

Las profesiones como mediación en el acceso a derechos sociales

Maria del Carmen Terra Ortiz¹

Introducción

A partir de los '80 se fue imponiendo un paradigma de intervención en lo social centrado en la exclusión, con una perspectiva reduccionista en relación a la acción del Estado y a la noción de pobreza. Las políticas públicas se orientaron a los sectores más pobres mediante intervenciones focalizadas, dejando a las masas trabajadoras libradas a su propio esfuerzo. El reajuste estructural de los procesos de acumulación generó un crecimiento de la desigualdad y el empobrecimiento, agudizando procesos de exclusión presentes en la región. La llegada de fuerzas progresistas (Frente Amplio) al gobierno a partir del 2005, instauró discursos y propuestas de alteración de esos procesos, privilegiando la recomposición de la intervención social del Estado y de sus potenciales mecanismos redistributivos.

Dada la relevancia social y política, a cinco años de su implementación conduje una primera indagación, cuyo foco fue el papel de los mecanismos institucionales² en relación al acceso/exclusión a dos derechos fundamentales – educación y vivienda. Consideré dos políticas públicas con tradición y perfiles diferentes atendiendo, en educación, a los mecanismos institucionales orientados a finalización del primer nivel de la enseñanza media básica a través de la enseñanza pública; y, en

¹ Asistente Social. Profesora e investigadora. Área Hábitat y Territorio. Departamento de Trabajo Social de la Universidad de la República (Uruguay) . Email: madelcarmen.terra@cienciassociales.edu.uy

²En todos los casos consideramos los mecanismos vigentes en los períodos 2005-2009 y 2010-julio 2012 momento de cierre del trabajo de campo.

vivienda, los mecanismos instrumentados para acceso en los planes quinquenales del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma, 2005-2009; 2010-2014). Aunque ambas instituciones tienen cobertura nacional, el trabajo de campo se limitó a la ciudad de Montevideo. La aproximación fue realizada mediante un análisis social de los discursos escritos y hablados que buscó cuestionar los mecanismos en tanto de mediaciones en la dinámica de los derechos en esta sociedad.

El estudio de la normativa, por una parte, y de la perspectiva de los sujetos expresada en entrevistas realizadas a los involucrados - actores institucionales³ y ciudadanas/os en su calidad de “usuarios”⁴ de esas políticas, por otra, posibilitó una reconstrucción de los mecanismos centrales y, permitió aprehender tensiones y debates nodales en cada espacio. El análisis social de los discursos les consideró en relación dialéctica/dialógica con la complejidad social, mediante la reconstrucción de las condiciones⁵ materiales y socio-políticas en las que se producen. El producto fue un primer nivel de elaboración en torno de la participación de los mecanismos institucionales. En este proceso cobró relevancia la intervención profesional, por su implicación a nivel de los mecanismos centrales y por la ambigüedad del lugar y papel desempeñados, poniendo de relieve una problemática que apela a un trabajo de elucidación.

En este texto⁶ presento una primera reflexión sobre intervención profesional, orientada aprehender y problematizar lo que está en juego en la función especializada de maestros y profesores como educadores, por una parte, y de trabajadores sociales como expertos

³Por actores institucionales entendemos: la conducción política y los profesionales que desempeñan cargos especializados dentro del staff organizacional de cada una de las políticas indagadas.

⁴El término usuario va entrecuadrado para destacar que la población que recurre a las políticas públicas en vivienda y educación es sujeto del derecho social en juego pero carece de control sobre su realización.

⁵Incluyó una recuperación y geo-referenciación de información referida a las dos áreas institucionales consideradas a cargo de M. Ceroni.

⁶Un antecedente a este texto lo constituyen ponencias presentadas en las XI Jornadas de Investigación Facultad de Ciencias Sociales (2012) y en III Encuentro Estado y Políticas Sociales. Desafíos y oportunidades para el Trabajo Social latinoamericano y caribeño (2013) elaboradas con el equipo de investigación. CSIC I+D 2010.

en intervención social⁷, por otra. El trabajo de elucidación que, siguiendo a Castoriadis, entiendo como “el trabajo por el cual los hombres intentan pensar lo que hacen y saber lo que piensan” (CASTORIADIS, 1989:14), considera algunos hallazgos de la investigación en la tarea de representar/pensar esos que haceres, pensar lo que está en juego en ellos.

Se trata de cuestiones que, desde el inicio del proceso de Reconceptualización, vienen preocupando al Trabajo Social latinoamericano en su camino de aprehender crítica y autocriticamente la profesión como práctica institucionalizada. Esto supuso y supone que el Trabajo Social tiene sus implicancias - académicas, sociales y políticas- en las modalidades de ser y hacer a través de las cuales estas sociedades, capitalistas dependientes, procesan las contradicciones, desafíos e incertidumbres de las apuestas de autonomía, igualdad y libertad y de la institución de un modo de resolución de la llamada cuestión social. Un develar colectivo que aporte a la transformación del proceder e instrumentalización de los intelectuales (LEFEBVRE, 1979).

El artículo⁸ se estructura según la siguiente forma: en un primer apartado, se hace un resumen de la investigación centrado en los hallazgos referidos a la intervención de las profesiones; en un segundo apartado, se expone una lectura teórica de las profesiones como mediación; y, en un tercer apartado se formulan algunas conclusiones.

1 La profesión: entre la autonomía y la intermediación

1.1. Presentación sintética de la investigación

⁷ Corresponde señalar que en esta función también se desempeñan psicólogos, psicólogos sociales y sociólogos.

⁸ Quiero destacar y agradecer el aporte realizado por la Soc. Alicia Dambraszkas y el Pol. Marcelo Pérez quienes constituyeron el equipo que, bajo mi dirección, realizó la investigación de referencia. El artículo, enteramente personal, debe mucho a los debates mantenidos en el equipo. Igualmente, quiero agradecer a las personas e instituciones que hicieron posible el trabajo de campo de la educación y en el campo de la vivienda.

