

Debe destacarse como un dato mayor de las características de esta población. La edad promedio de los habitantes de los asentamientos es de 26 años, contra 39 años como edad promedio de quienes no viven allí, según datos publicados por el INE en su informe de 2009.

Mapa de asentamientos irregulares de Montevideo disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/119.pdf>

Mónica y Axel, entre la violencia y la solidaridad

Mónica vive en el El Viñado y nació en Nueva España. Tiene 24 años y cuatro hijos de 2, 4, 7 y 8 años. La mayor, una niña, con su primer marido, y los tres menores, varones, con su compañero actual. Pero en este momento está sola porque la policía impuso a Víctor, su compañero, una medida cautelar “de restricción” que le impide acercarse a Mónica.

Mónica: Yo hace poco tuve un problema familiar, me separé de mi pareja. Él tiene problemas. A los 15 años se quiso quitar la vida y a raíz de eso le quedaron secuelas en la cabeza, ¿viste? Lo encontraron colgado... estuvo un mes y pico internado en el [hospital] Maciel y a raíz de eso le quedaron secuelas. Le vienen tipo arranques de agresividad y todo eso, ¿viste? Bueno, a mediados de marzo nosotros nos estábamos aprontando para irnos al cumpleaños de Emily, una compañera mía del trabajo y le vinieron unos ataques de celos. Me tiró todo para afuera y quería que yo me fuera de la casa. Estábamos lo más bien y le vino un arranque, porque son arranques

que le dan de golpe a él. Saca discusiones hasta de abajo de la tierra igual para discutirte y empezó a tirar toda la ropa para afuera y ‘quiero que te vayas de mi casa y andate y andate y andate’. También tiró todas las cosas de él y las rompió. Se sube al auto y me dice ‘cuando yo llegué acá no te quiero más en mi casa’ Y claro, yo vengo trabajando desde agosto en el Plan y ya tengo mi casa techada, levantada, todo, ¿viste? Y yo no iba a dejar eso en lo que tanto había laburado para mis hijos, porque te rompés el lomo laburando. Irme y dejar a mis hijos sin eso que yo tanto laburo le meto, ¿entendés? Entonces vino mi mamá y llamó al 911 [a la policía]. Y cayó un móvil allá y claro, a él le dieron una restricción. Él ahora tiene que estar [viviendo] con la hermana.

Allí está haciéndose una casita gracias a la solidaridad familiar, la madre de Víctor le cedió una parte del predio de su propia casa para que disponga de un terreno donde levantarla, y por medio de su participación en el Plan Juntos²⁵. El Viñado es un barrio relativamente nuevo. Un asentamiento poblado hace menos de veinte años en su mayoría por los hijos de las familias instaladas en los años 1980 y 1990 en Nueva España, otro barrio muy pobre del que lo separa un campo baldío. Apenas quinientos metros de hierba distancian a Nueva España de El Viñado, que es casi la prolongación de aquél. Mónica na-

²⁵ El Plan Juntos es un programa del Ministerio de Vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente creado por el Decreto del Poder Ejecutivo No. 171/010 del 31 de mayo de 2010 y posteriormente la ley No. 18.829. Apunta a mejorar la calidad de vida de los 15.000 hogares que se encuentran en situación de mayor emergencia habitacional. Para ello interviene sobre la vivienda y el medio ambiente. Se apoya en la transferencia de recursos y en la participación de los propios beneficiarios creando espacios de cooperación entre los vecinos de un mismo barrio. Cf. <https://www.mvotma.gub.uy/contenido-general-de-vivienda/item/10009112-plan-juntos-funcionamiento>. Consultado el 20 de mayo de 2019.

ció, como todos sus hermanos, ya adultos, en Nueva España. Cuando tenía 15 años se juntó con Víctor. Porque quedó embarazada se vino a casa de su suegra en El Viñedo. Y la familia de Víctor tiene una historia similar, con todos los hermanos viviendo en la zona.

