evitar o reducir la segregación territorial. Señala Kaztman (2000: 20-23) que los mercados laborales junto a la segregación residencial son los principales fenómenos que contribuyen a la creciente impermeabilidad de las fronteras de clase y al aislamiento social de los pobres urbanos. Sin embargo, la gravedad de sus efectos se reduce o se potencia según las oportunidades que brinde el Estado. Este, puede estimular o desestimular la universalidad en el uso de servicios básicos como el transporte, la seguridad ciudadana, la salud y la educación, haciendo mayores o menores esfuerzos por mantener su calidad y dejando más o menos librado al juego de la oferta y la demanda la posibilidad de adquirir esos servicios en el mercado. Estas opciones tienen implicaciones sobre la probabilidad de deserción de distintos grupos sociales del ámbito público.

2. Especificaciones territoriales.

Los aspectos anteriormente señalados, adquieren especificidades en las diversas zonas del país, distinguiendo básicamente entre Montevideo y su área metropolitana y el resto del país.

- a. Los fenómenos de exclusión social se manifiestan y reproducen de manera diferente en la ciudad de Montevideo (y posiblemente en la ciudad de Maldonado), que en el resto de las ciudades del País;
- b. En Montevideo es evidente la pérdida de los mecanismos e instrumentos que históricamente favorecieron el ascenso social y la integración. En particular se destacan la fragmentación residencial que ha ido generando barrios cada vez más homogéneos y la mayor utilización de la educación privada y de los seguros privados no mutuales de salud, por las familias con posibilidades de comprar estos servicios en el mercado. Ello ha desatado un proceso acelerado de exclusión en el cual es claro distinguir a los grupos “ganadores” y a los “perdedores”;
- c. En las ciudades del Interior, aún en las más grandes, el fenómeno de fragmentación residencial no se da con la misma magnitud que en Montevideo debido a razones de escala que facilita la cercanía. Por otro lado la menor oferta relativa de educación privada y el hecho que se conserva algo de la calidad de la educación pública, el fenómeno de “salida” tampoco se ha dado en la misma magnitud que en Montevideo;
- d. Esta diferencia lleva a pensar que el fenómeno de desintegración y exclusión social es esencialmente diferente en Montevideo con respecto a las áreas urbanas del Interior del País. No se trata de que la situación de la capital del país se vive en pequeño en las otras ciudades sino que el fenómeno es de naturaleza diferente;

- e. A partir de lo señalado, en Montevideo las políticas sociales deberían revertir el proceso de desintegración y exclusión social, mientras que en el Interior el desafío de las políticas es facilitar el acceso a servicios de calidad para toda la población;
- f. Para la reversión del proceso de desintegración y exclusión social en Montevideo es fundamental generar espacios de encuentro e intercambio entre personas que se encuentran en diferente situación.

II. EL TERRITORIO Y LOS POBRES, EL TERRITORIO DE LOS POBRES

A partir de considerar que los estratos populares de las grandes ciudades siempre se han aglutinado en vecindarios que se diferenciaban del resto por el nivel socioeconómico medio de sus habitantes, Kaztman (2000: 7) se pregunta sobre las particularidades actuales de la segregación residencial de los pobres urbanos. Para responder a lo señalado, el autor elabora una tipología de barrios populares (barrios de migrantes recientes, barrios obreros tradicionales, barrios populares heterogéneos y guetos urbanos) a los que ordena según un hipotético grado de apertura a la movilidad individual o colectiva prevaleciente en el período histórico en que se consolidan esos vecindarios. El conocimiento de las transformaciones que sufren las estructuras de oportunidades más importantes para los trabajadores no calificados y semicalificados, es un antecedente esencial para comprender las variedades de barrios pobres urbanos.