El estudio de la realidad uruguaya y de referentes teóricos en el análisis de la pobreza, indican la importancia de estudiar la pobreza como desigualdad y falta de poder que generan de procesos de exclusión y marginalidad. Una de las dimensiones apunta a los derechos apropiados, o sea al poder para ejercer los derechos sociales, lo que dirigió la indagación hacia la dimensión institucional (GUIMARAES, 1990), al papel de las instituciones específicas y sus mecanismos de acceso.

La aproximación se realizó desde la elucidación del papel jugado por los mecanismos en educación y en vivienda partir de los discursos escritos y orales de los sujetos. En relación a los discursos se atendió al nivel normativo a través de los textos⁹ escritos, reconstruyendo y problematizando el marco general, o sea, las orientaciones y significaciones compartidas que inciden y participan en la institución de los sujetos y de las relaciones entre actores. Este nivel interviene en la elaboración de deseos y necesidades, en su traducción a decisiones, demandas y tácticas (DE CERTEAU, 1990), por y en los cuales, los sujetos intentan apropiarse de la situación y redefinir el campo en cuestión. Son orientaciones que se manifiestan en debate público, forman parte del imaginario social y de los procesos de subjetivación (CASTORIADIS, 1997).

Al respecto, se realizó una sistematización y discusión sobre qué concepto de derecho a la educación y de derecho a la vivienda vehiculiza la normativa, en qué términos concibe al sujeto destinatario de las políticas públicas en cada uno de ellas, qué sistema de acceso y satisfactor rigen cada espacio institucional.

En relación a los discursos orales se relevó la palabra de los involucrados reconstruyendo la práctica desde lo conocido, vivido y pensado por los sujetos; y, se problematizaron sus mecanismos. Por una parte, la discusión buscó reconstruir el mecanismo en su complejidad y, por otra, cuestionar su performance sometiendo a crítica el perfil de acceso/exclusión que emerge del conjunto. En este nivel se atendió al modo en que interviene (garantiza, facilita,

⁹Los tipos de textos considerados fueron la Constitución de la República, leyes, reglamentos y circulares, por una parte, y planes y programas de las políticas consideradas

promueve, posterga, discrimina, estratifica, excluye) y, en un segundo nivel de lectura, a su papel en la dinámica autonomía/la dominación, su papel en el conflicto social. Por otra parte, se orientó a comprender la estimación que de ellos realizan los entrevistados. En este marco, como una dimensión de la intervención del Estado, apareció la intervención profesional en su carácter de mediación y no sólo intermediación. El análisis se detuvo en la realidad de las profesiones que, como cargos especializados, desempeñan funciones claves en las instituciones de educación y vivienda, alcanzando una primera elaboración de un tópico que requerirá una indagación más específica.

Las definiciones básicas:

La *incidencia de los mecanismos institucionales de acceso* es la conjunción de las correspondientes decisiones, instrumentos y gestión (política y técnica) que vehiculizan el satisfactor, incluida su propia definición.

El *sistema educativo público* constituido el conjunto de instancias institucionales y estructuras normativas y organizacionales, puestas en práctica y vigentes para garantizar el acceso a la enseñanza básica obligatoria por parte del Estado. Acotando la delimitación a la *finalización del primer ciclo de enseñanza media* en referencia la norma nacional vigente en la Ley 15.379, ya que la última ley (Ley 18.437/2009) estaba en proceso de implementación.

El *sistema público de acceso a vivienda* el conjunto de instancias institucionales y estructuras normativas y organizacionales, puestas en práctica y vigentes para cumplir con la obligación constitucional según lo estipulado en el artículo 45¹⁰ de la Constitución de la República en relación a la intervención directa del Estado. Acotando la delimitación específica al acceso a vivienda digna y adecuada a las necesidades del solicitante, a través de los Planes Quinquenales de Vivienda instrumentados entre 2005-mayo 2010 según determina la Ley 13.728/1969 y modificaciones.

¹⁰ Artículo 45. Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.

El *acceso* como el hacer efectivo el derecho. En ambos casos la noción de acceso se asocia a la permanencia a la sustentabilidad y apropiación efectiva. No es acceso un logro puntual tampoco cualquier calidad de acceso, sí el que efectiviza un derecho permitiendo una conquista sostenida que habilita a una apropiación (Lefebvre, 1979,1983). Por tanto, la sostenibilidad y el efectivo cumplimiento de los procesos de aprendizaje para cursar y aprobar el ciclo básico de enseñanza medida, en el caso de la educación; y, las condiciones para una solución habitacional sostenible, económica y socialmente, adecuada en su localización y calidad, en el caso de la vivienda. La indagación no evalúa la permanencia, sólo permite identificar algunos componentes que estarían dando solidez al mecanismo institucional de acceso.

1.2. ¿Qué perfil reflejan los discursos?

La intervención profesional se ubica a dos niveles. En el nivel de la ejecución de los programas de enseñanza y de vivienda respectivamente, se establece una relación cara entre profesional y sujeto, desde la particularidad de las asignaturas o desde el procesamiento de la relación entre oferta institucional y situaciones singulares de vivienda. La intervención profesional incide en las trayectorias singulares, pasando a formar ser parte del mecanismo de acceso en la medida en que decodifica y transmite los mandatos y objetivos en criterios, requisitos y exigencias. Básicamente aquello que el sujeto debe hacer o saber para acceder, para recibir la aprobación o fundamentación profesional. En otro nivel la intervención profesional se asocia a la conducción desde cargos de dirección o de asesorías permanentes próximos de las direcciones políticas; algunas también desempeñadas por profesionales de la misma categoría. Es un nivel con mucho menor relación cara a cara con los sujetos pero, en cual, hay una mayor implicancia en los asuntos y disputas propias del campo de intervención en cuestión. Aquí la intervención profesional depende, por una parte, de la jerarquía político institucional de la profesión, del título; y, por otra,

de la dinámica entre perfil de quien llamaré técnico-político (MATUS, 1987, WEISSHAUPT,1988) y la definición burocrática del cargo, cuando no depende directamente de la filiación partidaria de quien lo desempeña. En principio, el profesional participa en procesos institucionales de decisión de las políticas y programas, además de contar con potestades de orientación y mando sobre sus colegas y otros técnicos. En este nivel el vínculo con los sujetos es más codificado y, mayoritariamente, intermediado por el primer nivel de atención.