Un caso idéntico al de Fernando, Andrés, Pedro, Oscar y Lilián, que también viven en el El Viñedo. Cinco hermanos adultos, cada uno con su familia y sus hijos. A los que se suman otros cinco hermanos que viven cerca de allí. Son diez hermanos en total, “todos seguiditos”. Juntos han articulado una estructura de solidaridad barrial y familiar tan sólida como compleja y extensa. Esa inscripción territorial de las clases populares permite estructurar lazos de proximidad y que constituye un importante factor de estabilidad²⁶. En el medio de la inseguridad social, el barrio y la familia son factores que duran en el tiempo, vínculos que pueden ser resistentes, sólidos y elásticos a la vez. Es por ello que el golpe puede ser muy duro cuando una ruptura familiar se produce. Todos viven en una situación de severa precariedad que se prolonga desde que nacieron, aunque hayan conocido periodos mucho peores que el actual. Y el horizonte temporal no les permite imaginar un cambio radical de la situación. Julio tiene 28 años y cuatro hijos de 4, 5, y 6 años, Andrés 30 y dos hijas de 3 y 6 años, Lilián 32. Nacieron en Nueva España, donde viven los otros hermanos, y recuerdan que venían a cazar pájaros entre las viñas que le darían su nombre al barrio cuando este aún no existía.

Volvamos a Mónica que nos cuenta cómo es la vida allí, entre solidaridades de un lado, y precariedades y vulnerabilidades del otro. Su historia nos permite ver cómo las políticas sociales entran en esa trama de solidaridades. Porque estas políticas sociales *de proximidad* son pensadas en Uruguay como en

²⁶ MERKLEN, Denis: “Con los pies en la tierra: la inscripción territorial de las clases populares”, en *Pobres ciudadanos, op. cit.*, 2010, pp. 131-170.

cualquier otro lado a partir de la idea de acortar la distancia entre las instituciones y sus beneficiarios, entre los ciudadanos y el Estado. Pero no pueden pensar esa relación sino bajo la noción de *beneficiario*, en términos de individuos y de familias. Haciendo así olvidan que la mayor parte del tiempo se dirigen también a un grupo social estructurado por relaciones de solidaridad localizadas, inscritas en el territorio (no se estructuran en el espacio de las relaciones de trabajo). A través de este tipo de políticas sociales que se implementan territorialmente, en las que los operadores y los trabajadores sociales se dirigen al barrio para encontrar allí a los beneficiarios, el Estado interviene en el mundo de las clases populares y en la inscripción territorial de las mismas. La acción del Estado interviene en la trama y en la estructura de estos lazos sociales.

Esas estructuras locales de solidaridad tienen su centro en la familia y en las relaciones de vecinazgo. Cuando Mónica tiene que llevar a sus otros hijos a la escuela, cada mañana deja a Alex, el más pequeño y el de mayor cuidado, con su madre. Y cuando tiene que llevar a Axel al hospital, lo que ocurre una vez al mes, es su sobrina de 19 años quien ese día tomará a cargo también a sus primos, aprovechando que ya lleva a sus hermanos a la escuela. Mónica cuenta cómo el Plan Juntos le permitió crear lazos con las otras madres de su edad que viven en el barrio. Si bien las conocía de toda la vida no había logrado un verdadero vínculo de intercambio con ellas.

El Plan Juntos organiza a un grupo de vecinos, en este caso vecinas, que trabajan primero en la construcción de una casa, luego en la de otra y así sucesivamente todas participan en el hogar de cada una –bajo la asistencia técnica y con los materiales que provee el Plan, que también aporta los profesionales para las tareas que requieren de mayor especialización²⁷. Hoy

²⁷ El Plan Juntos exige una participación de 60 horas de trabajo al mes por parte de alguno de los miembros de la familia beneficiaria. Otro familiar

Mónica valora muchísimo esa red social, a tal punto que prefiere quedarse a cultivar esa solidaridad y honrar la deuda de cooperación contraída con sus vecinas antes que salir del barrio a buscar trabajo. La importancia de las estructuras de solidaridad local, la familia y el barrio, explican, al menos parcialmente, la baja tasa de empleo femenino en estos sectores sociales²⁸.

