

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Aproximación al análisis del Programa Infancia  
Adolescencia y Familia desde la perspectiva de la  
gubernamentalidad.**

**Mauricio Vidal**

**Tutor: Mónica De Martino**

**2009**

# Índice

1. Introducción .....	1
2. Reforma del Estado y Políticas Sociales .....	4
2.1. Organismos internacionales e implicancia con el Programa .....	22
3. Análisis de Coyuntura .....	26
3.1. La política económica del gobierno .....	28
3.2. Enfoque de las políticas sociales de la Administración 2005 – 2009 .....	32
4. Génesis del Programa .....	36
5. Los discursos Técnicos al desnudo .....	51
5.1. Fines y/o finalidades .....	51
5.2. Panorama general. Visión de la familia y políticas sociales .....	54
5.3. Organización, capacidad y destreza familiar .....	57
5.4. La familia como segmento operativo de la gubernamentalidad .....	59
5.5. Perspectiva histórica en relación al cambio de gobierno .....	63
6. El PIAF desde la perspectiva de la gubernamentalidad .....	66
6.1. La era progresista .....	68
7. Acerca de la gubernamentalidad .....	71
7.1. Familias y gubernamentalidad .....	82
7.2. Neo-liberalismo y gubernamentalidad .....	87
8. Consideraciones finales .....	90
9. Bibliografía .....	95

# 1. Introducción

La presente Monografía Final de Grado, correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social, refiere sustantivamente a una primera aproximación al Programa Infancia, Adolescencia y Familia -INFAMILIA - dependiente del Ministerio de Desarrollo Social -MIDES-, en el área social, a nivel nacional y regional, a fin de registrar similitudes y peculiaridades en la transición de la Administración del Dr. Jorge Batlle a la del Dr. Tabaré Vázquez.

Por una parte, se intenta identificar la trayectoria y cambios planteados por el actual gobierno con relación al Programa INFAMILIA establecidos por la Administración anterior. Por ello, se torna imprescindible considerar los rasgos más trascendentes de la tradicional matriz de bienestar uruguayo, así como las reformas de la que fue objeto desde la reapertura democrática de 1985, hasta que la fuerza de izquierda asume la conducción política del país.

En otro orden, las elecciones nacionales de noviembre de 2004 y las municipales de mayo de 2005 configuraron el mapa político en el que actúa INFAMILIA y en particular, dieron origen al enfoque global de políticas sociales que orienta al Programa.

A modo de establecer las formas de aproximación a nuestro objeto de estudio y explicitar los hallazgos derivados de lo que consideramos nuestro proceso de investigación, hemos planteado los contenidos de la siguiente manera.

En el primer capítulo abordamos la reforma del Estado y políticas sociales a partir de la apertura democrática y los organismos internacionales implicados con el Programa.

Posteriormente, en el Capítulo II, se plantea un análisis de coyuntura, el cual permitirá comprender el escenario político – institucional en el cual se enmarcan las políticas sociales y la política económica del gobierno en el año 2005 y primer semestre

del 2006. Además, se plantea el enfoque de las políticas sociales de la Administración 2005 – 2009.

En el Capítulo III analizamos la génesis del Programa, es decir sus orígenes a partir de su creación en el año 2000, en la Administración del Dr. Jorge Batlle, y la transición que el Programa ha devenido.

El Capítulo IV presenta los discursos proporcionados por los y las agentes técnicos que participaron del Programa en ambas Administraciones, como forma de analizar los fines y/o finalidades; el panorama general, teniendo en cuenta la visión de la familia y Políticas Sociales; organización, capacidad y destreza familiar; la familia como segmento operativo de la gubernamentalidad y la perspectiva histórica en relación al cambio de gobierno.

Relacionado con la perspectiva teórica adoptada para el presente trabajo, en el Capítulo V analizamos el Programa desde la perspectiva de la gubernamentalidad y la era progresista.

En consecuencia, en el Capítulo VI analizamos la gubernamentalidad, familias y gubernamentalidad y la era del neo-liberalismo asociada al tema.

En el Capítulo VII, se presentan las consideraciones finales en torno al análisis y proceso.

Por último, exponemos la estrategia metodológica desarrollada. Básicamente diseñamos y aplicamos una estrategia de orden cualitativo que apeló a diferentes técnicas, por ejemplo: entrevistas en profundidad a los y las agentes técnicos que participaron en el Programa durante la Administración anterior, técnicos que participan actualmente y aquellos que participaron del Programa durante ambas Administraciones. Además, se realizó una búsqueda y análisis de prensa en diarios nacionales, con el fin de obtener información difundida acerca del Programa y una exploración documental

sobre el mismo, asociado a los diferentes momentos por los cuales transitó el Programa, con el fin de realizar el análisis a la luz de la perspectiva teórica adoptada para el presente trabajo.

## 2. Reforma del Estado y Políticas Sociales a partir de la apertura democrática.

Es de interés, plantear una perspectiva crítica que permita adquirir la totalidad<sup>1</sup> que determinan las políticas sociales; las principales reformas sociales implementadas en la década de los noventa, las cuales se presentan de forma de captar la complejidad del sistema de bienestar y protección emergente, y por ende, el marco público de referencia del que disponía la coalición de izquierda para administrar y/o introducir modificaciones.

Para comprender el papel jugado por el Estado en términos económicos y políticos es oportuno remitirse a una concepción teórica fundante. Asentimos a los planteos que realiza la Prof. Silvia Lema en su Tesis de Maestría<sup>2</sup>: En la perspectiva marxista, el Estado tiene una naturaleza de clase, en tanto cumple la función de garantizar el dominio de una clase sobre otra. Ello se expresa por primera vez en el Manifiesto del Partido Comunista, en el cual expresa, “*el gobierno del Estado Moderno no es más que una junta que administra los negocios de toda la clase burguesa*” (Marx & Engels, 1995, p. 24). La lucha de clases constituye un elemento central para la comprensión de su concepción teórica y política. (Lema, 2002, p. 72)

El Estado se presenta como una estructura jurídico-política que tiende a garantizar, a legitimar, la reproducción de las relaciones sociales existentes en la estructura económica de la sociedad, esencialmente, las relaciones de propiedad y de

---

<sup>1</sup> “De la representación viva, caótica e inmediata del todo, el pensamiento llega al concepto, a la determinación conceptual abstracta, mediante cuya formación se opera el retorno al punto de partida, pero ya no al todo vivo e incomprendido de la percepción inmediata, sino al concepto del todo ricamente articulado y comprendido. El camino de la ‘representación caótica del todo’ a la ‘rica totalidad de las múltiples determinaciones y relaciones’ coincide con la comprensión de la realidad”. (Kosik, 1967, p. 48)

<sup>2</sup> Véase: Lema, S (2002) *Aproximación al análisis de los procesos de transformación de las políticas sociales públicas del Estado a Organizaciones de la Sociedad Civil, en el Uruguay en la década de los '90*. Tesis de Maestría. Río de Janeiro: UFRJ/ESS. Mimeo

apropiación privada de la riqueza. Constituye un escenario donde se expresa la lucha de clases, pero no un escenario en el que se produce. (Lema, 2002, p. 72)

En esta línea, Gramsci intentará tomar algunos conceptos claves que le permitirán identificar, comprender y exponer nuevas determinaciones de la realidad social de su tiempo. Dicho autor, comprende que las sociedades occidentales se diferencian de las sociedades orientales, en las características de su formación económico-social. Este es un criterio de análisis histórico político y no geo-político. Un elemento de distinción esencial es que las sociedades occidentales poseen Sociedad Civil. El poder de clase en Occidente no se fundamenta en el poder coercitivo a través de los aparatos de represión, sino en la dominación ideológica ejercida a través de una red de instituciones y organizaciones que conforman la Sociedad Civil, y constituyen los aparatos portadores de hegemonía. Sociedad Civil se presenta como la esfera de mediación entre la estructura económica y el Estado en sentido restringido (Coutinho, 1999, p. 121) La sociedad civil está constituida por los “aparatos privados de hegemonía” y pasa a ser parte del Estado dentro de una concepción ampliada del mismo, en la que no pierde su naturaleza de clase. (Lema, 2002, p. 74 - 75)

El Estado ampliado según Coutinho, contiene “dos esferas principales: *la sociedad política* (...) que es formada por el conjunto de los mecanismos a través de los cuales la clase dominante detentan el monopolio legal de la represión y de la violencia y que se identifica con los aparatos de coerción sobre control de las burocracias ejecutivas y policial-militar; y *la sociedad civil*, formada precisamente por el conjunto de las organizaciones responsables por la elaboración y/o difusión de las ideologías, comprendiendo el sistema escolar, las iglesias, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones profesionales, la organización material de la cultura, etc.” (Coutinho, 1999, p. 127. Apud Lema, 2002)

Por otra parte, en el marco del desarrollo del Estado Social, las políticas sociales cumplían más allá de la función económica y social, una función política central en la

legitimación del orden social capitalista y el proceso de regulación de la relación capital/trabajo. (Lema, 2002, p. 77)

De acuerdo con Pastorini, “la perspectiva marxista entenderá a las políticas sociales como *mecanismos de regulación tanto de procesos políticos* (que procuran el consenso social, la aceptación y legitimación del orden, la movilización/desmovilización de la población, la manutención de las relaciones sociales, la reducción de conflictos), *como económicos* (buscando la reducción de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, favoreciendo la acumulación y valorización del capital) (Pastorini apud Lema, 2002, p. 77)

El proceso de Reforma del Estado en el marco del proyecto neoliberal, requiere una reestructuración de las políticas sociales públicas, por lo cual dichas funciones de legitimación deben ser relocalizadas. (Lema, 2002, p. 78)

Desde las primeras décadas del siglo XX el país contaba con un sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto. La alta legitimidad de esa matriz de bienestar requirió de un fuerte y sostenido esfuerzo político en pos de introducir serias reformas en el área social. Si bien la estrategia de cambio utilizada en el área pública social, se ha caracterizado como gradualista en lo relativo a su modalidad de instrumentación y al tipo de modificaciones promovidas, igualmente consiguió impactar en el “corazón” de la matriz de bienestar tradicional. Así parece adecuado calificar el actual sistema de protección como *dual*, atendiendo tanto la orientación de sus prestaciones sociales básicas y así como la estructura institucional que lo encuadra y sostiene. (Midaglia, 1998)

En los últimos 20 años, la reforma social uruguaya supuso, en líneas generales, la introducción de un conjunto de innovaciones políticas, relativas a la orientación predominante del sistema y al marco institucional que enmarca a las políticas sociales. (Midaglia, 1998)

Desde el punto de vista institucional, se transformaron con distinto grado de profundidad un conjunto de organismos estatales encargados de los clásicos servicios sociales, a la vez que se crearon algunas instituciones públicas. El aspecto más novedoso de los cambios institucionales introducidos radica en la utilización recurrente de mecanismos de tipo *by pass* para impulsar nuevos programas sociales. Esta estrategia es un medio políticamente eficiente de llevar a cabo las reformas, en la medida que se “adjudican” las instancias de contralor político-institucional y por ende controla los potenciales niveles de conflicto que se pueda generar con relación a los cambios promovidos. (Midaglia, 1998)

En la década del '90, nos encontramos con transformaciones que se produjeron en el Uruguay en el contexto de los procesos de Reforma de Estado, a partir de la restauración democrática dada en el año 1985. Dichos procesos los ubicamos dentro de aquellas Reformas de Estado denominadas de “segunda generación”, es decir aquellas que apuntan a mejorar la calidad de las instituciones. (Narbondo & Ramos, 2002, p. 7)