Las profesiones consideradas se enmarcan en los mandatos constitucionales y en la normativa que rige estas instituciones. La reconstrucción y análisis elaborados considera las formulaciones escritas y la correspondencia entre formulación escrita, por una parte, y concepción expresada por los entrevistados, por otra. De acuerdo esto se puede afirmar que la concepción manifestada por educadores y trabajadores sociales se alinea con la formulación que rige en las instituciones.

No ocurre lo mismo con los “usuarios” quienes manifiestan unas nociones que se distancian claramente de la formulación sancionada y de la concepción institucional. Tanto en educación como en vivienda, los “usuarios” tienden a afirmar los derechos como consagrados según una concepción maximalista; mientras que las definiciones sancionadas acotan su alcance según una manifiesta preocupación en consignar la responsabilidad del Estado.

El derecho a la educación, como mandato, es definido por la Constitución como obligación del Estado de brindar una enseñanza pública, laica y gratuita, por una parte, y como obligación de los padres o tutores de enviar a los hijos a un centro educativo para cursar los niveles definidos como obligatorios, por otra parte. El análisis del conjunto de la normativa, muestra el predominio del criterio obligatoriedad, sobre el criterio de derecho a la educación y de libertad de elección por parte de los adultos referentes. El derecho a la educación en términos más próximos al imaginario expresado en las entrevistas, recién aparece en la Ley de Educación

(Artículo 1, Ley 18.437). Por su parte, el derecho a la vivienda, según la Constitución (Artículo 45), obliga al Estado a facilitar la adquisición a quienes no poseen los medios para realizarlo por sí mismos (Artículo 45), lo que claramente contradice la idea extendida que considera que el Estado debe dar una vivienda. Sobre este primer malentendido, la normativa referida al acceso a vivienda es conocida por los usuarios del sistema, mientras que los usuarios del sistema educativo no conocen o conocen muy parcialmente la normativa. Esto afecta su posicionamiento y experiencia haciéndoles dependientes de la lectura y modalidad de intervención institucional, particularmente, de los actores institucionales que interactúan con ellos. O sea, establece una dependencia y no una interlocución.

A partir de la lectura y análisis de las entrevistas, el paso siguiente reconstruye a cada uno de los espacios, trayendo algunas notas caracterizadoras.

En educación

- La enseñanza pública no espera un padre o madre interlocutores, tampoco un estudiante sujeto ni del proceso de aprendizaje ni del derecho a la educación, sino adecuación a la institución, a su autoridad, a sus proposiciones y exigencias para ser educado. Sí lo define como la Ley 18.437
- En el acceso, tanto Primaria como Secundaria, aplican un criterio de distribución territorial de los alumnos. En Primaria es responsabilidad de las escuelas, de las Direcciones. En Secundaria es responsabilidad de la Oficina Reguladora, quien actúa por sí y desconoce la opinión de la Escuela, de los padres y de las direcciones de los liceos. Esta distribución es cuestionada por docentes, direcciones y padres.
- Algunas entrevistas a maestros se observa una pérdida del lenguaje profesional. Ésta fue señalada desde los niveles de conducción como pérdida de profesionalidad y preocupación institucional. En casos es imputada al efecto

del medio sobre quienes se desempeñan muchos años en las escuelas de contexto crítico. De un modo más general, se la asocia al carácter no convocante de la docencia por falta de prestigio social y de una remuneración adecuada, en especial en enseñanza media.

- Para las/os madres/padres¹¹ hay una diferencia clara entre Primaria y Secundaria en acceso, experiencia vivida y vínculo con contrapartes e institución. En el primer caso hay satisfacción y son señalados menos problemas; mientras que, en Secundaria, las dificultades son muchas y la institución es vivida como inaccesible. Se mencionan problemas en la comunicación, la información y la toma de decisiones que inciden negativamente sobre la trayectoria estudiantil.
- En Primaria la figura central es la Maestra/o, mientras que en Enseñanza Media la figura es más difusa. Las familias entrevistadas valoran el vínculo personalizado y reconocen su incidencia en cómo se configuró la permanencia y trayectoria de sus hijos/as. En Secundaria, formalmente, la figura central es la Dirección de cada Centro Educativo pero, en la práctica, son las adscriptas/os quienes siguen a los alumnos y se relacionan con las familias, cumpliendo funciones de intermediación. Para las familias y estudiantes, el docente en enseñanza media es uno entre más de una decena de profesoras/es, por lo que pierden poder de aprehensión de la situación.
- El docente está circunscripto a su asignatura, la cual asume y dicta según el programa definido por la institución, al cual puede dar su impronta; además, debe realizar actividades centrales impuestas por la inspección docente correspondiente. Asume la asignatura en varios grupos y centros educativos. Es quien tiene la decisión en la

¹¹ Destaco que no se entrevistaron madres, padres o tutores pertenecientes a sectores en condiciones de marginalidad.

evaluación y calificación del desempeño estudiantil de acuerdo a parámetros reglamentarios, su intervención define el avance y el logro del nivel considerado básico.