Para Kaztman (2000: 11) los guetos urbanos, son producto de los procesos de segregación residencial que en América Latina operan fundamentalmente a partir de los 80, en un contexto que muestra importantes diferencias con aquellos que caracterizaron la constitución de barrios conformados por los nuevos (migrantes internos) y viejos obreros de las ciudades. Lo que prima en este contexto son experiencias de desindustrialización y de achicamiento del Estado –dos de las fuentes más importantes de empleo urbano no precario-, de estrechamiento de las oportunidades laborales para trabajadores no calificados y semicalificados, y de una rápida elevación de los umbrales de calificación requeridos para la incorporación al mercado. En vez de atrac-

ción de la ciudad, opera la expulsión hacia la periferia. En vez de estímulos por nuevas oportunidades de trabajo formal, creció la proporción de la población activa con pocas esperanzas de inserción estable en la estructura productiva. Por otra parte, muchos de los actuales pobres urbanos ya han incorporado expectativas de ciudadanía plena incluyendo aspiraciones legítimas de participación en los estilos de vida predominantes en la ciudad. Pero en vez de expectativas de movilidad ascendente, prima la imposibilidad de mejoramiento. Para el autor, los efectos negativos de todos estos procesos sobre el bienestar de los pobres urbanos y sus posibilidades de integración social son agudizados por el desplazamiento de la formación de identidades, del trabajo al consumo y la ampliación de la brecha entre la participación material y simbólica de estos estratos.

En suma, la localización diferenciada en el territorio de parte de los distintos grupos sociales, no constituye una novedad histórica. La novedad parece residir en la agudización de este proceso con una inédita concentración de dificultades, generando en el caso de los pobres urbanos, un proceso de aislamiento social muy alto (los vínculos más débiles con el mercado, con los distintos servicios del Estado y con los segmentos de población urbana que orientan su comportamiento por los patrones normativos y valorativos dominantes) con pérdida de capacidad y posibilidades de interacción con otros sectores sociales (Kaztman, 2003 a).

Entonces y como fuera señalado, la dimensión territorial es relevante en la vida de todas las personas, pero esa relevancia no es igual para todas ellas. En el caso de los pobres, el territorio es una dimensión muy relevante, lo que se deriva de distintos aspectos:

- a. El barrio se combina poco (o no se combina) con otras instancias de participación social, fundamentalmente debido a las transformaciones en el mundo del trabajo. El aumento de las ocupaciones

precarias, implican –entre otros aspectos-, para quienes viven esta situación, una mayor presencia en el territorio donde habitan. Por otra parte, las transformaciones en el mundo del trabajo implican también una reducción de espacios laborales colectivos (y por tanto de espacios de interacción y socialización) y una individualización del trabajo. El lugar en el que se vive y no el trabajo se transforma en el espacio estable. Es el ámbito privilegiado en el que los ciudadanos desarrollan sus vidas.

- b. El mayor desarrollo de políticas asistenciales, tiende a un proceso de reterritorialización de la protección social. Es el espacio territorial el ámbito fundamental en el cual se desarrollan estas políticas sociales y a partir del cual los beneficiarios son convocados.
- c. En el caso de los pobres, lo que pasa en el ámbito territorial importa, pero esa importancia se da en el marco de procesos de segregación territorial. Importa mucho, pero es un barrio homogéneo, con carencia de recursos, lo que se convierte en un obstáculo importante para el acceso al bienestar. Que sea una dimensión importante, no quiere decir una dimensión positiva en el sentido de habilitar al acceso al bienestar social.

Están más en el barrio, porque están menos en el trabajo. Como no están en el trabajo tienen más chances de ser pobres y además viven en barrios que producto de la segregación territorial están habitados por personas de similar condición y con servicios sociales, equipamiento público, etc. deficitarios.

En los territorios pobres, la desconcentración de servicios, así como la territorialización de los mismos, junto con una explosión de las instancias de coordinación, se encuentran particularmente presentes, dado que es allí donde la idea de “acercar los servicios a la gente” es más fuerte y también donde se desarrollan las políticas asistenciales dirigidas a los pobres y con un fuerte componente territorial.

III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este punto, serán presentadas distintas políticas públicas presentes en el territorio, así como diversas modalidades de actuación.

1.

En el territorio se desarrollan distintas acciones **en materia de políticas públicas**. Dentro de las mismas, es necesario realizar una distinción entre:

Políticas urbano-territoriales:

estas refieren básicamente a infraestructura (saneamiento, alumbrado, vialidad, transporte), ordenamiento urbano, espacios públicos, localización de actividades económicas y servicios.