Mónica: Yo encantadísima de mi vida [de salir a buscar trabajo], porque me encanta trabajar, ¿pero sabés lo que veo? Que hay muchas compañeras que están esperando lo mismo que tengo yo hoy: tener la casa levantada, un techo, un lugar lindo donde tener a sus hijos ahora, ¿entendés? Si yo [abandono la obra] ahora que tengo mi techo, mis ventanas, mi casa linda para que mis hijos estén, lo veo un poco egoísta. Sin tener alguien que me cubra para ponerme a trabajar y dejar a mis compañeras que tienen la casa por la mitad sin mi apoyo, cuando yo tuve el apoyo de ellas. Yo estoy recomprometida con ellas. ¿Entendés? Ese orgullo no te lo quita nadie. Mirá, las que entramos al grupo somos todas del barrio, fuimos toda la vida de mismo barrio, pero nunca nos hablamos, nunca nos tratamos. Hace ocho años que estoy en El Viñado, pero yo tengo veinticuatro años viviendo acá en el barrio [desde su nacimiento, sumando a los

o amigo puede reemplazar a la persona.

²⁸ Desafortunadamente no disponemos de estadísticas al respecto. Pero, por un lado, podemos decir que casi no conocimos mujeres madres que tuviesen un trabajo regular fuera del barrio, y por otro lado, que los trabajos a los que accede el grupo son muy precarios, en negro e inestables para la mayoría de los casos. Las precarias condiciones de trabajo constituyen seguramente la causa principal de las bajas tasas de empleo femenino, y explican el resto del fenómeno. Salir del barrio a la caza de recursos se convierte así en una tarea principalmente masculina. MERKLEN, Denis: "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador" en M. Svampa (ed.): *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*, pp. 81-119, Buenos Aires, Biblos, 2003 (1ª edición 2000).

ocho en El Viñado sus dieciséis años en Nueva España]. El Viñado está un poco más para allá abajo y Nueva España acá, pero en sí todo el mundo se conoce con todo el mundo acá. Yo conocía a mis compañeras, pero nunca tuve trato, y ahora hicimos una amistad, un trato bueno [por el hecho de trabajar juntas en la construcción de las casas de todas]. Vamos a los cumpleaños. Cumple una nos vamos todas, cumplen los hijos de la otra vamos todos para la casa, siempre. Vamos a tomar mate en la casa de las demás. Es un compañerismo muy grande que nos hicimos.

El soporte y la solidaridad

El Plan Juntos produce un efecto de cooperación que puede reforzar los lazos de solidaridad local por el hecho de proponer una tarea de trabajo conjunto que se prolonga durante meses. Se generan así, nuevas formas de intercambio entre pares que se agregan a las ya existentes. Los programas del MIDES no tienen un efecto de producción de colectivos tan directo, pero no están ajenos a él. Los programas que el Estado social pone a funcionar comunican en el territorio del grupo y se inscriben en el espacio de las solidaridades de clase. Es en ese sentido que puede ampliarse el concepto de "soporte" propuesto por Robert Castel. Según su conceptualización, realizada principalmente a partir de la institucionalización de la seguridad social en Francia, la "propiedad social" representada por los servicios públicos y la protección social funcionan como soportes de una individuación positiva y se instituyen como una muralla que protege de las tempestades de individuación negativa, de atomización, de desafiliación, de empobrecimiento y de precariza-

ción que el capitalismo provoca. Constituyen un “zócalo” sobre el que el individuo encuentra una superficie para erguirse como tal. Las intervenciones sociales que estudiamos en el caso del Uruguay no son lo suficientemente sólidas como para brindar a las personas zócalos firmes de individuación, de independencia social y de proyección hacia el porvenir. Pero al mismo tiempo constituyen puntales en los que apoyarse, y sobre todo pueden facilitar el fortalecimiento de las solidaridades resultantes de la inscripción territorial de las clases populares. La política social no permite en este caso salir de la pobreza, pero no por ello sus efectos son menos cruciales en la vida de estas familias.