- Las direcciones, por su parte administran decisiones institucionales en las cuales no participan y dirigen el centro educativo, con funciones administrativas y pedagógicas, en orden a hacer cumplir los planes y programas aprobados por el Consejo de Enseñanza Secundaria (CES) o por el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP).
- En los tres subsistemas los profesionales, sujetos a Ordenanza, son funcionarios, trabajadores con una función especializada en un ente autónomo, dependiendo administrativa e institucionalmente del respectivo subsistema y Consejo, sobre los cuales se ubica Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública.
- El salario, considerado insatisfactorio en todo el sistema, presiona a la acumulación de horas docentes o al trabajo en dos escuelas. Con frecuencia se superan los máximos establecidos, trabajando en centros públicos y privados.
- Algunos problemas señalados en las entrevistas: ausentismo docente; criterios de exigencia muy dispares y, en casos, muy elementales; ausentismo estudiantil, repetición y extraedad; dificultad o imposibilidad para establecer y sostener un encuadre de trabajo en aula por parte de los docentes; centros educativos donde hay violencia verbal y física, en aula y fuera de ella.
- Todos los subsistemas pautan reglamentariamente el ingreso y avance hacia grados más altos y, en todos los casos, el docente es quien evalúa y califica, decidiendo el acceso. Sin embargo, en las entrevistas se nos manifestó que existe presión institucional orientada a facilitar el pasaje

de grado y, al límite, realizarlo más allá de los indicadores curriculares obedeciendo a factores sociales o a extraedad

- Desde los profesores de Enseñanza Media:

Se expresa preocupación por los sectores que ubican como alejados de la enseñanza. Algunos entrevistados formulan críticas a un sistema que no parece entender el esfuerzo y apuestas que hacen las familias o los mismos chicos en relación al estudio. Entre los ejemplos señalados se reitera la acción de la Reguladora concentrando estudiantes de aquellos sectores en un liceo masificado, mal localizado y sin los recursos necesarios. Desde otros, aparece la queja por tener que recibir a esta población y el cuestionamiento a la política de Asignación Familiar Mejorada por obligar a esa población a asistir a la enseñanza media; entienden que genera problemas en el trabajo de aula y la tensión entre enseñar o socializar en hábitos básicos.

Un sector, junto al disgusto, muestra preocupación por lo que definen como un cambio cultural que distancia a los adolescentes de la institución y coloca obstáculos y desafíos para la docencia. Experimentan desconcierto y desestímulo ante una población estudiantil diferente y una heterogeneidad, que antes era riqueza y hoy constituye un problema. Frente el cambio cultural y la universalización, algunos se refugian en los niveles superiores de bachillerato o en la elección determinados centros educativos de mejor perfil estudiantil. En general, los docentes expresan mucha angustia.

Encontramos una marcada tendencia a atribuir las dificultades a factores exógenos: faltas de los alumnos (atención, interés, responsabilidad, asistencia, buen comportamiento, respeto), faltas de las familias (compromiso, reconocimiento de la autoridad docente e institucional); con menor énfasis se imputan al sistema por la falta de estímulos y de recursos suficientes para la tarea, sin mención ni al propio rol ni a los programas de enseñanza.

Respecto de las familias de los estudiantes manifiestan enojo e, implícitamente, lo extienden a éstos cuando no responden al

modelo de alumno para el cual les formaron. En algunas entrevistas, los estudiantes son conceptualizados como casi al borde de la “ineducabilidad”.

En vivienda

- Los mecanismos centrales de acceso (préstamo, ahorro, subsidio y esfuerzo propio), se procesan a través de los diversos programas públicos de vivienda, cuyas condiciones definen perfiles de “accedentes” que focalizan la población destinataria¹².
- En general usuarios y actores institucionales validan el préstamo y el subsidio como mecanismo de acceso, mientras la exigencia de ahorro previo y la focalización son objeto de crítica. Para los técnicos se excluye a sectores de población destinataria y se les exige mayores tareas de control. Para los usuarios son mecanismos injustos. Las autoridades admiten el problema, aunque defienden la priorización según perfiles por razones presupuestales.
- Las profesiones están diferencialmente involucradas en los procesos de toma de decisiones institucionales sobre los mecanismos de acceso y sobre el producto (la vivienda). En la definición de los mecanismos de acceso cada plan establece las formas, modalidades y criterios. En los planes considerados se realizó mediante una participación en dos tipos de instancia, la Comisión Asesora de Vivienda (CAV) y comisiones temáticas internas. En ambas participan las diversas profesiones. La definición final y aprobación se procesa en el nivel político.
- En relación con la vivienda, qué construir, dónde, bajo qué modalidad el procedimiento sigue los lineamientos normativos y establece un pliego de licitación para empresas, cuya elaboración es competencia de arquitectura como disciplina dominante,

¹² Población que no puede acceder por sus propios medios y cuyos ingresos no superen las 65 unidades reajustables.

interviniendo abogados, escribanos y contadores. No participan las disciplinas sociales.

- En relación a qué sectores sociales son considerados demanda social de la política habitacional, los grandes lineamientos están en la Constitución y la ley, su determinación y reglamentación es resorte de cada Plan Quinquenal de Vivienda. En los planes 2005-2009, 2010-2014 han participado diversos actores institucionales. Desde cargos técnicos, en calidad de expertos, participan diferencialmente las profesiones, incluidas las sociales. La decisión final es política.
- El procesamiento de la demanda se efectúa a través de mecanismos de acreditación que, en función de los criterios definidos, filtran el acceso. Una parte de este procedimiento está automatizado en un formulario, al cual se adjuntan certificaciones al momento de la inscripción a las convocatorias de cada programa. Otra parte es procesada por medio de entrevistas dirigidas a clasificar solicitudes y situaciones singulares frente a los programas de vivienda, así como a orientar acerca de la pertinencia de la solicitud o a redirigir hacia otras instancias públicas. En esta etapa el Trabajo Social tiene un rol protagónico, aunque lo desempeñan en paridad de condición, psicólogos/as, sociólogos/os y pasantes (estudiantes).
- Los relatos señalan que, históricamente, este trabajo profesional ha seguido dos perfiles. El uno vinculado a las tareas de atención de la demanda, procesamiento de las solicitudes e intervención en la adjudicación de las soluciones habitacionales; en tanto el otro perfil releva un carácter más “policíaco”, ejerciendo una función de inspección en tareas de seguimiento y control. La persona que presenta una solicitud, una demanda habitacional, es sometida a una primera indagatoria que “chequea” para verificar y acreditar en función de los programas abiertos. Quien no cumple las condiciones y requisitos es sometido a una segunda instancia enteramente en la órbita de Trabajo Social. En ella, mediante entrevistas, se profundiza en la situación familiar evaluando las posibilidades de entrar a un programa de vivienda y sostener lo