Pensando en “lo social”, es necesario insistir en la importancia de este grupo de políticas públicas. En el caso de las comunidades más pobres, se trata del acceso a necesidades básicas. Pero no es solamente aquí que estas políticas importan. Las acciones (o inacciones) de estas políticas, generan territorios que atraen o expulsan a distintos grupos sociales.

Políticas sociales:

Dentro de éstas es posible distinguir:

- a. *Políticas sociales entendidas como servicios universales (educación, salud fundamentalmente).*

Igual que en el caso anterior, pensando en las comunidades más pobres, se trata del acceso a necesidades básicas, pero son políticas

importantes para el conjunto de los ciudadanos. También aquí, su existencia o no, donde se localizan, la calidad de los servicios que brindan, son elementos relevantes a la hora de atraer o expulsar a distintos grupos sociales. Importa pensar en su capacidad o no para ser convocantes de grupos sociales diversos. Dado que en algunos de estos servicios existe una fuerte relación entre ellos y el territorio, en la medida que sean servicios con capacidad para convocar a personas de distinta condición social, estarán contribuyendo a promover territorios también heterogéneos.

b. *Políticas sociales asistenciales, entendidas como un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los pobres.*

Se trata de políticas que por su propia definición tienden a estar concentradas en las zonas de mayor pobreza y por tanto, es fuerte la vinculación entre políticas y territorio. Es este su principal punto de convocatoria a la población participante. También por esto y por su modalidad generalmente transitoria, son las que encuentran mayores límites en una perspectiva de integración social.

2.

Dentro de **las modalidades de actuación de las políticas públicas en el territorio**, es necesario establecer una distinción entre territorialización de la política pública y la descentralización de la misma.

Por **territorialización de la política pública**, se entiende el impulso hacia la desconcentración de servicios y la generación de otros nuevos “en el territorio”, esto es, cercanos a donde la gente vive y no al lugar donde la gente trabaja.

Esto encuentra fundamento en tres aspectos relacionados. Por una parte, se apoya en la desestructuración del mundo del trabajo y por tanto la dificultad de asociar servicios al lugar de trabajo. En segundo lugar, en la idea de que siempre es bueno “acercar los servicios a la gente”. Y finalmente en una particular forma de interpretar el desarrollo local, el que en muchos casos es entendido como “todos los servicios en cualquier ámbito local”.

Por su parte, la **descentralización** es entendida como transferencia de poder decisorio a municipios o entidades y órganos locales. Implica transformaciones en dimensiones referidas a la delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder político, de bases tributarias y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central a los departamentos, como a las ciudades y municipios (Filgueira, 1998).

Descentralización y territorialización, se encuentran vinculados, pero no son lo mismo. La descentralización adquiere dimensión territorial. En la medida en que el poder se traslada para el nivel local y que la gestión pública adquiere forma de red, con el desarrollo de actores institucionales, diversificados, la lógica de organización de los servicios sociales pasa a adquirir una dimensión territorial (Fleury, 1999). Sin embargo, la territorialización de la política pública no implica transferencia de poder de decisión, refiere a la aproximación de servicios al territorio.

IV. DILEMAS EN LA RELACIÓN TERRITORIO – POLÍTICAS PÚBLICAS

En este punto interesa dejar planteados algunos dilemas interrelacionados, presentes en la relación entre territorio y políticas públicas, a partir de varios de los aspectos señalados en los puntos anteriores.

1. Delimitación del territorio.

Un primer aspecto problemático, refiere a **la propia delimitación del territorio, que no siempre considera las diferencias existentes entre las unidades territoriales**. Las propuestas de desarrollo local y los procesos descentralizadores, si por un lado han generado una manera distinta de mirar el territorio y nuevos procesos en el mismo, han provocado también la ilusión de recrear a escala local, todo aquello existente en el ámbito global de referencia (por ejemplo, ciudad, departamento, país). Esta ilusión, se traslada como demandas a las políticas públicas.