Por otra parte, la palabra Reforma comienza a mencionarse cada vez con más intensidad. En 1993, el Banco Interamericano para el Desarrollo -BID- y el Programa de las Naciones Unidas -PNUD- plantea que el “éxito de una economía de mercado supone que haya una confianza pública y estabilidad institucional”, para lo cual expresa la necesidad de una reforma social que sea pensada con el “mismo marco estratégico que la reforma económica”. Hace énfasis en el descuido de los gobiernos durante el proceso de Reforma de los problemas de legitimidad y credibilidad que se generaban. (Lema, 2002, p. 79)

Los organismos internacionales como el BID y el PNUD plantean que los ejes de la reforma pasan por la:

*“(…) modernización, eficiencia y definición de nuevas formas de articulación con la sociedad civil, que traslade mayores responsabilidades a las organizaciones y agentes de la misma, pero que preserve la responsabilidad del Estado de establecer*

*reglas para el funcionamiento del mercado e intervenir para corregir sus imperfecciones, en especial los que limitan la competencia e impiden la distribución del ingreso aceptable”*  
(1993: p. 2)

De acuerdo con el BID en 1996 este organismo dedicará el 75% de sus préstamos a la reducción de la pobreza, reforma de sectores sociales y a la modernización del Estado. Esta última línea de intervención significó el 36% de los préstamos. (BID, 1997)

Con relación a la Modernización del Estado plantea que:

*“El propósito principal de las operaciones del Banco era fortalecer la gestión del Estado y afianzar las instituciones democráticas, a fin que los ciudadanos puedan ejercer mejor sus derechos. Con el propósito de fomentar la participación ciudadana, el Banco insta a los gobiernos miembros a que ejecuten proyectos por medio de organizaciones de la sociedad civil en los campos en los cuales estas organizaciones tienen una ventaja comparativa”*  
(BID: 1996, p. 1)

Este elemento pasa a ser central en la medida en que esta modernidad de implementación de políticas públicas a través de “Organizaciones de la Sociedad Civil” se buscan alcanzar algunos niveles de legitimación, basándose en aquel supuesto de que las políticas sociales han estado regidas, por las necesidades del capitalismo en cada momento histórico. Actualmente estos requerimientos implican procesos de desresponsabilización del Estado, promoviendo la mercantilización y privatización de las políticas sociales. (Netto, apud Lema, 2002, p. 77.)

La implementación de las reformas avala la existencia de un “modelo Uruguay” de Reforma de Estado; este modelo se ha caracterizado por la presencia de un estilo “gradualista” en el que coexisten elementos de modernización administrativa, con una actitud renuente a que el Estado se retire completamente de todos los ámbitos de gestión de los servicios públicos. (Norbando & Ramos, 2002, p. 7)

La actual discusión sobre la *governance* parte de un reconocimiento acerca de la paulatina pérdida de centralidad del Estado, al mismo tiempo que se insiste en la necesidad de reforzar sus capacidades para coordinar y dar coherencia a una matriz de organizaciones y agencia proveedoras de servicios públicos mucho más fragmentada que en el pasado. En este contexto el Estado ya no puede apelar exclusivamente a sus antiguos instrumentos burocráticos de comando y control sobre la sociedad, sino que junto a éstos debe ir incorporando formas de conducción típicas de otros subsistemas sociales, tales como el mercado y las redes. (Norbando & Ramos, 2002, p. 8)

En la perspectiva adoptada en el segundo gobierno de Sanguinetti (1995) se planteó una reforma sistemática en la Administración Central, entendida como una transformación y modernización institucional. En esta perspectiva, el objetivo perseguido fue transformar el núcleo central estatal uruguayo para adecuarlo a las nuevas tendencias de gestión pública y de articulación del Estado con el mercado en la provisión de servicios públicos.

Dicha tendencia se caracteriza por un sistema de organización y gestión del Estado y de los servicios públicos más próximo al de la empresa privada y con mayor apertura a la competencia en mercados abiertos. Para ello el mecanismo fundamental es la realización de contratos entre el Estado y las agencias autónomas y privadas. (Narbondo & Ramos, 2002, p. 13)

Los nuevos mecanismos y reglas de juego cambiaron: en el primer gobierno de Sanguinetti y durante el gobierno de Lacalle, se fueron profundizando en la medida en que se acrecentaba en los partidos tradicionales la preocupación por el problema de la “governabilidad” en el sistema democrático. Dichos mecanismos fueron los antecedentes de la Coalición de Gobierno que se formalizó en el segundo gobierno de Sanguinetti y se reedita actualmente. (Lema & Espasandin, 2000)

A pesar de las particularidades que se visualizan en el país, se está procesando una profunda transformación del Estado uruguayo, en la que se identifica la tendencia

que existe a nivel de América Latina, de reducción creciente de las competencias del Estado y de transferencia de responsabilidades hacia diferentes organizaciones de la sociedad civil. De algún modo, los cambios en el Estado uruguayo se han procesado gradualmente a lo largo de la transformación del padrón de acumulación<sup>3</sup>. (Lema, 2002, p. 89)

Dentro de la propuesta de facilitar un “Fondo de Inversión Social”, el BID a través del programa específico para el Uruguay plantea:

*“De acuerdo al documento marco acordado entre el Gobierno y el Banco, la Cooperación Técnica se propuso: impulsar cambios progresivos en la asignación y uso de los recursos y sentar las bases para formular -en un plazo más largo- la reforma de las políticas sectoriales. A esos efectos se procuraba, entre otros objetivos: reordenar el gasto público social; lograr que los recursos lleguen a la población objetivo; mejorar la capacidad institucional para formular y ejecutar políticas sociales; mejorar la capacidad del Estado para elaborar planes de mediano plazo”.* (Midaglia, 1998, p. 21)

Este conjunto de medidas encuentran un campo fértil en la situación social y económica de determinados sectores de la población. Dicha situación propicia entonces, las posibilidades concretas de implementación de este tipo de medidas.

Desde la década de los '90 se verifica una estrategia de implantación de nuevas modalidades de políticas sociales, fundamentalmente en el área de la asistencia, caracterizadas por la transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad civil y a la familia. (De Martino, 2000)

Fundamentalmente es a partir de principios de la década de los noventa, que comienza a desarrollarse esta nueva modalidad que va a configurar un área específica

---

<sup>3</sup> Véase Tesis de Maestría en Servicio Social “Aproximación al análisis de los procesos de transferencia de las políticas sociales públicas del Estado a ‘Organizaciones de la Sociedad Civil’, en el Uruguay en la década de los '90. Silvia Lema Navarro. Op. Cit.

de reforma del sector público estatal. No por casualidad es en 1990 que se crea el Programa de Inversión Social - P.R.I.S. - como programa asesor al gobierno, con el objetivo de reorientar las políticas sociales en el Uruguay.

Por otro lado, se encuentra una transferencia de actividades y funciones de la órbita estatal a la órbita privada o sin fines de lucro. Esto abarca gran parte de la implementación de servicios pero también se refiere a un conjunto de servicios que eran realizados por el propio Estado pero que comenzaron a aparecer bajo la modalidad de tercerización.

*“Desde fines de los años ochenta y principios de los noventa se aprecia un gradual y permanente cambio en la gestión del Estado de la prestación directa a la indirecta y regulada de cometidos públicos; de la prestación de servicios reglamentada, a las transferencias de pagos por servicios contratados; estructuras verticales basadas en el principio de la autoridad central, a operaciones desconcertadas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones; de privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de los insumos para medir el éxito o fracaso de la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios”<sup>4</sup>. (OPP-CEPRE, 1998, p. 10)*

Según Narbondo & Ramos (2002) la línea de acción fundamental en la reformulación de la estructura funcional y organizativa, es concentrar la Administración Central en las actividades esenciales, traspasando a la sociedad civil, sea a empresas de mercado, sea a organizaciones del tercer sector, el resto de las actividades. A partir de esto se trata de reformular la estructura organizativa a fin de evitar las disfunciones e ineficiencias que se habían venido acumulando a lo largo de los años y también para adecuarla a la concentración de la actividad. (Narbondo & Ramos, 2002, p. 17)

---

<sup>4</sup> Véase Uruguay: La Reforma del Estado y las Políticas Públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000). Capítulo *La Reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti*. Narbondo & Ramos, 2002, p. 17)

Con relación a lo anterior, cabe mencionar algunas miradas sobre el concepto de Tercer Sector. Según Carlos Montaña (1999), existen dos hipótesis sobre el Tercer Sector<sup>5</sup>: para tal abordaje, formularemos algunas hipótesis que intentarán guiar el análisis sobre algunos supuestos no explicitados sobre el Tercer Sector o sobre aspectos que consideramos pueden ser abordados críticamente.

A partir de su enunciación, se intenta fundamentar brevemente el por qué de las mismas, sin limitar el tema pero sí plantear algunas conclusiones.

a. La conceptualización sobre el Tercer Sector responde más bien a una visión funcionalista de la realidad social, esfumándose las dimensiones del conflicto y del carácter histórico-estructural de los procesos sociales, y no responde adecuadamente a las particularidades de la sociedad civil y de los movimientos sociales en América Latina.

Se considera que existe en estas formulaciones una visión armónica de la sociedad y de los procesos históricos, que niega el papel de las fuerzas y estructuras sociales en los procesos de transformación social. Esto se refleja en una visión relativamente escasa en cuanto al papel de las contradicciones y los conflictos, - podríamos decir que no es dialéctica -, de las relaciones entre Estado, Tercer Sector y mercado, y en el no visualizar los múltiples procesos de transformación y de cambios mutuos que se generan en la medida que interactúan las tres esferas. Si bien hay un reconocimiento y una defensa de la autonomía de actuación de cada uno de los tres sectores, en principio esto tendría más que ver con el ser portadores de racionalidades diferentes, pero esto no niega las mutuas relaciones entre las tres esferas ni el que sea deseable que ellas existan. Por el contrario, generalmente en estos análisis hay una revalorización de las variadas formas de complementariedad (que son vistas generalmente de forma no conflictiva) que pueden establecerse entre mercado, Tercer Sector y Estado.

---

<sup>5</sup> Sobre un análisis de las implicaciones del Tercer Sector, y la transición de una lógica centrada en el Estado para una centrada en la sociedad civil, ver el artículo de Carlos Montaña: *Das "lógicas" do Estado" às "lógicas da sociedade civil": Estado e "terceiro setor" em questão*. Revista Serviço Social & Sociedade Nº 59. Sao Paulo. Cortez. Março 1999, pp. 47 y ss.

Pero también existe una mirada “integradora” a la interna del Tercer Sector, que es lo que hace que pueda hablarse de su existencia, en la medida que pueda existir algo común que unifique e identifique a sus distintos actores y procesos. En este sentido, se tiende a confundir y/o unificar a fundaciones empresariales, asociaciones de filantropía y caridad, movimientos sociales, ONG’s, asociaciones civiles, instituciones religiosas, organizaciones cooperativas, etc., que no tienen las mismas prácticas ni objetivos, ni se rigen por las mismas “orientaciones normativas”. Creemos en este sentido que es muy difícil compatibilizar los valores que orientan a la caridad y filantropía (que son casi “premodernos”), con los valores de la libertad y la justicia (que son conquista y bandera del proyecto de la Modernidad).

El área de teorización sobre los Movimientos Sociales parece ser un campo de debate, de análisis y de interpretación sobre fenómenos asociativos y de la acción colectiva mucho más enriquecedor, problematizador y complejo que el que se plantea para el Tercer Sector. Por otro lado hablar de movimientos sociales es hablar de aspectos de economía alternativa, de dimensiones de la identidad y la cultura, de proyectos socio-políticos, de cultura política, de ideologías y hegemonía, etc. y en este sentido se rompe con la separación artificial entre intereses económicos, sociales y políticos tan presente en la cuestión del Tercer Sector. Esto no implica lógicamente negar la dimensión de conflicto y de intereses contrapuestos que se mueven en el seno de la sociedad civil (y también en el Estado) y que atraviesan a los movimientos sociales, las ONG’s y a las organizaciones sociales en general.