alcanzado. Las profesionales manifiestan preocupación por la incidencia que la decisión u orientación técnica posee e, incluso, expresan temor por decisiones erradas que conducen a una familia solicitante hacia una nueva frustración. La dimensión “policíaca” aparece en la etapa de revisión o verificación de situaciones que ya forman parte de alguno de los programas, o están siendo revaluadas para su ingreso definitivo en vistas al mantenimiento del subsidio habitacional. La revisión exige la reactualización de la declaración de ingresos e incorpora el elemento inspección, éste incluye la visita domiciliaria. La fase presta especial atención a las restricciones de la unidad doméstica para hacer frente a la cuota de pago del préstamo y/o al mantenimiento del subsidio otorgado. A partir de las entrevistas, no queda claro si el ingreso posee un carácter definitorio. Si bien éste define el subsidio y su monto, al momento de renovar el subsidio parecen entrar en juego otros criterios ligados al comportamiento y al nivel de consumo manifiesto en el equipamiento de la vivienda. En ninguno de los casos hay sistematización y análisis de las situaciones no resueltas, como tampoco de aquellas que caen luego de haber accedido a una vivienda. En algunas entrevistas se nos dijo que pueden obedecer a malas decisiones profesionales. Otras se imputan a las familias que o bien no cumplen o bien mintieron al inicio del proceso.

- El TS interviene en ambos momentos y discrepa con los criterios determinantes, pero no ha realizado ni un estudio de esa demanda ni elevado una crítica de los dispositivos y criterios.
- En relación a cómo las profesionales miran el plan como respuesta a un mandato y a la efectivización de un derecho, en las reflexiones relevadas encontramos dos posiciones. Una se manifiesta comprometida con la orientación y definiciones en curso, aunque manifiesta una preocupación por ampliar el impacto y es crítica en relación a límites externos a la institución Mvotma. Por ejemplo, la primacía del criterio económico financiero que lleva a definir al sujeto de las políticas por defecto en relación con quien goza de autonomía, o de quien es

considerado sujeto de crédito bancario. Otra posición expresa molestia y tiende a cuestionar comparar los planes considerados con el sistema impuesto en la década del '90. Al respecto entienden que este focalizaba mejor a los destinatarios y generaba criterios más nítidos para las atender a las situaciones, sin embargo valoran que la respuesta en términos de producto es mejor en calidad, tamaño y atención a las necesidades de los postulantes.

- En el conjunto de entrevistas son mínimas las que dan cuenta de una reflexión política, teórica y metodológica respecto de los asuntos en juego y de la profesión en relación a ellos. A nivel de conducción se reclama una mayor formación específica.
- Al igual que en el caso de la educación, las/los profesionales son trabajadores contratados o funcionarios públicos.

2. Un malestar que necesita ser develado y nombrado.

El perfil y lugar de estas profesiones ha sido estudiado desde vertientes diversas analizando la subsidiariedad técnica y administrativa, enfatizando su configuración como intermediarios u operadores finales de políticas en Estados sociales, capitalistas, “democráticos” (CASTORIADIS, 1997), ligado al análisis del Estado y la cuestión social. Son figuras muy pertinentes pero insuficientes para dar cuenta de la complejidad de lo planteado, por lo que expongo reflexiones que avanzan en una línea complementaria.

Claramente, la realidad que expresan los relatos tiene su origen en la división social y técnica del trabajo, en las contradicciones entre capitalismo y democracia reguladas a través de la intervención del Estado en lo social; pero, el malestar manifiesto en las entrevistas, remite a la complejidad de la sociedad como institución, como conjunto de todas las instituciones, como “sistema de “interpretación” del mundo” (CASTORIADIS, 1986:6) y a la alienación como modalidad de relación de la sociedad a sus instituciones (autonomización de las instituciones). Globalmente,

remite a la dinámica sociedad instituyente sociedad instituida (CASTORIADIS, 1986, 1989).

A partir de la normativa y de las entrevistas analizadas, es posible plantear que el lugar y tipo de intervención de ambas profesiones las constituyen en mediaciones en la realización de derechos sociales. Instituidas como actores especializados y asignadas a funciones específicas en políticas sociales del Estado, tienen a su cargo un momento estratégico en el camino de los sujetos hacia un acceso real. La mirada profesional, a través de la lectura y evaluación de los sujetos en relación a la calidad del desempeño curricular o de la consistencia de la postulación a programas de vivienda, opera como fundamento de la resolución institucional (pierde/salva, obtiene/no obtiene), aun cuando ella misma no siga lo que dicha mirada expresa. Esta acción constituye al propio acto profesional en mediación en el acceso a un derecho y en dispositivo de una política y una institución ejecutoras. El lugar y condiciones institucionales en que se efectúa, ubican a ambas profesiones distantes del poder, administrando “parcelas” de ese poder (CASTORIADIS, 1997). Los relatos muestran que el control e incidencia sobre orientaciones, decisiones y reglas de juego que configuran cada uno de los campos de intervención son mínimos o muy relativos, pero inciden en su impacto; siendo objeto de preocupación por parte de los niveles de conducción y de las jerarquías técnicas que ejercen un control sobre las mismas. Los espacios de autonomía otorgan un muy escaso poder de aprehensión sobre lo que está en juego, sobre la dinámica instituido/ instituyente.