En este documento, interesa señalar que es necesario prestar atención al “tamaño y características” de lo local, de manera de pensar que y en cuales políticas públicas son posibles y deseables para ese ámbito local. Debe analizarse qué servicios deben desconcentrarse y cuáles por cuestiones de escala no es posible instalar en proximidad a “toda” la gente.

2. Conveniencia y posibilidad de desconcentrar los servicios.

Un segundo dilema se encuentra asociado al primero señalado y refiere a **la conveniencia y posibilidad de desconcentrar los servicios**. En el debate público, se encuentra instalada la idea de que es conveniente desconcentrar distintos servicios públicos. Además de lo señalado en el punto anterior, contribuye a esta perspectiva la idea (asociada fundamentalmente a los más pobres) que es necesaria la proximidad de los servicios sociales como forma de garantizar el acceso a los mismos.

En este documento, se considera necesario discutir la idea de que la cercanía a los servicios, es siempre algo positivo. Quizás en algunos casos, más que a procesos de integración social, la proximidad de los servicios, en contextos como los analizados, contribuya al “encapsulamiento” en el territorio, con personas de igual situación social.

3. Las posibilidades y riesgos de la cercanía.

Articulado a lo anterior, una tercera idea instalada refiere a que es necesario pasar de un trabajo social (en sentido amplio) “lejos” de la gente, a uno “cercano” a la gente. Parte del fracaso de las políticas sociales, se coloca en esta “distancia” con la realidad.

Lo anterior se ha expresado en la discusión entre modelos de gestión centralizados vs modelos descentralizados, los que se instalan como formas dicotómicas, connotando positivamente a los segundos, no así a los primeros. Las unidades administrativas “más pequeñas” permitirían mayor y mejor conocimiento de la realidad local de referencia; mayor y mejor capacidad de dar cuenta de la diversidad presente en el territorio y mayor cercanía entre el ciudadano y el Estado.

Este documento quiere contribuir a problematizar lo señalado. Es cierto que las instancias locales -en algunos aspectos-, tienen un conocimiento de sus territorios más profundo que el que pueden tener las unidades centrales. Esto permitiría mayores insumos para la formulación de políticas públicas, así como mejores mecanismos de control de la gestión pública por parte de los ciudadanos. Pero ese conocimiento, opera en muchas oportunidades como límite para la política pública con orientación universal. La instancia local conoce bien su territorio, pero su territorio no es todo el territorio. Varios años de experiencias descentralizadoras muestran que estas le han permitido a los vecinos, apropiarse del territorio en el que habitan de una manera distinta, pero han generado muchas veces, una pérdida de mirada del colectivo del que se es parte. La construcción de la identidad local en muchos casos, lejos de articularse a una identidad colectiva, se la ha entendido en competencia con aquella. Esta situación se extiende también a los administradores de las instancias locales, lo que es particularmente importante a la hora de decidir sobre recursos que siempre son escasos. Es necesaria una visión que recoja las particularidades pero que piense la ciudad, el país, etc, en su conjunto. Y esta es una tarea ineludible de las instancias centrales.

Por otro lado, este documento considera que no se trata de un conocimiento mayor o menor por parte de las instancias descentralizadas y centralizadas, sino diferente. Y por tanto ambos espacios de administración deben ser pensados como instancias complementarias y no las primeras sustituyendo a las últimas. La sola expresión de las instancias administrativas “más pequeñas”, que son parte de colectivos mayores, corre el riesgo de generar una explosión de micro – territorios. Esto se vuelve particularmente grave y por tanto, particularmente relevante la necesidad de profundizar una mirada de conjunto y por tanto centralizada (de manera articulada a una mirada descentralizada), ante los procesos de segregación señalados. La pérdida de mirada

del colectivo, corre el riesgo de actuar profundizando las desigualdades sociales que se expresan en el territorio. No es cierto que “estar cerca” de la realidad, siempre sea algo positivo y por el contrario “estar lejos” implique inevitablemente decisiones equivocadas.