Escuchemos nuevamente a Mónica hablar de los problemas de salud relacionados con el embarazo, la primera infancia y las condiciones de miseria. Los problemas de salud son irresolubles en el marco de la cooperación *inter parís*. Necesitan de la intervención institucional, y el acercamiento de las instituciones al espacio de las clases populares cumple un papel fundamental.

¿Cómo te vinculaste con el programa *Uruguay Crece Contigo*?

Mónica: Yo estaba embarazada de mi varón más chico, el de 2 años. Estábamos pasando muy mal porque mi pareja agarraba 500 pesos por día y tenía que pagar una cuenta [una deuda] que es un carro con caballo que él había sacado [comprado] para poder trabajar y tenía que pagar 2.000 pesos por semana; y [lo que quedaba] no nos daba ni para convivir. Fue ahí que Magdalena, el médico de medicina familiar que me atendía en la policlínica de Punta de Rieles, me derivó a Uruguay Crece Contigo porque me decía que yo precisaba un apoyo. Así sea con canasta, tickets, con algo, que me hicieran algún trámite para yo poder... [silencio] Ayuda. Estaba

embarazada, estaba con bajo peso y no teníamos ni siquiera para alimentarnos. Estábamos pasando muy mal y ella me derivó para que Uruguay Crece empezará a tratar conmigo. Ellas [las técnicas de UCC que trabajaban en el barrio a través de la policlínica] me contactaron creo que enseguida de que nació mi nene²⁹. Axel nació

²⁹ Mónica recibió el “Set de bienvenida” que el MIDES distribuye a todos los niños del Uruguay, compuesto de: “un Bolso (Contiene los materiales, y es posible usarlo para llevar las cosas básicas del bebé), un CD de música (Forma parte de las primeras experiencias de juego; generalmente distiende y tranquiliza; favorece los sentidos y la memoria), un libro Bienvenido Bebé (para orientar a las familias en los 3 primeros meses de vida del niño, cuidados necesarios, conductas a observar, estimulación, apoyo a la lactancia), un libro *Los primeros olores de la cocina de mi casa* (para guiar a la familia sobre la alimentación de la mujer durante la gestación y el puerperio, sobre el logro de una lactancia materna exclusiva los seis primeros meses de vida y sobre la incorporación de los primeros alimentos del bebé), un libro Mucho, poquito o nada (para guiar a la familia acerca del apego, los estímulos, la puesta de límites, la incorporación de hábitos y los aprendizajes de los niños en cada una de las etapas de desarrollo), un libro de cuentos (favorece el desarrollo infantil a través de la comunicación y la interacción, estimula el lenguaje, desarrolla el vínculo niño-adulto), un juguete (Favorece la exploración y el descubrimiento. Desarrolla la motricidad. Favorece la participación activa del niño en su manipulación. Sirve como pretexto para acercarse y jugar. El juego es una actividad fundamental en el desarrollo del niño), un libro de tela con sonajero (favorece la exploración y el descubrimiento. Desarrolla la motricidad, permite producir y escuchar sonidos, y sentir diferentes texturas)”. En el caso de las familias en situación de extrema pobreza y asistidas por UCC, como la de Mónica, el set incorpora “una alfombra que otorga un ambiente protegido y seguro, teniendo en cuenta las características de las viviendas donde residen estos niños, una manta como abrigo, más juguetes como forma de potenciar el desarrollo, la motricidad y la coordinación de los niños. También hay artículos para cuando se introduce la alimentación complementaria, como un vaso sorbito, plato y otros. Un conjunto de ropa, sobre todo de abrigo, y una *practicuna* buscando eliminar las situaciones de lecho compartido.” El programa indica que el “62 % de las familias beneficiarias del programa duermen cuatro o cinco integrantes en una cama, lo cual pone en peligro incluso la vida del bebé,