**b.** Más que debido a una “revolución asociativa global”, emerge la idea del Tercer Sector en un contexto de reestructuración del capitalismo y de los mercados, asociado a un desmantelamiento y reestructuración de los “Estados de Bienestar”.

En los abordajes sobre el Tercer Sector se hace referencia a la importancia contemporánea de la participación voluntaria y comunitaria, y que dicha “eclosión” se genera en parte como una respuesta a la “invasión” e intervención desmedida del Estado en la sociedad como parte de las políticas de regulación económica y de

bienestar social impulsadas por los llamados “Estados de Bienestar”<sup>6</sup>, para garantizar la vigencia de los derechos sociales y el funcionamiento “regulado” del capitalismo. Lester Salamon habla de una “*revolución asociativa global*”, valorando el gran peso económico que tendría este Tercer Sector en la actualidad (sobre todo en los países del capitalismo desarrollado) ilustrado en términos de generación de empleos, de tiempo dedicado, de nivel de gastos y de trabajo voluntario movilizad. (Ioschpe (org.) 1997, p. 89 y ss. Apud Casas, 1999)

Pero más que debido a un supuesto resurgimiento de la acción colectiva en el ámbito mundial, creemos que estos fenómenos se están produciendo en un contexto de “des-responsabilización” del Estado de la llamada *cuestión social*, en el marco del auge de las políticas neoliberales que acompañan el proceso de globalización<sup>7</sup> capitalista a escala mundial. Sobre todo desde fines de la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente en el marco de los países del capitalismo desarrollado (y de forma mucho más tímida y parcial en el caso de América Latina) se produjeron transformaciones importantes en la estructura social, económica y política de estos países, “sintetizados” en el progresivo desarrollo de dicho “Estado de Bienestar” o “Estado social”. En América Latina y en Uruguay este tipo de Estado protector ha tenido muchos límites y debilidades, no pudiéndose hablar propiamente de un “Estado de Bienestar”, relacionado con las variaciones en el proceso de acumulación capitalista y con el papel subordinado que tuvo nuestra región con relación a las economías del capitalismo central. Por otro lado, los procesos de globalización del capitalismo han puesto arriba de la mesa la vulnerabilidad de las economías abiertas, desprotegidas, dejadas libradas al impulso “regulador” del mercado y “des-regulador” del Estado.

En este contexto también podemos decir que el recurso a la figura del Tercer Sector o a la “participación de la sociedad civil organizada” presenta muchas veces un carácter “utilitario” y claramente ideológico (en el sentido de ocultamiento de la realidad), en cuanto a que no presenta un valor en sí mismo, sino que se le “exige” al

---

<sup>6</sup> Para un estudio sobre diferentes configuraciones del Estado de Bienestar se puede consultar la investigación de Gosta Esping-Andersen: *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Valencia. Alfons el Magnanim. 1993.

<sup>7</sup> Sobre distintas teorías y énfasis diferenciados en función de las características de la globalización se puede consultar el texto de Octavio Ianni. *Teorías de la globalización*. Mexico. Siglo XXI. 2da. Ed. 1997.

“Tercer Sector” resolver cuestiones fundamentales que el capitalismo globalizado en su versión neoliberal no puede ni pretende resolver. En un contexto de desmantelamiento y reestructuración del Estado se “le pide” al “Tercer Sector” que se ocupe de resolver sus “propios” problemas y de atender y colaborar con el tratamiento de la “cuestión social”; en el marco del crecimiento del desempleo y del empleo precario (por el doble resultado de la libre intervención del mercado y de la falta de regulación del Estado) se plantea como un mecanismo para la generación de empleos, tal como lo demanda Jeremy Rifkin (Ioschpe (org.)1997, p. 13 y ss apud Casas, 1999)

Suscribimos la idea que plantea Midaglia (1998) en que la distribución de bienestar se respaldó en una lógica política que supuso desde un activo intercambio de favores con las bases electorales (clientelismo) hasta la conformación de espacios de negociación relativamente cerrados con grupos o corporaciones socioeconómicas, promoviendo la emergencia de un “*pseudocorporativismo*” del bienestar. Para algunos analistas, los sistemas de políticas sociales fueron un instrumento de participación política que sustituyó -o, mejor dicho, suplió- los déficits de institucionalización democrática en un conjunto de países latinoamericanos. (Dos Santos, 1987)

La protección social supone la puesta en práctica de políticas públicas de asistencia y/o de seguridad mínima capaces de atender las deficiencias de integración e inclusión social de los sectores más pobres y simultáneamente de aquellos grupos poblacionales que en períodos de crisis, shocks económicos o ciertas fases del ciclo vital tienen dificultades de resolver problemas de subsistencia. (Norton, Coway, & Foster, apud Midaglia, 2002: 4).

Por otra parte, la razón dialéctica permite captar los diferentes procesos sociales a partir de su historicidad como procesos que se desarrollan socialmente a través de las relaciones que establecen los hombres entre sí y con la naturaleza.

Pensar a las políticas sociales desde esta perspectiva significa buscar su especificidad en el modo de producción capitalista; según lamamoto:

*“El proceso capitalista de producción expresa, por lo tanto, una manera históricamente determinada de los hombres de producir y reproducir las condiciones materiales de existencia humana y de las relaciones sociales a través de las cuales realizan la producción. En este proceso se reproducen concomitantemente las ideas, y representaciones que expresan estas relaciones y las condiciones materiales en las cuales se producen, encubriendo el antagonismo que las permea”.* (Iamamoto, 1997, p. 172)

Desde esta perspectiva, dentro de la producción social hace referencia a las relaciones sociales que se establecen a partir de un determinado modo de producción, y con reproducción social refiere a la continuidad de determinadas relaciones sociales, que manteniendo su esencia se crean y recrean constantemente.

La producción de determinadas relaciones sociales en el sistema capitalista, implica fundamentalmente la reproducción de clases sociales y relaciones de dominación para lo cual se apropian de formas mistificadoras de encubrimiento de las desigualdades, los conflictos y las contradicciones.

Pensar en políticas sociales en el orden burgués significa comprenderlas con relación a los procesos de producción y reproducción de las relaciones sociales y por lo tanto de formas de dominación y legitimación.

Una vez planteadas las tendencias teóricas, volviendo al caso uruguayo, es pertinente considerar que la reformulación de las tradicionales políticas sociales estuvo pautada por un intento político de conservar moderadamente los rasgos estructurales del tradicional régimen de bienestar uruguayo<sup>8</sup>. La desarticulación de la matriz clásica

---

<sup>8</sup> Una serie de estudios sobre la matriz de bienestar originaria en Uruguay indicaban que el régimen predominante oscilaba entre uno típicamente conservador con fuertes rasgos de estratificación de beneficios (Filgueira, 2002) y otro de perfil socialdemócrata (Moreira, 2004).

de servicios sociales no se llevó a cabo de manera radical u ortodoxa en lo referente a su orientación y diseño institucional, ya que se constata en el sistema vigente un cierto predominio de las políticas sociales universales. (Midaglia, 1998)

Un último cuestionamiento sobre este tipo de iniciativas, refiere al alcance político de los conceptos que respaldan y fundamentan esta nueva generación de políticas sociales y por ende que definen las características de los futuros sistemas de protección. En este campo, una de las nociones más difundidas y que tiene amplia aceptación en los elencos políticos como también en los cuadros tecnocráticos, es la relativa a la integralidad de las propuestas sociales. Sin embargo, más allá del uso genérico de esa noción, no se explicita con suficiente precisión, si esa integralidad se remite al diseño de políticas sociales o se traduce en una forma de intervención pública institucional. Del énfasis que se le asigne a cada una de estas dimensiones se derivará el perfil de matriz de protección que se pretende consolidar y con ello el tipo de articulación entre la esfera económica y social. En el supuesto que se privilegie el diseño integral de programas sociales, cabe esperar un sistema centrado en políticas de combate a la pobreza, de corte residual, que apenas tienda a compensar las inequidades resultante de la dinámica económica.

Sólo los segmentos extremadamente pobres requieren de propuestas esencialmente integrales, ya que sus carencias críticas suponen acciones simultáneas en varios frentes dada la multiplicidad de riesgos que enfrentan. En cambio, la otra alternativa, la referida a intervenciones públicas integrales, remite a un esquema de protección ampliado, en el que es posible de articular programas focales con universales, en la búsqueda de generar un sistema de seguridad básica inclusiva para el conjunto de la ciudadanía. Y en este caso, los temas sociales son parte constitutiva de las políticas económicas. (Midaglia, 1998)

Las estrategias políticas utilizadas por los subsiguientes gobiernos democráticos hasta el presente, en pos de reformar el viejo sistema de protección, fueron sumamente heterogéneas, más precisamente un mix entre la tradición y la innovación.

Importa destacar que esa estrategia de reforma tipo *mix* adquirió una combinatoria muy variada de sus componentes de tradición e innovación según el sector y arena de política pública.

Un conjunto de revisiones de políticas sociales recuperó bajo nuevos parámetros la orientación clásica y a su vez utilizaron en gran medida la estructura pública institucional disponible y simultáneamente intentaron modernizar la misma; en un lugar intermedio se ubican una serie de tercerizaciones de programas sociales que adolecieron de cierto déficit de regulación pública, y en el otro extremo, el lanzamiento de una serie de nuevos programas sociales que se localizaron en la órbita del Poder Ejecutivo, sorteándose el organigrama público-estatal, y por ende sus típicos contralores políticos. (Midaglia, 1998) como es el caso que nos interesa.

De esta breve presentación de las reformas en el campo social, resulta evidente que la matriz uruguaya de protección se podría calificar de *dual*, en el sentido que convive un universalismo revisado conjuntamente con nuevas políticas focalizadas dirigidas fundamentalmente a los sectores pobres. Esa direccionalidad dual no sólo se expresa en las orientaciones de *polices* sino también en la ingeniería institucional que encuadra los diversos programas, produciéndose así una mayor complejización del aparato estatal central. Esta complejización de la órbita pública, en última instancia tiende a debilitar la autoridad y la operativa de la misma en materia social. Las estructuras de tipo *by pass* que se utilizan para manejar un conjunto amplio de políticas sociales podrían considerarse como indicativas de la desconfianza política sobre la esfera estatal instituida para revertir su clásica dinámica de funcionamiento en la administración de servicios públicos. (Midaglia, 1998)

Complementando este análisis, el uso de estos mecanismos en algún sentido “excepcionales” (*by pass*) también puede evaluarse como recurso de coyuntura para asegurar la celeridad del lanzamiento de nuevas propuestas sociales, que se diferencian profundamente de aquellos de orientación relativamente universalista. Si esta fuera la situación, la localización ad hoc de los mismos sería estrictamente

transitoria y por ende cabría esperar una inclusión definitiva en el organigrama estatal. Bajo esta óptica, es pertinente hipotetizar que en el corto plazo el sistema de bienestar perdería o debilitaría su carácter dual y se tendería a articular las estrategias nuevas y reformadas de bienestar en un sistema que poseería un núcleo sólido reformulado, ensamblado con otro más flexible tendiente a brindar respuestas a necesidades específicas y variables. (Midaglia, 1998)

Cabría entonces preguntarse sobre las principales razones políticas que llevan a una recurrencia permanente por la excepción institucional cuando se dispone de organizaciones públicas especializadas en temas sociales, que por supuesto poseen grados de deficiencia pero son susceptibles de revisiones para mejorar su funcionamiento. La respuesta no es simple y seguramente se encuentre asociada a la relación costos-beneficios políticos que implica revisar con profundidad el entramado público institucional. Más allá de los motivos que respaldan este tipo de decisiones, lo que se pone de manifiesto es el status secundario de estas nuevas estrategias de protección y la precariedad política de respaldo, ya que los mismos se tornan presas fáciles de permanentes alteraciones, modificaciones y hasta suspensiones, producidas fundamentalmente por la rotación de gobiernos. (Midaglia, 1998)

Al igual que en otros países latinoamericanos, en Uruguay las nuevas políticas sociales se plantearon, por una parte, como un medio de suplir las deficiencias de inclusión social que se registraban en el país y por otra, como una estrategia seria de reformulación del sistema clásico de protección. Este proceso se legitimó basándose en un discurso político que resaltaba, entre otros aspectos, la rigidez para responder a diversas demandas; la concentración de beneficios en sectores sociales que disponían de recursos para satisfacer sus necesidades y la ausencia de participación social en relación con las políticas públicas consagradas. (Midaglia, 1998)

La consagración de los derechos sociales no fue una dádiva de las elites políticas de turno. Por ello, resulta equivocado afirmar que la anticipación del Estado en esta materia fue producto de la obra de una figura política o de un grupo de ilustrados, sin negar con esto, la importancia de ciertos personajes históricos en esta materia.