Finalmente, en cuanto a la proximidad entre ciudadano y Estado, se ha señalado que la proximidad permite al último trascender la administración despersonalizada de los problemas sociales, al mismo tiempo que la cercanía de los vecinos permitiría un mayor control de la gestión pública. Esto que es cierto, también tiene sus problemas. En el ámbito de administración “más pequeño” es un próximo quien toma las decisiones, esto tiene ventajas, pero conviene advertir también sobre sus riesgos. Años de experiencias descentralizadoras también muestran que la administración personalizada corre riesgo de ser también una administración discrecional, que la cercanía con el vecino aleje las decisiones de criterios racionales, orientándose por criterios afectivos (amistad o enemistad con los vecinos) o directamente clientelares. También aquí es conveniente que las decisiones tomadas en ámbitos locales se articulen con las tomadas en ámbitos centrales y por tanto articular decisores con distintos conocimientos y proximidad de y con la realidad.

4. Posibilidades y límites de la interacción.

Como fuera señalado en este documento, la simple cercanía entre personas en distinta condición social no genera heterogeneidad. También fue señalado que en la promoción de procesos de integración social, la interacción entre personas de distinta condición social, no es una condición suficiente pero sí es necesaria.

Lo señalado implica que es necesaria la generación de espacios de interacción en vistas a la integración social y es en este sentido que se

ubican muchas de las políticas sociales (y las institucionalidades generadas) en el territorio.

Sin embargo, conviene advertir que no toda interacción promueve integración social y en este sentido, resulta importante la distinción planteada por Castel (1997) entre inserción social y profesional, las que se abren a dos registros distintos de existencia social. Para el autor, la inserción profesional corresponde a la integración: volver a encontrar un lugar en la sociedad, reinscribirse en la condición salarial. En cambio, una inserción “puramente” social, que no desemboque en una integración, plantea un problema diferente: una condena a la inserción perpetua. Un “insertado permanente”, es alguien a quien no se abandona por completo, a quien “se acompaña” en su situación presente, tejiendo en torno a él una red de actividades, iniciativas, proyectos y generando una efervescencia ocupacional.

Señala Castel (1997) que los esfuerzos en el espacio de la inserción social, en ningún modo pueden subestimarse en tanto al menos contribuyen a evitar situaciones más agudas. Pero advierte sobre sus límites. La inserción intenta vincular al individuo con un “submundo basado en instituciones”. Pero las prácticas institucionales que sostienen la inserción son débiles e intermitentes si se las compara con los otros “submundos” que estructuran la vida corriente, en particular el mundo del trabajo (y a este asociado la inserción en el sistema educativo formal). En síntesis, la inserción social implica configuraciones relacionales más o menos evanescentes que no se inscriben, o se inscriben de manera intermitente y problemática, en las instituciones reconocidas.

5. Los límites del territorio como ámbito de integración social.

Este dilema se vincula estrechamente con el anteriormente señalado y refiere a **los límites del territorio como ámbito de integración social**. A lo largo de este documento ha sido señalado que la dimensión territorial es siempre relevante en la vida de las personas, pero que esa relevancia no es igual para todas ellas. En el caso de los pobres, el territorio adquiere gran relevancia dado que se combina poco con el espacio laboral.

En el caso del territorio de los pobres, se instalan expectativas en relación a que el mismo pueda operar como ámbito de integración social. El barrio y la comunidad serían los ámbitos que sustituyen o complementan la ausencia de una relación estable y protegida con el trabajo. Aquí interesa contribuir a problematizar esta idea, procurando analizar si no se colocan expectativas desmedidas en esos barrios pobres en tanto aquello que explica su relevancia, es también lo que oficia de límite para su desarrollo.

Merklen (2005: 176) destaca la inestabilidad como una característica del mundo popular. Para el autor, las fuentes de esta inestabilidad son la relación con el trabajo y las instituciones públicas. Las condiciones de trabajo y la seguridad del empleo, junto a las instituciones públicas, fueron el germen de una estabilidad que permitió organizar historias individuales e intergeneracionales. Fue la articulación entre el mundo del trabajo y la institucionalización de las protecciones sociales a través del derecho que permitió conjurar una gran parte de las inseguridades sociales. Actualmente y como fuera analizado, se asiste a la introducción de nuevas fuentes de inestabilidad y de precariedad tanto en el plano laboral como en el de las instituciones.