con un problema en los intestinos y no hacía caca solo, eso se detectó a las veinticuatro horas de nacido. Él estaba en el hospital de Clínicas y me lo derivaron al [hospital pediátrico] Pereira Rossell y ahí le empezaron a hacer estudios y todo. Yo le tenía que hacer enemas con mi pareja y todo, lo teníamos que tratar todo así. A los ocho meses lo operaron, le tuvieron que hacer una operación por el ano, bajarle todo el intestino, cortarle porque tenía el intestino muerto, no tenía las células bien y le cosieron al ano el intestino sano. Es una enfermedad que se llama enfermedad de Hirschsprung que le queda de por vida. Y ahí ellas me consiguieron la Tarjeta [Uruguay Social] para la alimentación, y fueron ellas las que me derivaron al Plan Juntos para el tema de la vivienda.

El relato de Mónica pone en evidencia la importancia de la presencia institucional y del acercamiento del Estado para estos grupos sociales. Imaginemos un instante la vida de Mónica y de su familia sin esa presencia, imaginemos la de cada uno de los casos que estamos citando. Una ausencia de la que estas categorías sociales sufrían hasta hace poco y que en muchos registros siguen padeciendo porque la presencia institucional está muy lejos de cubrir lo indispensable, y porque la pobreza que las relaciones económicas siguen produciendo es aún masiva. Al mismo tiempo que su institucionalización da pruebas de un progreso incontestable, esos soportes continúan siendo frágiles

porque puede generar asfixia". También se entrega una "cajita de emergencia", con artículos de protección como alcohol gel, pañales y alimentación y un set para las mamás que incluye artículos de autocuidado dermatológico, información sobre el embarazo y artículos de salud sexual y reproductiva. "Busca ser un set que fortalezca emocionalmente a la mujer en esa etapa." <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/servicios/set-de-bienvenida> y http://crececontigo.opp.gub.uy/inicio/noticias/uruguay_avanza_en_apoyo_primera_infancia_incorpora_materiales_a_set_de_bienvenida. Consultados el 20 de abril de 2019.

o insuficientes y pueden ser fuente de problemas desde el punto de vista de las familias y de sus historias. En la segunda parte de la misma entrevista en la que nos contó la ayuda que representó la intervención de *Uruguay Crece Contigo* y del sistema de salud pública, Mónica mostrará mucho descontento. Concretamente, ahora que está separada de Víctor, que no puede trabajar porque los niños y su participación en el Plan Juntos le consumen toda la energía, necesitaría mucho apoyo de algún programa, pero no recibe más la ayuda de UCC porque el apoyo se termina cuando los niños alcanzan los cuatro años de edad. Marcela y María, que tanto la acompañaron, ya no pueden ocuparse de ella, justo ahora que no está su compañero y que ella tanto lo necesitaría. Mónica recibe siempre una ayuda financiera que asciende a 7.500 pesos uruguayos (258 dólares), pero que es muy insuficiente si consideramos que la línea de pobreza para una persona sola está fijada en 12.463 pesos (430 dólares) y de 31.884 pesos (1100 dólares) para un hogar de tres personas –el de Mónica se compone de 5 miembros³⁰.

Situaciones como la de Mónica se repiten permanentemente dada la naturaleza de este tipo de política social. No es una consecuencia que pueda atribuirse a problemas de gestión o de falta de pericia por parte de los trabajadores sociales. La racionalidad administrativa o, si se prefiere, burocrática, impone la segmentación de la vida social. Una segmentación que obedece por un lado a la definición de los problemas (la vivienda, la toxicomanía, el desempleo...) o a la identificación de los riesgos

³⁰ Mónica recibe 700 pesos del Instituto nacional de alimentación, 4.000 pesos a través de la Tarjeta Uruguay Social y 2.800 pesos de asignaciones familiares a través del Banco de previsión social. Fuente para los datos sobre la línea de pobreza: Instituto Nacional de Estadísticas (INE-Uruguay), Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2018, Boletín técnico, 29 de marzo de 2019. <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Indigencia+y+pobreza+2018/f605ab36-693d-4975-a919-fe8d5646f409>. Consultado el 5 de abril de 2019.