Planteando de este modo, la promulgación de los derechos sociales fue y seguirá siendo producto de amplios procesos políticos y una interpretación de tipo individualista, no sólo reduciría la explicación sino negaría la complejidad de los procesos históricos. (Midaglia, 1998)

A partir de lo planteado se desprende que los derechos sociales no siempre se correspondieron con necesidades sociales objetivas o extremas, sino con las problemáticas sociales objetivables políticamente, es decir, aquellas que ejercieron suficiente presión para entrar a la agenda pública y por ende ser atendidas por los distintos gobiernos. (Midaglia, 1998)

Considerando los aportes realizados por Midaglia (1998), Normando & Ramos (2002) como relevantes para el análisis de las políticas sociales y los cambios ocasionados; éstos se dan en el marco de las formas de renovación en términos de políticas sociales del modelo neoliberal y la búsqueda de nuevas formas de legitimación.

Por otra parte, para Gramsci (1980), la estrategia de pasivización refiere al “*criterio interpretativo*” que significa el concepto de *revolución pasiva*, entendida como una forma particular de comprender los procesos de renovación – restauración del capital y de la vida estatal en su conjunto, así como también de las formas de legitimación y dominación, en su más amplio sentido, no solamente económico. (De Martino & Lema, 2007, p. 3 - 4)

De acuerdo con Gramsci (1980) este concepto “*se deduce rigurosamente de dos principios fundamentales de la ciencia política: 1) ninguna formación social desaparece en cuanto las fuerzas productivas que en ella se desarrollan encuentran lugar para un ulterior movimiento progresista; 2) la sociedad no asume compromisos para cuya solución no han surgido las condiciones necesarias*”. (De Martino & Lema, 2007, p. 4)

El concepto de *revolución pasiva* o de *restauración – renovación* no significa que el conjunto de los acontecimientos de la realidad quede incambiada, todo lo contrario. Un proceso de restauración – renovación contiene la idea de que existen modificaciones moleculares que se van a constituir en el sustento de nuevas transformaciones que modificarán progresivamente la composición de la fuerzas en pugna. (De Martino & Lema, 2007, p. 4)

El propio Gramsci (1980) lo indica: “*Se puede aplicar al concepto de revolución pasiva el criterio interpretativo de las modificaciones moleculares que, en la realidad, modifican progresivamente, la composición precedente de las fuerzas y por lo tanto, se transforman en matriz de nuevas modificaciones*”. (Gramsci, 1980, p. 77. apud De Martino & Lema, 2007)

La reestructuración productiva y su contraparte, el neoliberalismo como proyecto político, pueden ser pensados como una ofensiva contra-revolucionaria que interviene como estrategia de restauración y renovación. (De Martino & Lema, 2007, p. 5)

Si tomamos al Programa INFAMILIA en una coyuntura donde los períodos de apertura democrática y su “consolidación”, ya en la era de gobiernos progresistas, podría ser asociado al momento privilegiado de renovación, en tanto eran necesarios nuevos mecanismos de re-legitimación del proyecto neoliberal, ahora llevado adelante por gobiernos elegidos democráticamente e incluso de claras raíces de izquierda. (De Martino & Lema, 2007, p. 5)

No obstante, la Administración del Frente Amplio puede considerarse -en su primer año y medio de gobierno-, como una fuerza política que “pasiviza” las fuerzas sociales y en una línea de continuidad histórica en términos de “renovación”, más allá de avances en otras áreas de la vida social y política. (De Martino & Lema, 2007, p. 11)

## 2.1. Organismos Internacionales e implicancia con el Programa

Junto con las transformaciones del Estado sobre las transformaciones económica-sociales, surge una nueva estructura jurídico/política, representada a través de los organismos internacionales de “cooperación”. No sólo se descolocan los centros económicos de los territorios nacionales, a partir de los procesos de transnacionalización productiva y financiera, sino que se descolocan del centro político el antiguo Estado Nacional. Nuevos organismos toman relevancia, aunque, no se diferencian de aquel Estado por su carácter o naturaleza. Reproducen pues, la naturaleza de clase del Estado a otra escala, una escala supranacional, y subordinan la función de este a los intereses del capital internacional. (Lema, 2002, p. 118)

Por otra parte, en el Proyecto de Investigación denominado “*Organismos internacionales y su implicancia en el devenir de las familias uruguayas 1985 - 2003*”<sup>9</sup> realizado por las estudiantes Bremerman, P, Fernández, R, Gómez, S & Salinas, R, plantean que a partir de la década de los 70, es donde entran en conflicto las políticas económicas y sociales desarrolladas hasta el momento, desencadenando un debilitamiento del mismo. Comienza a verse limitada la capacidad del Estado, de responder a las problemáticas que estaban afectando a la sociedad, lo cual llevó a que se viera cuestionado su funcionamiento y a proponerse un cambio estructural del mismo, en tanto cabe destacar que se veía el advenimiento de un nuevo orden, imperante ya en otros países, el denominado Neo-liberalismo. Es a partir de estas causas que comienzan a darse cambios importantes en el orden dominante y a perfilarse nuevos actores sociales: Organismos Internacionales, los cuales van a jugar un papel importante en el desarrollo del nuevo modelo.

---

<sup>9</sup> Dicho trabajo se enmarca en el Taller de Investigación de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, diciembre de 2007. Mimeo. Docente Responsable DT Prof. Mónica De Martino.

El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID<sup>10</sup>), en 1999 replantea que a pesar de las dificultades a nivel financiero y social, a nivel de objetivos macroeconómicos “la región ha puesto la casa en orden”, por lo cual se deberá avanzar en para que “las democracias representativas sean también democracias participativas”. Para ello el orden de prioridades esta centrado en los programas de reformas (de segunda y tercera generación), que abarcan fundamentalmente a las reformas del Estado, la realización de un pacto social entre gobierno y sociedad que tienda a resolver problemas sociales, y los problemas de gobernabilidad, entrelazando actividades de los gobiernos centrales, con gobiernos locales y entre el gobierno y sociedad civil. (BID, 1999, CP -188/199. Apud Lema, 2002, p. 119)

El advenimiento del Neo-liberalismo, trajo consigo fuertes cambios a nivel social, político y económico, repercutiendo de forma directa en los diferentes sectores de la sociedad.

De Martino (2001) plantea que el modelo Neo-liberalismo se caracteriza por “*Desregulación amplia de la economía, autonomía del sector financiero, desmantelamiento del sector público, abandono de las funciones estatales de promoción e integración social, manteniendo su intervención en lo relativo a la fijación del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria*”. (De Martino, 2001, p. 105)

Por ello, cabe destacar que pasamos de un Estado interventor y juez, que regula la economía a un Estado que desregulariza, no interviene y ejerce el principio de libre mercado, limita la intervención en la *cuestión social*<sup>11</sup>, donde la política social ya no es

---

<sup>10</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo, fue creado como una institución financiera multilateral para el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe; además de financiar fomentan acciones para reducir la pobreza e impulsar el crecimiento sostenible, como así también expandir el comercio, la inversión e integración regional y promover la modernización del Estado. Dicho Banco, está integrado por la Corporación Interamericana de Inversiones CII y el Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN.

<sup>11</sup> Al respecto véase Castel, R (1997) *La metamorfosis d e la cuestión social*. (1ra. edición) Argentina: Paidós.

considerada una inversión sino como un gasto, todo esto pasa a girar en torno al mercado y ya no se tiene en cuenta el colectivo, pasando a predominar el individualismo.

Las políticas sociales llevadas a cabo por este modelo, se vieron influenciadas a nivel teórico y práctico por informes realizados por organismos internacionales, como el BID, que a partir de los años 90 comenzaron a inquietarse ante la cuestión social de los países latinoamericanos. Situación que se caracterizaba por una gran pobreza, exclusión y otros fenómenos sociales de gravedad similar. Estos organismos apostaban a determinadas reformas en el ámbito económico, lo cual, según sus principios, favorecería el bienestar de la población. Dentro de las recomendaciones que expresaron, en líneas generales, se destacan las siguientes: “... *atribuir al crecimiento económico un papel importante (...) Focalizar la acción pública en los más pobres, descentralizar los servicios de salud y educación, invertir en capital humano y en infraestructura social, subrayar la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos*” (Barba, 2004, p. 98)

Según Lema (2002) aunque su discurso sea aparentemente preocupado por la “pobreza” y la inequidad en la distribución de la riqueza, no plantea alternativa válida. Proponen algunas correcciones al modelo de desarrollo dominante, sin cuestionar sus elementos básicos fundantes. Son los mismos organismos, representantes de los mismos sectores que impulsan este proyecto económico y político, los que pretenden una “alternativa”. (Lema, 2002, p. 120)

Una de las críticas que se le realiza se basa en que detrás del argumento de la centralidad de la participación y democratización se esconde el interés de traspasar responsabilidades, que eran competencia del Estado, a “Organizaciones de la Sociedad Civil”, mediatizando las reivindicaciones político-sociales, en un juego de relaciones engañosas que ocultan su contenido de clase y su lógica de dominación. Es en este marco general de reformas y de políticas de ajuste que se ha manifestado el interés del Banco Mundial y de otros organismos internacionales en el involucramiento creciente

de lo que ellos denominan “Organizaciones No Gubernamentales”. (Lema, 2002, p. 120)

Las políticas públicas abordan la cuestión social, atravesadas por orientaciones gubernamentales, y por el contexto, lo cual incide en la forma de respuesta a las distintas problemáticas que afectan a nuestra sociedad y a América Latina en general. Además, la implementación de las políticas públicas se encuentra transversalizadas por la gobernabilidad, esta supone una articulación de las políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil, siendo fundamental la participación de diferentes actores sociales, en la implementación de programas, promoviendo vínculos, valores, participación, equidad.

Es por ello, que nos permite inferir que organismos internacionales como el BID, tuvieron una especial incidencia en el desarrollo de las reformas de los sectores sociales e introducción de nuevas herramientas. El BID eligió catorce programas, con la totalidad de erogaciones en la seguridad social, salud y educación.

### 3. Análisis de Coyuntura

Se considera pertinente puntualizar de forma sucinta una caracterización de la coyuntura económica, política y social de Uruguay a partir del año 2000. Como se desprende del mismo, podemos señalar que aún con los avances que ha significado en materia social y económica, el gobierno del Frente Amplio puede seguir siendo identificado en el momento de renovación que hace al concepto de *revolución pasiva* que plantea Gramsci, tal como fue analizado en el capítulo anterior.