Señala Merklen (2005: 156,182) que la forma y el tipo de institución, así como las actividades institucionalizadas son determinantes del lu-

gar que lo local adquiere en la integración social de los individuos. Cuanto más amplias y comprensivas son las estructuras universales, más pierde el barrio en importancia como constructor de identidad y sostén de los individuos y de las familias. Cuando los soportes de orden societal son menos sólidos, lo local toma el relevo a través de relaciones de proximidad. El barrio puede resultar la vía privilegiada de formación de la identidad cuando los lazos de integración social no son lo suficientemente sólidos, como en el caso de todos los barrios asociados a formas de exclusión social, en los que los lazos tejidos en el marco de solidaridades barriales ocupan los espacios vacantes dejados por las instituciones.

Entonces en espacios caracterizados inestablemente por el empleo y las instituciones, el barrio puede constituir el sostén básico de los individuos, la base principal de la estabilización de la experiencia. Este ofrece al individuo un marco de inscripción social territorializada en el que los habitantes encuentran, por una parte, una estructura relacional que les sirve de soporte y por la otra, un lazo con los servicios, la ciudad y las instituciones. Permite por tanto, hacerse de un lugar en el mundo y en gran medida, afrontar de manera colectiva los problemas engendrados por la precariedad, así como reducir los estados de vulnerabilidad (Merklen, 2005: 137, 182,192).

Señala Merklen (2005: 137) que las constataciones anteriores conviene relativizarlas y se pregunta el autor si el barrio popular constituye una forma de protección social, o se trata de un refugio en el que se repliegan los que quedan fuera de los sistemas sociales. La inscripción territorial permite -a veces- resistir algunos de los efectos más perversos de una individualización anómica que amenaza a los más débiles de una desafiliación completa. Las estructuras relacionales constituidas a partir de la inscripción territorial, sustituyen las fallas de las otras modalidades de inscripción colectiva. Sin embargo, el carácter masivo de la vulnerabilidad plantea problemas imposibles de resolver en el

marco de las solidaridades locales. Ante la pobreza y la precariedad, la ayuda mutua no basta y los lazos locales no pueden propulsar a los individuos a una plena integración en la sociedad moderna.

Los límites de lo local son de dos naturalezas diferentes. El primer tipo de límites se desprende del hecho de que las regulaciones de la vida del barrio se realizan en gran medida fuera de éste. La mayoría de las regulaciones de la vida social corresponden al dominio institucional, especialmente al del Estado, incluso en las sociedades en que el Estado está poco presente. El segundo tipo de límites proviene del hecho de que la participación de los individuos en la sociedad no puede hacerse exclusivamente en el dominio de lo local. El barrio se constituye en una muralla defensiva frente a la pobreza y la inestabilidad en la que está inmersa la experiencia social, permitiendo poner pie en tierra firme a sectores sociales que de otra manera se encontrarían en el mayor desarraigo. No obstante, esta estrategia de integración opera a través de una inscripción en la ciudad que en sí no puede colmar los déficit de integración engendrados por otros registros de lo social. No da acceso más que a una inserción de tipo marginal, aunque más no sea porque la relación con el trabajo pasa por otras vías (Merklen, 2005: 169, 191).

6. La explosión de las coordinaciones en el territorio.

Un sexto dilema refiere a **la explosión de las coordinaciones en el territorio**. Esto encuentra fundamento en dos aspectos. El primero vinculado a la mayor presencia de programas y servicios sociales “en el territorio” (cercanos a donde la gente vive y no al lugar donde la gente trabaja) y por tanto, la necesidad de coordinación entre ellos. El segundo refiere a una cierta “ilusión de la palabra”: una parte impor-

tante de los fracasos de las políticas sociales, son explicados a partir de dificultades en la coordinación, la información, en el trabajo en red, etc. En función de este diagnóstico, se generan múltiples convocatorias a coordinar y espacios de coordinación en un mismo territorio. Espacios que son convocados en su mayoría desde organismos públicos, que han generado una recarga en la tarea de coordinación, con el riesgo de agotar la propuesta y los instrumentos de actuación definidos.