Al hablar de institución refiero a dos aspectos constitutivos de lo que habitualmente llamamos instituciones. Por una parte, las organizaciones y organismos que asumen funciones específicas y, por otra, la institución de la sociedad y del individuo y, también, de esas organizaciones funcionales como creación socio histórica. Transcribo una definición propuesta por Castoriadis

La palabra institución está tomada aquí en su sentido más amplio y radical: normas, valores, lenguaje, instrumentos, procedimientos y métodos para tratar con las cosas y hacer cosas, y, desde luego, también como el yo individual, en el tipo y la forma tanto particular como general (por ejemplo, las distinciones: hombre/mujer) que se le da en cada sociedad. (CASTORIADIS, 1986:3)

El imaginario social (CASTORIADIS, 1986, 1989) constituye la institución, siendo y haciéndose en las realizaciones históricas concretas. Éstas “organizan” la relación directa necesidad-respuesta o demanda-respuesta, siempre que aceptemos una acepción que supera ampliamente el nivel de la tarea técnica y, además, no escindamos al individuo como sujeto de necesidad del individuo como sujeto social histórico. Cada institución refiere y se vincula a la institución de la sociedad y del ser humano como ser social, a la vez que refleja el resultado de luchas concretas. En ellas están en juego significaciones, bienes materiales y simbólicos, proyectos. En el caso las instituciones consideradas, por una parte, redireccionan la demanda y redistribuyen recursos y, por otra parte, con su presencia afirman simbólicamente un derecho que obliga al Estado y reafirman un imaginario social de igualdad. Aunque los derechos sean ellos mismos ambivalentes, ponen en juego el vínculo necesidad - institución

(...) las necesidades humanas, en tanto sociales y no meramente biológicas, son inseparables de sus objetos, y que tanto las unas como los otros son instituidas cada vez por la sociedad en cuestión. (CASTORIADIS, 1989:15)

El análisis de las entrevistas muestra claramente la participación de ambas profesiones en este nivel, al tiempo que habla de un malestar ligado a la tarea. Tarea que se escapa, que desborda el oficio, que genera sufrimiento y hasta parálisis o renuncia al propio

lugar. Malestar manifiesto en la rutinización, la burocratización, el enojo con el “usuario”, el ausentismo, la reiteración casi ritual del discurso institucional o, al límite, en la enfermedad física o mental. Es signo de alienación y de disconformidad, es ruido hecho práctica, hecho ambivalencia vivenciada entre mandato e institucionalización, entre desafíos sociales e institucionalidad. No es crítica (LEFEBVRE, 1983) y, en lo relevado, la problematización es la excepción.

Si pensamos lo que está en juego, por una parte, las profesiones consideradas se inscriben en una política social como intervención del Estado, como estrategia política cuyos dispositivos implementan apuestas colectivas y desplazan el conflicto social controlando el enfrentamiento y la desintegración (ÁLVAREZ URÍA 1995, DUBET 2013, DONZELOT, 1994,2006). Por otra, participan en la disputa por la definición e institucionalización de derechos y, al hacerlo, realizan/niegan significaciones imaginario sociales. En el caso qué necesidades, de quiénes y cómo se reflejan en la definición histórico social concreta de derecho a la educación y de derecho a la vivienda, quiénes dicen, proyectan, resuelven y controlan, qué prácticas instituyen, quiénes ejecutan, cómo se asignan o eligen los ejecutores. Más aún, cuál es el peso y el lugar que cada una de ellas tienen en la estrategia del gobierno frente a la mercantilización y en su modo construir políticamente el referente *escasez de recursos* o el referente *saber técnico/profesional competente* o el referente *la enseñanza instituida satisface la necesidad de educación*.

En el caso uruguayo, históricamente, la intervención del Estado está ligada a la mirada, lugar y papel de los partidos políticos, al modo en que ellos han procesado las demandas de los trabajadores, las presiones del electorado y los límites y exigencias de los grupos económicamente poderosos; y, desde la década del 60, a la creciente presión de los organismos internacionales. Actualmente, el Estado mantiene competencias en la regulación del mercado y un lugar y papel relevante en la redistribución de la riqueza. Su intervención, por acción u omisión respecto de las necesidades y derechos sociales, impacta directamente en las condiciones socioeconómicas

y civiles de la población. Tiene poder para alterar o mantener las vulnerabilidades (Kowarick, 2009), para ampliar o restringir la ciudadanía social y política, incide en el logro de condiciones de realización de una libertad y autonomía interdependientes (CASTELLS, 1997; CASTEL, 1995, CASTORIADIS, 1997).

El Estado y sus instituciones al definir las necesidades y demandas como objetos institucionales, las constituyen en objetos políticos (WEISSHAUPT, 1988) en el sentido restringido de la noción, las reduce a una definición ideológica y las identifica como objeto de una “institución” en un momento dado. Ello es consignado en un programa institucional que delimita y organiza la gestión política, técnica y administrativa de dicho objeto. Así se lo desarraiga de su condición de objeto social en disputa y, por tanto, objeto de lucha simbólica, política y económica. Operación en que se ponen en juego el saber y el poder.

Estas prácticas institucionalizadas delimitan campos de intervención en cuyo seno se disputa el control del objeto institucional, dejando fuera o confinado a “zonas” muy restringidas al sujeto derecho habiente, al ciudadano que la praxis instituye como incapaz de resolver por sí y es sujetado a una intervención sociopolítica de la cual es excluido. En este nivel las instituciones, en el caso las de educación y vivienda, como prácticas institucionalizadas constituyen una mediación que realiza la institución, la producción de la sociedad. Los dispositivos políticos, técnicos y administrativos definen y ubican a los sujetos como “destinatarios” “usuario” “clientes” estableciendo una forma específica de dominación sostenida por el control de la realización.