Kaztman & Filgueira (2001) plantean que los esfuerzos para articular acciones públicas y privadas de los últimos años en el marco de este tipo de programas, han puesto en evidencia la potencialidad para generar respuestas adecuadas a una problemática creciente y diversificada. Sin embargo, no han logrado aún superar la fragmentación derivada de las características de nuestro sistema institucional, conformado sobre la base del supuesto de un Estado social efectivo, creando en forma aluvional y por sumatoria de acciones, sin instrumentos que permitan asegurar una articulación efectiva. (Kaztman & Filgueira, 2001, p. 135)

Por ello, articulado en algunos casos a los pilares tradicionales, y sumado en otros casos a éstos, el sistema de bienestar uruguayo ha ensayado un conjunto de iniciativas plasmadas en reformas a los pilares centrales del Estado social o en programas especiales orientados a proteger la infancia y la adolescencia. A diferencia de los pilares del *Welfare State* uruguayo, estos programas y reformas poseen un carácter focalizado o compensatorio y pretenden incentivar o garantizar el acceso más allá de los recursos que brindan las políticas universalistas, así como atender situaciones de desestructuración familiar y desintegración social, y no sólo de carencia material. En conjunto, los pilares tradicionales, sus reformas recientes y los nuevos programas, constituyen un importante sistema de protección a la infancia y adolescencia que, si bien escasamente coordinado e insuficiente en muchos aspectos, es el fruto de un esfuerzo extremadamente valioso de los últimos quince años por

adaptar y transformar las políticas sociales de tal manera de hacer frente a los nuevos desafíos. (Kaztman & Filgueira, 2001, p. 136)

En uno de los documentos proporcionados por el Programa INFAMILIA acerca del informe *Contexto en el que se desarrolla el Programa*. Coyuntura económica, política y social de Uruguay en el año 2005 y primer trimestre de 2006, plantea que la política económica de la Administración de Vázquez se ha organizado en torno al programa económico que sirvió de base para la redacción de la Carta de Intención presentada ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) para alcanzar un acuerdo de Derechos Especiales de Giro<sup>12</sup> a 36 meses.

En dicha Carta de Intención, el gobierno planteó estar implementando una estrategia de desarrollo global con el objetivo de lograr establecer desde el punto de vista macroeconómico, a la vez que llevar adelante una serie de reformas estructurales que permitan promover un crecimiento sustentable elevado junto a la reducción de los niveles de pobreza. Dichas reformas, junto a algunas políticas sectoriales en materia laboral y social, son fuente de importantes cambios institucionales en el país y consisten en los pilares del programa económico del actual gobierno.

Durante el 2005 y los primeros meses del 2006, la economía internacional continuó influyendo positivamente sobre la evolución de la economía uruguaya: persistió el crecimiento de la actividad y el comercio mundial, los precios internacionales de las materias primas continuaron elevadas y las tasas de interés, si bien en aumento, se mantuvieron en niveles reducidos. Las dificultades más notorias provienen del precio del petróleo que ha continuado al alza. Este hecho afecta la economía real en dos sentidos: por un lado, se encarece un insumo esencial para la economía mundial y, por otro, los bancos centrales deben responder las presiones inflacionarias que dicho fenómeno genera.

---

<sup>12</sup> Unidad de cuenta utilizada por el FMI en sus operaciones de préstamo. Está conformada por una canasta de monedas y su cotización varía de acuerdo a las cotizaciones de éstas.

Respecto al contexto regional, durante el 2005 la economía uruguaya recibió influencias disímiles de los países de la región, debido principalmente a la diferente evolución del nivel de actividad y a las distintas políticas económicas adoptadas por nuestros vecinos. En particular, el crecimiento de la actividad económica en Argentina permitió incrementar el flujo comercial con dicho país. Simultáneamente, en Brasil no se produjo un crecimiento sustancial del producto respecto al 2004 (2.3%) y las exportaciones uruguayas en dólares hacia ese país se redujeron. Sin embargo, Brasil continuó siendo el segunda mayor comprador de productos uruguayos durante el 2005.

### **3.1 La política económica del gobierno<sup>13</sup>**

Durante el primer semestre de 2005 se registraron las primeras medidas económicas del nuevo gobierno:

- a. A grandes rasgos se mantendría la política monetaria de la anterior Administración, que podría catalogarse como un símil de metas de inflación: régimen de tipo de cambio flexible, intervenciones para suavizar la excesiva volatilidad del mismo y Base Monetaria como meta intermedia.
- b. Propuesta de una serie de reformas estructurales, entre las que se destacan la reforma impositiva y las reformas de las cajas de Seguridad Social Militar, Bancaria y Policial.
- c. Acuerdo firmado con el FMI en junio estableciéndose las metas para el 2005: crecimiento del PIB de 6%, superávit fiscal primario de 3.5% del PIB y déficit global de 1.6%. Por su parte, la inflación acumulada a junio de 2005 se plantea en el rango del 5% al 7%.

A partir de la segunda mitad del 2005, el objetivo de controlar la inflación constituyó el aspecto central de la política monetaria. En este sentido, el comunicado del 30 de marzo de 2006 del Comité de Política Monetaria ratificó, para el período que finalizó en marzo de 2007, un rango de inflación objetivo entre 4.5% y 6.5%.

---

<sup>13</sup> Información aportada por el Programa INFAMILIA, en su informe *Contexto en el que se desarrolla el Programa*. Coyuntura económica, política y social de Uruguay en el año 2005 y primer trimestre de 2006. Mimeo.

En línea con lo mencionado, para el año 2006 es esquema de política monetaria expresado por las autoridades del Banco Central del Uruguay remarcó el carácter de instrumento de la base monetaria. En este sentido, las autoridades subrayaron que esa variable podría experimentar todos los ajustes que la evolución de precios exigiera introducir. Sin perjuicio de lo anterior, se mantuvo en los agregados monetarios el rol de ancla efectiva de la política.

Por último, el trimestre octubre – diciembre del 2005 se caracterizó por la divulgación de los lineamientos de la Reforma Tributaria y del Sistema de Salud. La reforma tributaria implicó la introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, la eliminación de 15 impuestos, una reducción de las alícuotas del IVA y una única tasa de aportes patronales. El sistema de salud será financiado por un Seguro Nacional de Salud, que contará con un Fondo Público Obligatorio con aportes estatales, empresariales y de los hogares.

El contexto externo predominantemente positivo y el nivel de expectativas favorables por parte de los actores económicos han propiciado una elevada tasa en el crecimiento económico en el año 2005. En el último trimestre, la producción de bienes y servicios continuó aumentando a buen ritmo (1.2% en términos desestacionalizados respecto al trimestre anterior). De esta forma, el Producto Interno Bruto -PIB- correspondiente al año 2005 creció 6.6% en relación con el año 2004.

La actividad económica<sup>14</sup> estuvo principalmente impulsada por el aumento de las exportaciones y en menor medida por la demanda interna, que también se incrementó.

La disponibilidad de oferta agropecuaria, la mayor demanda externa de productos agroindustriales y otros productos manufactureros y el comportamiento expansivo de los servicios de comunicaciones son algunas de las explicaciones del crecimiento

---

<sup>14</sup> Véase informe *Contexto en el que se desarrolla el Programa*. Coyuntura económica, política y social de Uruguay en el año 2005 y primer trimestre de 2006. Mimeo.

observado durante el 2005. Las exportaciones de servicios turísticos no aumentaron en volumen físico a pesar del dinamismo observado en la economía argentina.

Dentro de los componentes de la demanda interna, el más dinámico fue la inversión en capital fijo particularmente en maquinarias y equipos, realizada tanto por el sector privado como por el sector público.

La mayor demanda externa e interna implicó que todos los sectores productivos crecieran durante el 2005. En particular, durante el cuarto trimestre casi todos los sectores experimentaron un crecimiento importante en términos desestacionalizados, excepto las actividades de construcción, comercio, restaurantes, hoteles y otras actividades.

Según la información que brindan las Cámaras Empresariales, en el primer trimestre de 2006 algunas ramas de actividad como el comercio, la hotelería y el transporte habrían resultado afectadas por los cortes de los puentes con Argentina. También el sector agropecuario se vio afectado en algunas zonas del país por la escasez de lluvias. De todos modos, el balance general realizado por el equipo económico de gobierno para los primeros meses de 2006 fue positivo y se estimó para el 2006 un crecimiento del PIB de 4.6%<sup>15</sup>.

Tanto el fortalecimiento del sistema financiero como el de las cuentas fiscales, fueron resaltados por la Misión del FMI<sup>16</sup>, al evaluar el desempeño favorable de la economía en el trimestre enero – marzo. En este sentido, el Jefe de Misión destacó que la vulnerabilidad del país se redujo de forma importante, destacando que en algunos indicadores se está incluso mejor que antes de la crisis. Como debilidades señalaron la fuerte dolarización de la economía y la relación deuda – producto interno bruto, que aún se encuentra en un nivel muy elevado (70%)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Esta estimación es menor que la realizada por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas.

<sup>16</sup> La misión se desarrolló entre el 8 y 23 de febrero de 2006.

<sup>17</sup> Información aportada por el Programa INFAMILIA, en su informe *Contexto en el que se desarrolla el Programa*. Coyuntura económica, política y social de Uruguay en el año 2005 y primer trimestre de 2006. Mimeo.

En cuanto al mercado de trabajo, su evolución continúa siendo una de las principales causas de preocupación.

En primer lugar, la mejora del nivel de actividad no se reflejó con la misma intensidad en el mercado de trabajo. En este sentido, el nivel de actividad alcanzó durante el 2005 los niveles de 1998, previos a la crisis; sin embargo, la demanda de empleo, mediada por la tasa de empleo, aún está alejada de los niveles alcanzados por esta variable en 1998<sup>18</sup>. Según información del INE, el incremento mayor en la tasa de empleo se encuentra en Río Negro, Salto, Maldonado, Colonia y Tacuarembó<sup>19</sup>. Las menores tasas se observaron en los departamentos de Lavalleja, Artigas y Flores.

En segundo lugar, persistía en la economía uruguaya un elevado desempleo; durante el año 2005 la tasa de desempleo fue de 12.2%, lo cual representa aproximadamente a 155.800 personas que no tienen un empleo y lo están buscando. Actualmente, según los últimos datos vertidos por el INE el desempleo a nivel nacional es del 6%. Es interesante ver el comportamiento de esta tasa en aquellos departamentos en que subían tanto la tasa de actividad como la de empleo. En el caso de Río Negro el desempleo aumenta 4.4 puntos porcentuales y en Salto 5.2 puntos, debido probablemente a que la población en edad de trabajar percibe que se están creando empleos y sale al mercado a buscar trabajo, y a la inmigración que se estaría registrando en el departamento.

En tercer lugar, el ingreso real de los hogares no acompañó totalmente el incremento de la actividad económica. En este sentido, el aumento del ingreso real de los hogares del país urbano durante el 2005 fue de aproximadamente un 1.5%.

La fuente de ingreso con mayor recuperación ha sido el salario real (4.6%). La mejora de las retribuciones en términos reales fue mayor en el caso de los funcionarios

---

<sup>18</sup> La tasa de empleo promedio anual de 1998 fue de 54.3% mientras que en el 2005 fue de 51.2%.

<sup>19</sup> EL mayor crecimiento de la actividad y el empleo se da en el departamento de Río Negro como consecuencia de la construcción de la planta de celulosa.

públicos. Sin embargo, en le 2005 el sector privado inició el proceso de recuperación del salario real luego de la caída que había experimentado entre 2000 y 2004 (23.6%). Ello se debió, en parte, a la reducción de la inflación y fundamentalmente, a la instauración de los Consejos de Salarios.