7. La ilusión de la “territorialización” de la respuesta.

Finalmente, otro dilema presente en la relación territorio – políticas públicas y también vinculado a lo anterior, refiere a **la ilusión de la “territorialización” de la respuesta**. Esta se deriva de dos aspectos relacionados. Por una parte, de lo señalado en el punto anterior. Los procesos descentralizadores han generado en muchas oportunidades una mirada excesivamente centrada en el territorio, desprendida del conjunto. Esto se expresa en las decisiones tomadas, pero también en análisis de la realidad que se realiza. La mirada descentralizada, se articula poco con una mirada centralizada y general de los procesos sociales. Entonces, hay riesgo de pérdida de mirada del conjunto y riesgo de explicar todo lo que ocurre en lo local, exclusivamente a partir de ese local.

El dilema señalado, se deriva también de la idea que las instancias locales “todo lo pueden”. Es cierto que hay nuevas actividades y competencias que las instancias locales pueden desarrollar, pero también es necesario señalar que hay otras que no puede realizar. Aquí la escala de la que se trate y los diferenciales de recursos y posibilidades aún entre iguales instancias locales, es de fundamental consideración.

En suma y como fuera señalado a lo largo de este documento, la re-

levancia actual dada al espacio territorial, es consecuencia de transformaciones de carácter general. El énfasis desarrollado en relación a las instancias locales, lleva en muchas oportunidades a la pérdida de los determinantes generales. Es en el territorio que estos procesos se expresan y las instancias locales han estado sometidas a mayores presiones y exigencias a muchas de las cuales respondían anteriormente los Estados nacionales. Muchas de estas demandas son superiores a las competencias y a los recursos reales que las instancias locales tienen a su disposición. No tener claridad sobre estos aspectos, solo aumenta la frustración de los ciudadanos y quienes trabajan en los espacios locales. Esto no quiere decir que los ámbitos locales no tengan espacio para la actuación, significa que es necesario un profundo conocimiento de la realidad sobre la que se debe actuar y desde la cual se actúa.

V. ALGUNOS CRITERIOS ORIENTADORES PARA UNA MEJOR ARTICULACIÓN ENTRE TERRITORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Finalmente y a partir de lo analizado, interesa dejar planteados algunos aspectos a considerar para una mejor articulación entre territorio y políticas públicas.

1. Los límites del territorio y las políticas públicas.

Es necesario tener presente la relación señalada al inicio del documento entre territorio y transformaciones generales, en particular las del mundo del trabajo y las procesadas en los servicios sociales. En tanto no se procesen cambios en este sentido, el territorio expresará y profundizará la segregación existente, la que es consecuencia de la crisis en los mecanismos de integración social. Sin embargo, con esto no quiere señalarse que no haya nada para hacer. Es preciso caminar en el delgado espacio existente entre reconocer la relación y, al mismo tiempo, una cierta autonomía que habilita a acciones mejores o peores en términos de territorios y políticas públicas.

2. Enfatizar el acento en la heterogeneidad social.

Si la perspectiva de la cual se quiere trabajar es la de promover la integración social, es necesario pensar y actuar en clave de promoción

de la heterogeneidad social y no de exclusiva atención a la emergencia. Quizás es necesario empezar a pensar (y administrar políticas públicas en este sentido) que para atender a los pobres, es necesario actuar desde los no tan pobres (o actuar combinadamente).

3. La relevancia de las políticas territoriales y éstas actuando de manera articulada con las políticas sociales.

En clave de heterogeneidad y no solo de resolución de necesidades básicas, es necesario desarrollar acciones que promuevan la permanencia de los sectores con mayores recursos en las zonas y/o servicios donde aún existe heterogeneidad, y generar la misma allí donde ésta es reducida. Los territorios y los servicios atraen y expulsan gente. Es necesario calificar el espacio público, el que debe ser atractivo para distintos sectores sociales. También son necesarios servicios sociales universales de calidad aceptable para distintos sectores sociales, de manera que aquellos con más recursos no opten por la “salida” de los mismos.