Las profesiones consideradas componen esta institucionalización, participando del orden y de la alienación de la soberanía de los representados hacia el gobierno electo, en tanto encargadas de una parcela de poder y desde el desempeño de una función que exige una competencia particular. Sin embargo, por la división social y técnica son subalternas y, en dicha subalternidad, segregadas y dominadas al momento de definirla necesidad y el derecho en juego como objeto de la política y de la institución

específica. Aunque en cada uno de los campos están legitimadas por un oficio que supone conocimiento, habilidades y un título habilitante que califica su palabra, las jerarquías de saberes, de oficios y de ordenamiento administrativo de cada institución las someten, imponiendo definiciones, límites y reglas de juego. Instituidas en esa tensión, ambas, muestran la ambigüedad y ambivalencia de ser la instancia última, de legitimar decisiones y acciones de la política y de la institución en cuestión y, al mismo tiempo carecer de dominio sobre lo que está en juego y sobre la institución.

Por ejemplo, el procesamiento de la demanda, un ítem particularmente indagado en vivienda, es una práctica que vincula/desvincula a los programas abiertos a quien se acerca a la institución. Según lo expuesto en hallazgos, el procesamiento configura el acceso mismo. El llamado diagnóstico, en el marco de la focalización en perfiles pre definidos, orienta hacia una intervención profesional fuertemente burocratizada e hiper individualizada, que pierde de vista la complejidad del “problema”, el derecho en juego y la propuesta institucional o político institucional. El énfasis puesto en las peculiaridades de la situación, descontextualizada y desocializada, conduce a un énfasis en las cualidades de los postulantes y no en las condiciones y procesos que inhiben a ese ciudadano/a una realización en condiciones de igualdad. Se produce un desplazamiento de la evaluación profesional y la intervención hacia la moral y comportamiento del sujeto, a una absolutización del llamado esfuerzo individual.

En el mismo orden, la clasificación del alumno como no educable, como desinteresado y sólo interesado en la asignación familiar mejorada, evalúa a un sujeto por distancia con un deber ser y hacer e imputa dicha distancia pura y exclusivamente a defectos o faltas del propio sujeto o de su familia, con lo cual reafirma la validez del sistema, de la política y dispositivos en juego, al tiempo en que se constituye en quien niega la posibilidad al sujeto. Esto se realiza en el campo de la enseñanza media configurada sobre un enfoque y estructuras de fondo que ya cumplieron 70 años y,

además, en el marco de una enseñanza pública cuestionada por sus resultados.

En estas estructuras y dinámicas la relación con el otro, el sujeto a quien se dirige la política y quien se dirige o apela a ella, se constituye en un lugar incómodo e interpelante. En ambos campos da lugar a un fuerte malestar por parte de los profesionales y genera importantes malentendidos, por constituirse en el locus donde se desplaza el conflicto social que instituye a estas “instituciones” como ambiguas y ambivalentes. En la medida en simbolizan igualdad, creación de igualdad, negada en su misma acción que responsabiliza a los sujetos por no acceder, por no cumplir con condiciones, con requisitos, con modos de ser y hacer. Que cada vez afirma que el problema son los sujetos, aceptando las clausuras y verdades provenientes de un régimen de verdad, un sistema institucional. Éste dice la vivienda es una mercancía que debe ser comprada, lo mismo da si compromete el salario de todos los trabajadores de una familia, no es un derecho y bien social; y, también dice que la enseñanza formal obligatoria es un bien social, un bien público de la mayor jerarquía mientras todas las manifestaciones hablan de la fragmentación y destitución del sistema que afecta mayormente a quienes dependen de la intervención del Estado. En caso de la educación llama la atención que, tanto desde el lugar de padres de alumnos como desde el lugar de educadores, se nos haya dicho “quiero creer en el sistema público, en la enseñanza pública”.

Cuando referí a la alienación es precisamente a este proceso o dinámica que he tratado de elucidar para las profesiones como mediación. La alienación es predominio del momento imaginario, implica autonomización y predominio de la institución en relación a la sociedad considerada. (CASTORIADIS, 1975) Una significación imaginaria central es la economía y lo económico a partir de las cuales una multitud de cosas y asuntos son socialmente representados, reflejados, gobernados y hechas como económicas, las cosas concretas y abstractas se revelan sobre determinadas por esta significación central (CASTORIADIS, 1997).

Conclusión

La investigación partió de una preocupación por la pobreza como desigualdad y falta de poder generadas por relaciones y procesos de explotación, marginalidad y exclusión (CASTEL 1995, NUN 2001, KOWARICK 2002/2003) que, en un nivel, pueden abordarse en término de derechos apropiados y de dimensión institucional. La óptica escogida colocó en el centro la disparidad de poder por el cual unos pueden imponer determinadas orientaciones y decisiones sobre el conjunto de involucrados, mediante mecanismos institucionales que generan y mantienen procesos de dominación y exclusión (GUIMARAES, 1990:14), cuyo resultado es el acceso desigual a las riquezas, los bienes materiales y simbólicos.

Tomando como asuntos dos necesidades imposterables y muy desigualmente satisfechas, partimos de lo relevado en el campo de dos políticas públicas, para pensar lo que ponen de relieve sobre la intervención profesional como dispositivo y mediación en esos juegos de poder. El trabajo realizado permitió identificar algunas de las dimensiones más problemáticas iniciando una indagación que no culmina con lo expuesto, pero que muestra la pertinencia del enfoque asumido para adentrarse en cómo se construye, crea, la desigualdad en el entrelazamiento de diversas mediaciones. Resulta una buena punta para empezar a elucidar el propio lugar, el del Trabajo Social y comprender algunos de los desafíos a que estamos enfrentados.

Bibliografía

ÁLVAREZ, Uría, Fernando. En torno a la crisis de los modelos de intervención social. En VVAA, *Desigualdad y pobreza hoy*, Madrid, Talasa, (1995).

CASTEL, Robert. **Les métamorphoses de la question sociale: un chronique du salariat**. Ed.Fayard. Paris, 1990.

CASTELLS, Manuel.**La era de la información:fin del Milenio**. Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1997.