### **3.2 Enfoque de las Políticas Sociales de la Administración 2005 – 2009**

Los datos sobre la coyuntura económica revisten una gran importancia para INFAMILIA en tanto la evolución positiva del contexto macroeconómico constituye el primer supuesto del Programa y su “Fin” se encuentra condicionado por el desempeño de la economía nacional, entre otros factores. En este sentido, cabe destacar que la economía se encuentra en una fase de crecimiento y esto se refleja prácticamente en todos los sectores de actividad. Disminuye el trabajo informal y legalmente mejora el nivel de empleo y aumenta la calidad del mismo, en el sentido de que el empleo que se crea, si bien escaso, sustituye empleos de mala calidad que habían surgido como estrategia de supervivencia durante la crisis.

Reflexionar respecto a este punto, requiere citar aquellos lineamientos que desde el Programa y el gobierno se plantean. Dicha información es aportada por el Programa INFAMILIA, en su informe *Contexto en el que se desarrolla el Programa. Coyuntura económica, política y social de Uruguay en el año 2005 y primer trimestre de 2006*.

A pocos días de la asunción del gobierno nacional se creó el Ministerio de Desarrollo Social Ley 17.866 de 21 de marzo de 2005. En el semestre abril – setiembre de 2005 el gobierno nacional desplegó una reformulación sustantiva de las orientaciones en materia de política social, las que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a.** El Estado debe asumir su responsabilidad como rector de la política social.

- b.** La política social debe articularse con la política económica en el marco de un proyecto de desarrollo social, del cual ambas constituyen sus dos dimensiones.
- c.** La descoordinación y fragmentación institucional de las políticas sociales en el país constituyen la consecuencia de la ausencia de una estrategia de desarrollo social. Si no hay una estrategia que oriente las políticas, mal podrán éstas coordinarse. Vale la pena resaltar que este gobierno al igual que los anteriores, se encontró al iniciar su gestión con una alta segmentación y fragmentación institucional de las políticas sociales.
- d.** Las estrategias de política social deben pensarse desde las “cuestiones sociales” y desde los “problemas” y no desde las instituciones, para luego pasar a la definición y asignación de roles y funciones de la institucionalidad.
- e.** Los programas focalizados tienen sentido en la medida que se articulen con las políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo, debiéndose superar la concepción de programa *by-pass*. Por otra parte, tienen sentido en la medida que dejan capacidades instaladas en los organismos sectoriales que rigen en materia de política social y que se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de las comunidades locales.

El objetivo de articulación de las políticas sociales ha comenzado a desarrollarse con la instalación del Gabinete Social, integrado por los Ministros con competencia en el área y el Ministerio de Economía y Finanzas como forma de asegurar la articulación entre la política social y la economía. Asimismo, en el campo de la infancia, ha cobrado importancia el Comité de Coordinación Estratégica, constituido por en el marco de Infancia y Familia. Dicho Comité reúne a las autoridades<sup>20</sup> de los organismos públicos vinculados directamente a la temática de infancia y adolescencia.

La Ley de Presupuesto Nacional para el quinquenio previó un aumento progresivo de las partidas para educación que correspondieran en 2009 al 25.2% del presupuesto

---

<sup>20</sup> Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretario del Ministerio de Salud Pública, Subsecretario del Ministerio del Interior, Consejero de ANEP, Directora General del Consejo de Educación Primaria, Presidente del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Directora del Instituto Nacional de la Juventud, Presidente de la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales, Director Ejecutivo del Comité de Coordinación Estratégica.

nacional y representaría un aumento del 2.9% en la participación en el presupuesto respecto a 2004. El INAU también incrementó su participación en el presupuesto nacional.

Desde el punto de vista del Programa, el aumento de la asignación presupuestal al INAU y la enseñanza pública -primaria y secundaria- resulta auspicioso para la sostenibilidad e institucionalización de los subcomponentes 1.1, 1.2 y 1.3<sup>21</sup>. Asimismo, al concretarse el Sistema Nacional Integrado de Salud éste produce un impacto positivo en la ejecución del subcomponente 1.3 -Modelo integral para adolescentes de 13 a 17 años y sus familias- en tanto el nuevo sistema prioriza la atención primaria en la salud (promoción, prevención).

Particular mención merecen algunas políticas públicas sectoriales. Desde la ANEP se ha destacado para el quinquenio que las políticas educativas en coordinación con las otras políticas sociales, deben enfrentar las desigualdades de origen. El Estado debe priorizar los sectores que requieren mayor inversión para acortar las brechas en los logros educativos y así lograr que al término del ciclo educativo obligatorio todos los adolescentes tengan similares oportunidades. ANEP 2008<sup>22</sup>.

La política educativa pone énfasis en la universalización de la educación inicial – dos años anteriores a enseñanza primaria, 4 y 5 años- y el ciclo básico de enseñanza media –tres años posteriores a enseñanza primaria-. Ambas metas, en especial la primaria, fueron sostenidas por administraciones anteriores, alcanzándose en los últimos años un aumento importante en la matrícula de educación inicial, primaria y media. No obstante, este aumento se ha verificado fundamentalmente entre niños, niñas y adolescentes que integran los sectores medios y altos de la sociedad uruguaya.

---

<sup>21</sup> Modelo integral para niños, niñas menores de cuatro años y sus familias. Coejecutor INAU - Plan CAIF; Modelo integral para niños, niñas de 4 a 12 años y sus familias. Coejecutor CEP y Modelo integral para adolescentes de 13 a 17 años y sus familias, respectivamente. Coejecutor CES – INJU.

<sup>22</sup> ANEP Exposición de motivos de la solicitud de presupuesto quinquenal 2005 – 2009. Tomo correspondiente al CEP. Montevideo, 2005.

En particular, para el subsistema de educación inicial y primaria, la ANEP hoy propone los siguientes ejes articuladores:

- a.** Focalizar los esfuerzos en quienes más necesitan, sin incrementar la segmentación y fragmentación.
- b.** Involucrar a los diversos actores sociales, al conjunto de la sociedad y sus perspectivas de integración.
- c.** Desarrollar las capacidades de las personas y familias, sin sustituir su propio esfuerzo, para fortalecer su autoestima y su confianza en sus propios logros.
- d.** Fortalecer los vínculos entre la escuela y la comunidad para asegurar alcanzar una estrecha colaboración.

En el campo de la salud se ha propuesto una reforma orientada a la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud. En forma más específica, el Ministerio de Salud Pública comenzó a trabajar en el diseño de las políticas de salud adolescente desde una perspectiva integral, en cuyo marco el subcomponente 1.4 -Modelo Integral de Prevención del Embarazo Precoz, Coejecutor M.S.P- es visualizado como un aporte muy valioso.

En materia laboral, se asistió a la reinstalación de los Consejos de Salarios, alcanzándose acuerdos en la mayoría de las ramas.

## 4. Génesis del Programa

En el artículo publicado por el Semanario Búsqueda<sup>23</sup> denominado *El gobierno aplicará un plan en el 2002 para erradicar el problema de los “niños de la calle” y combatir la “cultura de la mendicidad”*, el asesor del Presidente de la República de aquel entonces, Edison Wibmer manifestaba que a partir del año siguiente, el gobierno ejecutaría un plan para erradicar el problema de los “niños de la calle” y combatir la “cultura de la mendicidad”, que incluiría subsidios para las familias que envíen a la escuela a los hijos que hayan abandonado la enseñanza obligatoria, la organización de donaciones para financiar parte de las políticas sociales y la instalación de centros de información en los que se dará asistencia y orientación a la población carenciada.

En los últimos meses, Wibmer, quien dirigió el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo dependiente de Secretaría de la Presidencia de la República de la Administración Batlle, convocó a representantes de las instituciones públicas y privadas que se dedican a la infancia, la educación, el deporte, la salud, la seguridad y la vivienda para analizar los problemas sociales de Uruguay y discutir las prioridades en este campo.

Luego de estas reuniones y de talleres con adolescentes y expertos en políticas sociales, el Programa definió, en conjunto con los organismos públicos e instituciones privadas, cinco grupos cuya atención es prioritaria: los menores de cuatro años; los niños y niñas en situación de vulnerabilidad y riesgo de 4 a 12 años; los menores en situación de calle; los adolescentes de 13 a 17 años con énfasis en los que no estudian ni trabajan; y las madres de hasta 19 años de edad.

---

<sup>23</sup> Búsqueda, Número 1.128, Año XXX. Fecha 6 de diciembre de 2001. Pág. 5

El Programa fue financiado por una donación de U\$S 600 mil, otorgada mayoritariamente por el gobierno de Japón, y un préstamo de U\$ 50 millones que se estaba gestionando con el Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

Wibmer planteó que el gobierno “fortalecerá” los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), un plan estatal que atiende a hogares con niños de hasta cuatro años, ampliará y “mejorará” los programas de atención a niños en “situación de calle” y desarrollará programas en las áreas de la salud, la educación, el deporte y la familia para atender los problemas de los niños y adolescentes “en situación de riesgo”. También *“se prestará una especial atención a las madres adolescentes en la etapa de embarazo y en el período posparto, con un seguimiento y acompañamiento de la misma”*.

Para extender el Programa durante el 2002, Wibmer manifestó que se instalarían centros de información *“donde la gente pueda llegar a plantear los problemas que tienen, ver qué solución le podemos dar a sus necesidades y que pueda informarse sobre las posibilidades que hay”*. Además, sostuvo que el gobierno realizaría un relevamiento en “todos” los asentamientos, donde se ubican “zonas de riesgo”, con el objetivo de organizar un “sistema de información completa” para conocer la composición familiar, el nivel educacional, la ocupación de las personas que allí viven y los ingresos de los hogares.

Por otra parte, adelantó que durante el próximo año una de las tareas “prioritarias” del Programa sería atender con medidas concretas a los “niños de la calle”. A través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s), Asistentes Sociales y un grupo de voluntarios, el Programa prevé acercarse a esos niños mediante un trabajo social, tanto con los menores como con sus familias.

La experiencia se inició con unos 130 niños de la Ciudad Vieja. En Montevideo el Instituto Nacional del Menor (INAME), actualmente INAU, atendía a 500 niños en esta situación y a 300 en el interior.

Explicó que *“se fortalecerán los vínculos con la familia, a través del trabajo con la madre y los referentes adultos, proporcionándoles información sobre los servicios sociales y comunitarios del país, capacitándolos y desarrollando actividades de recreación”*.

Según Wibmer, uno de los objetivos centrales era que *“el niño se integre a la escuela, para lo cual se trabajará con maestros y equipos directivos, y se desarrollarán acciones para que esta propuesta sea atractiva y pueda retener al niño en el aula”*.

El Programa acordó con la Presidencia del Consejo de Educación Primaria atender a los “grupos vulnerables de 4 a 12 años”, mediante programas que trabajarán sobre “la autoestima, los problemas sexuales y las adicciones”.

Dijo que el Programa utilizaría *“mecanismos de subsidios económicos”*. Primero, agregó, va *“a evaluar los subsidios”* que distribuye el INAME para tener una idea cierta acerca de si es necesaria una *“reorientación”* de los mismos y luego propondrá nuevos *“estímulos”* económicos a los padres *“para que los niños no vivan en la calle”* y concurran a la escuela.

Para ello, quienes trabajan en este tema *“están pensando en formar un grupo de control encargado de hacer un seguimiento de los niños para ver si concurren a la escuela y si efectivamente salen de la calle”*.

Remitiéndonos a Foucault (1979a), a partir del momento en que la población aparece como absolutamente irreductible, la familia pasa a un plano secundario en relación a la población, aparece como elemento interno a esta, y por lo tanto ya no como modelo, sino como segmento. Segmento privilegiado en la medida en que, cuando se quiso obtener alguna cosa de la población, fue por la familia que se debió empezar. Este desplazamiento de la familia del nivel del modelo para el nivel de instrumentalización nos parece absolutamente fundamental, y es a partir de la mitad del siglo XVIII que la familia aparece en esta dimensión instrumental con relación a la

población, como demuestran las campañas contra la mortalidad -entre otras-. (Foucault, 1979a)

No obstante, según declaraciones vertidas por el Asesor Wimber, el Programa hace énfasis en la familia y la niñez en riesgo social<sup>24</sup>, siendo éstas objeto de políticas sociales: control y conceptualización de la población, complementándose según Foucault con mantener el bienestar físico de la población, la preocupación por la población, surgiendo como objeto de intervención, donde la familia se repliega en la población.