En esta perspectiva debe ser mirada la localización de servicios y de actividades económicas. No deben ser considerados exclusivamente los elementos económicos sino también los impactos sociales.

4. El rol de los gobiernos locales.

Insistir en la relevancia de las políticas territoriales, implica destacar la importancia de los gobiernos locales, organismos directamente implicados en muchas de ellas.

Junto con la necesidad de una visión del conjunto de la ciudad, es necesario revalorizar el papel de los gobiernos departamentales en áreas tradicionales, en muchas oportunidades y por distintos sectores desvalorizadas. Las intendencias departamentales han ido ampliando sus áreas de intervención, adquiriendo mayor relevancia en las áreas sociales, pero esto no puede llevar a un abandono de las áreas consideradas tradicionales: regulación de usos del suelo, generación y cuidado de los espacios públicos, alcantarillado, alumbrado, limpieza y transporte público, pavimentación y recolección de residuos, etc. Estas tareas son una competencia departamental ineludible, pero además las mismas también tienen una importante dimensión social y un rol relevante a cumplir en los procesos de segregación territorial analizados y en la perspectiva de integración social en la que quiere insistirse.

5. La proximidad no es condición suficiente para promover la heterogeneidad.

La interacción entre personas en distinta situación social es necesaria si se quieren quebrar los procesos de segregación. Pero la sola proximidad no alcanza para garantizar integración social.

Lo señalado implica –al menos– que las políticas públicas que actúen en este sentido, no pueden quedar reducidas a generar la aproximación entre personas de distinta situación social, necesariamente tienen que generar un proceso que haga que la proximidad redunde en integración social.

6. Discutir la reproducción de “lo global” en todo “ámbito local”.

Discutirlo por imposible pero también por inconveniente. Para algunas políticas y servicios son necesarias miradas regionales, de mayor amplitud que las pequeñas localidades. Si la lógica no es la de reproducción de “lo global” en todo “lo local”, es necesaria una instancia central que contribuya a pensar ese global y las ubicaciones estratégicas de los servicios.

No reproducir todos los servicios en todas las localidades, no implica que los ciudadanos no tengan derecho a los servicios. Se trata de pensar en clave de accesibilidad a los servicios. Todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de acceder a todos los servicios, lo que no quiere decir que deba pretenderse todos los servicios en todos los barrios y/o localidades.

7. Discutir la conveniencia de siempre aproximar.

Es necesario analizar en que medida la proximidad de los servicios al territorio, no termina “encapsulando” y restringiendo el horizonte de aquellos que por la ausencia de otras instancias de participación, permanecen fundamentalmente en el espacio en que habitan. También desde este punto de vista, es conveniente pensar en clave de accesibilidad física y social.

8. La dimensión política de la gestión en el territorio.

Es necesario articular las articulaciones, no generando nuevas estructuras que articulen, sino simplificando y reduciendo el conglomerado de articulaciones existente y hacerlo antes que terminen simplificándose por el desgaste que el exceso de coordinaciones provoca.

BIBLIOGRAFÍA

- Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Filgueira, Fernando (1998): *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. In: ROBERT, B. (editor): *Ciudadanía y Política Social*. FLACSO. San José, Costa Rica.
- Fleury, Sonia (1999): *Políticas e Sistemas Sociais em transformação na América Latina*. Revista Socialis N° 1. UBA - UNR - FLASO. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, Argentina.
- Kaztman, Ruben (2003 a): *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*. Documento de Trabajo N° 1. IPES – Universidad Católica. Montevideo, Uruguay.
- Kaztman, Ruben (2003 b): *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Documento N° 59. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL. Santiago, Chile.
- Merklen, Denis (2005): *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina, 1983 – 2003*. Editorial Gorla. Buenos Aires, Argentina.

Instituto Humanista Cristiano 
JUAN PABLO TERRA

José E. Rodó 1836, 1er piso, Montevideo

Tel: (598) 24004235

Email: ihcterra@gmail.com

Web: institutojuanpabloterra.org.uy