CASTORIADIS, Cornelius. El campo de lo social histórico.En Estudios de Filosofía y Letras, 1986. Disponible en http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/itam/estudio/estudio04/sec_3.html.

CASTORIADIS, Cornelius. **Fait et à faire. Les carrefours du labyrinthe.V**. Editorial Seuil. Paris, 1997.

CASTORIADIS, Cornelius La institución imaginaria de la sociedad. Tomo II **El imaginario social y la institución**. Tusquets. Barcelona, 1989.

DANANI, Claudia “Politización: ¿autonomía para el Trabajo Social? Un intento de reconstruir el panorama latinoamericano” en Revista KATÁLYSIS v. 9 n. 2 jul./dez. 2006 Florianópolis SC. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/rk/v9n2/a06v09n2.pdf>

DE CERTEAU, Michel. **L'invention du quotidien**. Arts de faire. Ed.Gallimard. Paris, 1990.

DONZELOT, Jacques. **L'invention du social**.Ed. Seuil 1994.

DONZELOT, Jacques. Refonder la cohésion sociale In: **Revista Espirit**, Diciembre 2006:Disponible en: http://donzelot.org/articles/Refonder_la_cohesion_sociale_art_Jacques.pdf

DUBET, François.**El trabajo de las sociedades**. Ed. Amorrortu. Buenos Aires - Madrid, 2013.

Filgueira, F. et all. Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX en El Uruguay del siglo XX. Tomo II La política. Edición Instituto de Ciencia Política - Banda Oriental Montevideo.. Disponible en <http://www.geipar.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2012/10/Yaff%C3%A9-los-dos-ciclos.pdf>

GUIMARAES, Roberto. Desarrollo con equidad ¿un nuevo cuento de hadas para los 90?. en: **Revista Interamericana de Planificación**. SIAP 90. Chile, 1990.

KOWARICK, L. Viver em risco: Sobre a vulnerabilidade no Brasil Urbano.”**Novos Estudos** N° 63 CEBRAP, Julio, 2002. Disponible en http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/20080627_viver_em_risco_1.pdf

LEFEBVRE, H. KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidadesocioeconômica y civil. Estados Unidos, Francia y Brasil. **REVISTA BRASILEIRA DE CIENCIAS SOCIALES**. Febrero, 2003. Disponible en internet en <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15986.pdf>

KOWARICK, L (2009) Viver em Risco. Sobre a vulnerabilidade socioeconomica e civil. Ed. 34. São Paulo La revolución urbana. Ediciones Alianza Editorial. Madrid

LEFEBVRE, H. **El derecho a la ciudad**. Ediciones 62 S.A. Barcelona, 1979.

MATUS, Carlos. Planificación y Gobierno. **Cuadernos de Economía** N° 23. 1987.

NUN, José. **Marginalidad y exclusión social**. Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2003.

WEISSHAUPT, J.R. **As funcoes sócio- institucionais do Serviço Social**. São Paulo:Cortez, 1988.

Fuentes documentales

Constitución de la República Oriental del Uruguay

Leyes de Educación: 14.101 / 1973; 15.739 / 1985;18.437/2009

Leyes de Vivienda: N°13.728 /1968;16.112/1990

Mvotma - Plan Quinquenal 2005-2009/ 2010-2014

Plan 2009 Secundaria Ciclo Básico Circular 2008, 4- Diciembre 2008.

Programa Escolar 2008- CEP.

Programa Ciclo Básico 2006 - CES.

Estatuto del funcionario Docente-ANEP.

Estatuto del Estudiante de Secundaria- CES

Recebido em 17/02/2016 e

aceito em 23/03/2016

Resumen: *A cinco años de la llegada al gobierno de una fuerza progresista, llevé a cabo una investigación sobre el papel de los mecanismos institucionales en el acceso/exclusión en dos derechos fundamentales (educación y vivienda), en dos políticas públicas. Desde el relevamiento y análisis de la perspectiva de los actores y sujetos involucrados, realizamos un análisis social de los discursos escritos y hablados para aprehender y cuestionar los mecanismos como mediaciones en la dinámica de los derechos en Uruguay. Éste puso de relieve la intervención profesional de docentes y trabajadores sociales como constitutiva de los mecanismos de acceso. La función desempeñada por las profesiones consideradas exige una competencia particular y les asigna una parcela de poder, por las cuales participan de un orden y de la alienación de la soberanía de los representados hacia el gobierno electo. Pero, debido a la división social y técnica, son profesiones subalternas segregadas y dominadas al momento de definir la necesidad y el derecho en juego como objeto de la política y de la institución específica. Esta tensión constituye una línea de interés para elucidar el propio lugar, el del Trabajo Social, hacia una profundización de los desafíos a que estamos enfrentados. En la tarea de representar/pensar esos oficios, el artículo presenta una primera reflexión que discute algunos hallazgos.*

Palabras clave: *acceso, mecanismos institucionales, derechos, profesión, institución*

Title: Professions as mediators of access to social rights

Abstract: Five years after the rise to power of progressive forces, we conducted research on the role of institutional mechanisms in promoting access to/exclusion

from two fundamental rights (education and housing) through two public policies. Based on the survey and analysis of the perspective of the actors and subjects involved, a social analysis of written and spoken discourse was conducted to allow the understanding and questioning of the role of these mechanisms as mediators in the dynamic of rights in Uruguay. The professional intervention of teachers and social workers was found to constitute access mechanisms. The role played by these workers requires a particular competence and assigns them some power, due to which they take part in a particular order and in the alienation of the sovereignty of those represented by the elected government. However, due to the social and technical division of labor, these are subordinate professions which are segregated and dominated at the moment when the needs and rights are defined as objects of a particular policy and institution. This is a line of inquiry that seeks to elucidate the very role of Social Work, as the challenges faced deepen. As we seek to represent /reflect on these occupations, some primary thoughts are offered on preliminary findings.

Key words - access, institutional mechanisms, rights, profession, institution.