Por lo tanto, tomando en cuenta los orígenes del Programa, éste revela un desarrollo del mercado médico como forma privada, obedeciendo a un sistema contractual de prestación, es decir, denota una organización de una política que tiene en cuenta lo económico y político como razón de Estado.

Este es un ejemplo de una *economía analítica*<sup>25</sup> actual, donde las profesiones asistenciales se presentarían ya no solo como eficientes operadores sino como agentes a-críticos que facilitan la circulación de construcciones de “verdad” y “conocimiento” supuestamente objetivas. (De Martino, 2007, p. 183)

Es entonces, que a través de la familia se accede al mejoramiento de la salud: población con mayor calidad de vida, con más salud; siendo la familia el segmento operativo mínimo para acceder a la población.

---

<sup>24</sup> Según De Martino (2007), en el campo de la infancia y familia, parecería que las nuevas estrategias políticas colocan su razón de ser en el bienestar de aquellas pero paralelamente en la administración y gestión del riesgo en la individualización y monitoreo de amplios contingentes poblacionales. La noción ontológica del niño o de familia, como expresiones particulares de tendencias universales, se disuelve ante el reinado de la combinación, políticamente aleatoria y manipulable, de los factores de riesgo. Si bien la noción de riesgo apela a una supuesta objetividad basada en el cálculo de los montos de riesgo, la contingencia o virtualidad es la sustancia de su definición. (De Martino, 2007, p. 182 -183)

<sup>25</sup> Foucault, M. *A política de Saúde no Século XVIII*. Op. Cit.

Esto hace que exista una profunda transformación del Estado uruguayo, en la que se identifica la tendencia que existe a nivel de América Latina, de reducción creciente de las competencias del Estado y de transferencia de responsabilidades hacia diferentes organizaciones de la sociedad civil. De algún modo, los cambios en el Estado uruguayo se han procesado gradualmente a lo largo de la transformación del padrón de acumulación.

Cabe aclarar, que si bien se comenzó el análisis desde una perspectiva marxista en diálogo con otras propuestas como la de Midaglia, se considera que para analizar las mutaciones en el Estado y las políticas sociales, es necesario apelar a Foucault para abordar otras dimensiones de estas transformaciones en términos de su intencionalidad, en cuanto a una lógica de gobierno sobre la población y a intencionalidades políticas, que a veces trascienden las clases sociales; por ejemplo, políticas de natalidad, sanitarias, entre otras.

No obstante, remitiéndonos a la *gubernamentalidad* que constituye, según Foucault (1979a), “*un conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas, que permiten ejercer esta forma específica de poder, que tiene como blanco la población, por forma principal de saber la economía y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad*”.

Foucault (1979a) extendió el uso de la noción de gobierno más allá de los campos políticos e ideológicos para abordar técnicas amplias y difusas, para amoldar el comportamiento y formas de ser. Gobierno no se refiere solamente a estructuras políticas o al manejo de Estado, sino que designaba la forma en la cual la conducta de individuos o grupos debía ser dirigida: el gobierno de los niños/as, almas, comunidades, familia, etc.

No obstante, el Programa surge en esa reforma del Estado, como *by pass*, etc. en un momento de renovación y legitimación del neoliberalismo. Sin embargo, Foucault puede aportar una mirada sobre otras dimensiones: intenciones políticas, qué se espera

de la población, especialmente vulnerable, cómo lograr las conductas deseadas en esas familias, entre otras.

Wibmer, por otra parte, consideró necesario desarrollar estrategias para desalentar la mendicidad. *“La sensibilidad, los valores y la cultura solidaria de colaborar diariamente con niñas y niños que solicitan dinero en las calles fortalecen la cultura de la mendicidad y tienen un efecto perverso para el objetivo deseado de insertarlos en sus ámbitos naturales a esa edad: la familia, la escuela y los espacios de recreación, eliminando los riesgos que la calle representa”*, reflexionó.

El Programa, afirmó, se propone desarrollar una estrategia coordinada con otras instituciones públicas con esta idea: *“Las familias como eje central (es donde puede lograrse la integración final del niño), los centros educativos reteniendo a los niños, el barrio como agente de socialización y todos limitando el ingreso económico directo al niño”*.

Además, el asesor cree que *“la voluntad de colaborar se podría canalizar a través de distintas iniciativas que la sociedad uruguaya ya viene realizando a través de las contribuciones. Estas contribuciones permiten beneficiar a los niños a través de otros canales más efectivos y que se pueden volcar en los CAIF y en la implementación del subsidio”*.

Llama la atención las palabras del Asesor, en cuanto al papel que asigna a la familia. Como lo indica Foucault (1979a), aún la familia sigue siendo un eslabón políticamente necesario para acceder al gobierno de una población, especialmente de aquellas familias consideradas “en riesgo”, pertenecientes a aquellos sectores denominados en el siglo XIX como las clases peligrosas.

Otras de las prioridades del gobierno es fortalecer a las madres adolescentes. El Programa brindará atención y hará un seguimiento a 50 madres menores de 17 años que se atiendan en el Hospital Pereira Rossell. A los ocho meses, dijo, se evaluará el

*“grado de receptividad de los distintos servicios sociales a los cuales pueden acceder, como centros educativos, policlínicas, beneficios sociales y de alimentación”.*

El Programa proporcionará a esas madres *“información y capacitación para la prevención de nuevos embarazos”*, dijo el asesor presidencial.

Según datos que manejaba el Programa en sus comienzos, en Uruguay nacen aproximadamente 9.800 niños por año de madres menores de 19 años. Casi 1% de estos nacimientos (un centenar) son de madres menores de 14 años y la mayoría de estos casos *“son fruto de relaciones incestuosas”*.

No obstante, en sus orígenes<sup>26</sup>, el Programa planteaba como objetivo general *“Mejorar tanto las condiciones de vida e inserción social de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social como de su grupo familiar. La población objetivo del Programa estará constituida, a nivel nacional, por niños, niñas y adolescentes menores de 18 años en situación de riesgo social y su grupo familiar”*.

Para cumplir con el objetivo propuesto, el Programa proponía mejorar la calidad de los servicios y su articulación, asegurando una atención integral, así como un mayor acceso de las familias más vulnerables a los servicios. Se prevé un aumento de cobertura de los programas en las zonas de mayor riesgo e intervenciones preventivas para asegurar un impacto a largo plazo, lograr la inserción social de los niños y fortalecer los derechos de la niñez y juventud.

Según De Martino (2007), la implementación de políticas sociales focalizadas, en tanto *prácticas políticas*, tiene precisamente una de sus manifestaciones en la progresiva adopción del enfoque de riesgo, como forma de implementar la selección de servicios y cuidados.

---

<sup>26</sup> Bajo la Administración del Dr. Jorge Batlle.

Además, el Programa contará con cuatro componentes: I. Proyectos integrales de prevención y atención; II. Desarrollo comunitario y familiar; III. Fortalecimiento institucional; y IV. Comunicación social.

Surge nuevamente, que el Programa en sus orígenes apeló a la comunidad y familia. El papel de la familia puede ser definido como el de una puerta abierta a la acción del gobierno para la gestión de la población. Conciliar los intereses y hábitos de las familias burguesas y populares, crear una nueva moralidad y legalidad, conjugarlos con el bienestar de la nación, constituyeron los desafíos más importantes que el reformismo batllista debió enfrentar. Para superarlos se implementaron una serie de estrategias familiaristas, es decir, prácticas políticas, coherentes y coordinadas, con sustento científico, que apuntaron al fortalecimiento de la familia en el sentido amplio. Tales estrategias apuntaron a sectores diferentes y sus contenidos y formas de articulación respetaron y se adecuaron a tales diferencias. (De Martino, 2007).

Frente a los planteos vertidos por el asesor y tomando como marco conceptual a Foucault (1979a), éste procura razones políticas, ideológicas y económicas para dar cuenta de lo primordial de la *gubernamentalidad*: una razón en la organización política, una razón ideológica en el orden del saber, es decir, en la capacidad de comprensión e interpretación de la realidad y una razón de orden infraestructural. Es así, que con la *gubernamentalidad*, tenemos un modelo de Estado que es político y racional. La concepción “política y racional” de la *gubernamentalidad* define instrumentalmente la propia racionalidad. Si bien las formas concretas de analizar la organización política varía, la cuestión general es la misma: la policía tiene por función dar cuenta de la población en cuanto cuerpo vivo y facilitar la comunicación entre los elementos de la población. Por lo tanto, en definitiva es la *policía* que cría la sociedad de los vivos, prometiendo en la población, tal como lo expresa el Programa, salud, educación, entre otros.

En otras palabras, existe una inversión sociocultural, política y económica, es decir políticas sociales y públicas imputadas a la familia. Dicho proceso ha sido analizado por

autores como Donzelot (1986), Foucault (1979b), Lasch (1991) desde diferentes perspectivas; o sea, como trasfondo de lo planteado por el Programa, existen las denominadas profesiones asistenciales, que contribuyeron a adecuar a la familia a los requerimientos de las diferentes fases de desarrollo programática.

Por otro lado, se encuentra una transferencia de actividades y funciones de la órbita estatal a la órbita privada o sin fines de lucro. Esto abarca gran parte de la implementación de servicios pero también se refiere a un conjunto de servicios que eran realizados por el propio Estado pero que comenzaron a aparecer bajo la modalidad de tercerización. Aspecto ya analizado en el capítulo II, cuando problematizamos el concepto de Tercer Sector.

Por otra parte, la actual Administración del Dr. Tabaré Vázquez en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social plantea como objetivo general: *“El Programa Infancia, Adolescencia y Familia - INFAMILIA - tiene como objetivo fundamental mejorar las condiciones de vida e inserción social de niños, niñas, adolescentes y sus familias, a través de intervenciones destinadas a dichos protagonistas. Sus principales áreas de trabajo son la atención a la infancia y adolescencia, el fortalecimiento inter-institucional público y privado y el impulso a la participación comunitaria”*.

Para cumplir con el objetivo propuesto, el Programa plantea mejorar la calidad de los servicios y su articulación, asegurando una atención integral, así como un mayor acceso de las familias más vulnerables a los servicios. Se prevé un aumento de cobertura de los programas en las zonas de mayor riesgo. Se otorgará prioridad a intervenciones preventivas para asegurar un impacto a largo plazo para lograr la inserción social de los niños, reducir los riesgos sociales y fortalecer los derechos de la niñez y juventud. Dada la naturaleza intersectorial y multidisciplinaria de la temática, el diseño del Programa incorpora mecanismos dirigidos a reforzar la articulación entre los organismos públicos y los de la sociedad civil involucrada en prevenir y atender la problemática de la infancia y adolescencia en riesgo social, así como fortalecer a su

grupo familiar. Además, considera intervenciones para mejorar la capacidad de responder eficiente y eficazmente a los problemas de la población meta, así como de mantener informada a la población sobre la situación de la infancia y adolescencia. Los beneficiarios y sus familias participarán en las acciones que promuevan la inserción social y que prevengan los problemas existentes, lo que aumentará la sostenibilidad e impacto del Programa.

Específicamente, el Programa apoyará tanto la ejecución de proyectos integrales como el fortalecimiento institucional de los organismos públicos y de la sociedad civil participantes en el Programa, incluyendo el diseño e instalación de un sistema de información y de una estrategia de comunicación permanente.