(el embarazo, la primera infancia...) y, por otro lado, a la institucionalización de respuestas a esos riesgos y programas. La fragmentación de lo social y la dificultad de reunir al conjunto de los problemas en una única cuestión social constituyen el problema de fondo. Pero en la percepción de las familias, la salida de un programa, la no toma en consideración de una situación son vividas con incompreensión, perplejidad y, en muchos casos, denunciados como "injusticias". Pamela no entiende por qué se ayuda a su hijo de 2 años y no al de 4, que lo necesitaría más. Las vecinas de un barrio no entienden por qué una recibe lo que la otra no. Los rumores se despliegan pese a los esfuerzos del Estado para que todo sea transparente. En efecto, en 2005, cuando la izquierda llega al poder, y antes de crear el MIDES y su batería de políticas sociales, pide a un grupo de economistas de la Universidad de la República la creación de un instrumento que permitiera a los agentes en el campo identificar de manera objetiva a los beneficiarios de cada dispositivo. Así se creó el Índice de Carencias Críticas que sirve, luego de la aplicación de un cuestionario relativamente simple, determinar si el demandante tiene derecho o no a tal o cual ayuda. Así se determinan los beneficiarios de cada uno de los programas de proximidad, sin que haya espacio para discrecionalidad alguna. Sin embargo, esto no siempre alcanza a eliminar las dudas de quienes enfrentan dificultades diversas. La descomposición de lo social y la segmentación de las políticas sociales se combinan y sólo la persona de cada individuo da unidad a lo que se encuentra dividido. Es por ello que los operadores, trabajadores sociales y técnicos que entran en la vida de las familias y de las personas afrontan estos problemas regularmente. Una transferencia de poder al trabajador social para que decida caso por caso, qué es lo que corresponde y que pueda así personalizar la política social, abre las puertas a todas las discrecionalidades, el clientelismo incluido y despierta, siempre, las peores sospe-

chas de arbitrariedad. Allí reside seguramente una de las claves de los programas del MIDES que, desde el arranque, tomó las precauciones necesarias como para contrarrestar todo potencial deslice hacia el clientelismo a través de criterios técnicos para la toma local de decisiones, como el Índice de Carencias Críticas y la profesionalización de sus agentes en el terreno³¹.

La propiedad y el mercado de la vivienda

Andrés se separó de Cecilia quien, según el relato de este, le hizo una denuncia ante la policía por violencia doméstica, falsa acusación con el único propósito de vender la casa en la que vivían, que Andrés construyó y de la que fue despojado. Unos días después de obtener una medida preventiva de distanciamiento que impidió a Andrés acercarse al domicilio familiar, Cecilia vendió la casa. ¿Cómo fue la venta? ¿Cómo vendió la casa? Andrés nos explica que Cecilia "se hizo un Facebook, la publicó y nos vemos. Yo eso se lo mostré todo a la policía, al juez, y a todos". Y Valentina, cuñada de Andrés completa el relato indignada: "Y todavía los que le compraron la casa le dieron el papel".

³¹ Casi sin presencia en el Uruguay, hemos descrito este tipo de situaciones en detalle para el caso argentino, donde las políticas sociales dejan, tradicionalmente, un margen mucho mayor a la decisión local, lo que ha dado lugar toda una literatura sobre el clientelismo alimentado por las políticas sociales. En realidad, la idea de que las políticas sociales crean de modo mecánico clientelas políticas siempre alimentó perspectivas simplistas con la que es tan difícil captar la relación de las clases populares con la política como con el Estado. Presupone la eficiencia de la manipulación donde debería describir lazos sociales, conflictos, acción de los dominados y formas de la economía moral. MERKLEN, Denis: "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador", *art. cit.* Para una descripción reciente del lazo de las políticas sociales con el clientelismo político, ver COMBES, Hélène y VOMMARO, Gabriel: *Clientelismo político. Desde 1950 hasta nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.