Se prevé que las intervenciones que financie esta operación serán sostenibles y tendrán un mayor impacto en la medida en que exista, tanto durante el diseño como en la ejecución, una activa participación de los potenciales beneficiarios incluyendo a su grupo familiar, así como de las distintas entidades públicas y de la sociedad civil involucradas en estudiar y mejorar la situación de la infancia y adolescencia en riesgo social en el país. Por este motivo, durante el diseño de la operación se estableció un sistema de consulta y de participación con representantes de entidades locales y beneficiarios para definir conjuntamente las prioridades y modelos de intervención, así como los principales factores de riesgo a los que están sujetos la población objetivo. También se acordaron conjuntamente los criterios de focalización y las responsabilidades que asumirían las entidades involucradas y beneficiarios. Esto permite inferir que en la actual Administración, no se han dado cambios sustanciales en cuanto al Programa.

Por ello, el Estado debe asumir su responsabilidad como rector de la política social, articulándose con la política económica en el marco de un proyecto de desarrollo social, del cual ambas constituyen sus dos dimensiones.

La descoordinación y fragmentación institucional de las políticas sociales en el país constituyen la consecuencia de la ausencia de una estrategia de desarrollo social.

Si no hay una estrategia que oriente las políticas, mal podrán éstas coordinarse. Vale la pena resaltar que este gobierno al igual que los anteriores, se encontró al iniciar su gestión con una alta segmentación y fragmentación institucional de las políticas sociales.

Además, plantea que las estrategias de política social deben pensarse desde las “*cuestiones sociales*” y desde los “*problemas*” y no desde las instituciones, para luego pasar a la definición y asignación de roles y funciones de la institucionalidad.

No obstante, los programas focalizados tienen sentido en la medida que se articulen con las políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo, debiéndose superar la concepción de programa *by-pass*. Por otra parte, tienen sentido en la medida que dejan capacidades instaladas en los organismos sectoriales que rigen en materia de política social y que se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de las comunidades locales.

El objetivo de articulación de las políticas sociales ha comenzado a desarrollarse con la instalación del Gabinete Social, integrado por los Ministros con competencia en el área y el Ministerio de Economía y Finanzas como forma de asegurar la articulación entre la política social y la economía. Asimismo, en el campo de la infancia, ha cobrado importancia el Comité de Coordinación Estratégica, constituido por en el marco de Infancia y Familia. Dicho Comité reúne a las autoridades<sup>27</sup> de los organismos públicos vinculados directamente a la temática de infancia y adolescencia.

De acuerdo con De Martino & Lema (2007) las motivaciones expuestas para promover dicha modalidad tienen que ver con la flexibilidad que permitían estos programas en ser orientados a determinados sectores de la población. Por otro lado, aparecen un conjunto de argumentos tendientes a jerarquizar la necesidad de que los

---

<sup>27</sup> Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretario del Ministerio de Salud Pública, Subsecretario del Ministerio del Interior, Consejero de ANEP, Directora General del Consejo de Educación Primaria, Presidente del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Directora del Instituto Nacional de la Juventud, Presidente de la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales, Director Ejecutivo del Comité de Coordinación Estratégica.

servicios sociales a implementar sean desarrollados con mayores niveles de “eficiencia y eficacia”. También, dentro de las argumentaciones aparecen aquellas que colocan como ejes centrales los problemas de la conformación demográfica particular del Uruguay y los problemas que se plantean concretamente en algunos sectores específicos de la población, por ejemplo: niños, niñas y familias vulnerables socialmente.

Es de esta forma que comenzarán a implementarse ese conjunto de políticas de carácter particular y selectivas, básicamente en relación a nuevas demandas que aparecen en relación a las manifestaciones de la cuestión social. Con esta estrategia lo que se busca es abordar un conjunto de problemas que pasan a ser objeto de discusión luego del proceso de re-democratización de la sociedad, y pueden pensarse como formas *restauradoras* de las necesidades de legitimación y dominación del orden vigente. Elementos centrales en la búsqueda de nuevos consensos y constitución de una nueva hegemonía en momentos en que emergían nuevamente fuerzas sociales y políticas hasta entonces, proscriptas. (De Martino & Lema, 2007, p. 9)

Tomando como referencia y análisis los discursos de los Técnicos que participaron y participan del Programa -sin perder de vista el objeto del presente trabajo- un de los economistas que intervino en ambas Administraciones, realiza una comparación entre los períodos de gobierno que marcan el corte histórico que habilita el análisis comparativo que pretendemos realizar y la implementación y ejecución del Programa.

Al respecto, uno de los Sociólogos que integraba el Área Técnica de Gestión y Orientación del Programa, señala que “*Antes el Programa dependía de Presidencia de la República, donde la lógica se basaba en que Presidencia bajaba el lineaso y todos se alineaban a eso. Hoy la dirección del Programa tiene más lógica, ya se pueden ver algunos avances, hay una lógica que se ubica dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Por lo tanto el objetivo central del MIDES es lograr la coordinación de las políticas sociales, un Programa que ejecuta la diversidad de actores y que busca*

*justamente la integralidad de la tripulación, aspecto clave para la dirección de INFAMILIA. Desde este punto de vista, yo creo que ha habido mucha claridad política institucional, basada en las políticas”.*

*Además, plantea que existen actualmente objetivos tales como: “Mejorar la calidad de niños y adolescentes de determinado territorio, es un Programa focalizado, se focaliza en determinados segmentos poblacionales, con determinadas temáticas en determinados territorios. ¿Con qué objeto? Generar dispositivos, puentes, de trabajar acciones focalizadas a efectos de generar puentes a políticas universales. Lo genera, generando acuerdos de sociedad en el lenguaje nuestro de coejecución con los organismos, con los organismos encargados de generar las políticas universales”.*

*Por último, subraya que existieron puntos de inflexión en cuanto al planteo de los objetivos, al respecto señala “Hay como distinta visión de cómo se construyen las políticas públicas en la administración con respecto a este gobierno. Si hablamos de similitudes con la Administración anterior, ambos gobiernos consideran que es importante invertir en políticas de infancia y adolescencia, segundo aspecto, ambos gobiernos entienden que uno de los problemas de implementación de las políticas públicas de la infancia y adolescencia tienen un problema de desarticulación o fragmentación de las políticas. En qué diferencian uno de otros, la anterior administración entendía que para solucionar los problemas de fragmentación vos tenías que poner algo por arriba, una estructura de poder que obliga que la gente articula, entonces donde lo pone, en Presidencia de la República, este Programa dependía directamente de Presidencia. Entonces, se supone que lo que manda Presidencia es así, y por otro lado cuestiones más filosóficas, o sea en el sentido que hay que invertir en infancia pero en realidad, son acciones compensatorias, enfocar a gente que a quedado excluida de los procesos de crecimiento económico. En este gobierno se dice no, el problema de fragmentación y articulación no es un problema de poder sino es que no hay una estructura, en la medida que se construya una estrategia común ahí tu*

*articulas, es muy lindo decirlo la experiencia demuestra que es bastante complejo hacerlo, pero bueno creemos que estamos contribuyendo bastante. El otro cambio de concepción durante los 90 había una fuerte discusión entre la importancia de políticas universales o focalizadas, yo creo que es una discusión estéril. No está mal tener políticas focalizadas, yo creo que es una discusión estéril, en tanto tu focalizas para incluir en políticas universales, de una manera la concepción que imperaba era yo tengo que focalizar para compensar. Bueno acá llegó el MIDES, entonces ésta Administración entiende que hay que generar un Ministerio que cumpla un rol de coordinación de las políticas sociales, aparte de la ejecución del Plan de Equidad que genera el MIDES, y encara lo de la infancia”.*

Dada la coyuntura por la cual el Programa ha transitado, es decir por las diferentes Administraciones, existen posturas disímiles en cuanto a las políticas sociales y el enfoque que a éstas se le impone. Durante la Administración anterior, surge claramente que el enfoque de las políticas sociales, específicamente remitidas a la infancia, se planteaba como líneas de acción orientadas a “combatir la pobreza” traduciéndose en propuestas de intervención transitorias y focalizadas. Basándonos en los aportes teóricos de Midaglia, se puede considerar a las políticas sociales como emergentes, desde una perspectiva sectorializada y *dual*, atendiendo la orientación y la pertenencia institucional del Programa.

Una vez planteadas las tendencias teóricas, es pertinente considerar que la reformulación de las tradicionales políticas sociales estuvo pautada por un intento político de conservar moderadamente los rasgos estructurales del tradicional régimen de bienestar uruguayo<sup>28</sup>. La desarticulación de la matriz clásica de servicios sociales no se llevó a cabo de manera radical u ortodoxa en lo referente a su orientación y diseño institucional, ya que se constata en el sistema vigente un cierto predominio de las políticas sociales universales. (Midaglia, 1998)

---

<sup>28</sup> Una serie de estudios sobre la matriz de bienestar originaria en Uruguay indicaban que el régimen predominante oscilaba entre uno típicamente conservador con fuertes rasgos de estratificación de beneficios (Filgueira, 2002) y otro de perfil socialdemócrata (Moreira, 2004).

No obstante, más allá del uso genérico de la noción de integralidad de las propuestas sociales, no se explicita con suficiente precisión, si esa integralidad se remite al diseño de políticas sociales o se traduce en una forma de intervención pública institucional. Del énfasis que se le asigne a cada una de estas dimensiones se deriva el perfil de matriz de protección que se pretende consolidar y con ello el tipo de articulación entre la esfera económica y social.

## 5. Los Discursos Técnicos al Desnudo.

En el siguiente capítulo, se extrajeron fragmentos de las entrevistas<sup>29</sup> realizadas a los y las agentes técnicos, con el fin de analizar las elaboraciones discursivas en torno a nuestro objeto de estudio. Cabe aclarar que dada las características del mismo, en las entrevistas encontraremos planteos de agentes técnicos que participaron del Programa durante la Administración del Dr. Batlle, del Dr. Vázquez y en ambas Administraciones. Dichos discursos no sólo reflejan o representan entidades y relaciones sociales, sino también las constituyen.

### 5.1 Fines y/o Finalidades.

Según versiones de uno de los Sociólogos integrante del Área Técnica del Programa plantea que *“El Programa tiene cuatro pilares o componentes: uno es el trabajo directo con niños, adolescentes y familias; un componente más amplio que refiere a los recursos de la infancia en el cual se esta probando niveles de atención semanal, diaria con niños de 0 a 2 años. El objetivo de aquí al 2009 es colaborar con la metodología educativa y que el niño después de sus dos años pueda participar de estas actividades, pase a una modalidad diaria en el Plan CAIF y después ingrese a primaria y que tenga apoyo de otros ámbitos del gobierno INAU, Plan de Equidad. Después tenemos primaria en donde hay un objetivo básico a producir que es llegar al grano. Después trabajamos con INJU abordando el tema de la adolescencia y juventud, el cual se implementó en el 2006, sobre todo con aquellos adolescentes de 13 a 17 años que desertaron del sistema educativo; además estamos trabajando con Salud Pública abordando el tema del embarazo adolescente y como objetivo para el 2009 es instalar espacios de atención a adolescentes, armar políticas enfocadas a los temas de salud sexual y reproductiva. Nosotros trabajamos con INAU en el tema de niños en calle, estamos trabajando en una licitación para atender a 600 niños y luego tenemos un componente más chico de atención a víctimas de maltrato y abuso sexual; la idea es colaborar en la construcción de una metodología de intervención que pueda ser*

---

<sup>29</sup> Las entrevistas en su totalidad se encuentran en el apartado: anexos.

*absorbida por el Estado. Después está el componente II que es el de desarrollo comunitario cuya principal función son los SOCAT que son organizaciones de la sociedad civil que están dispuestas en los barrios con los cuales trabajamos, cuya principal función es la formación del trabajo en red y planes regionales en donde se administren fondos de inversión hacia la comunidad. Después el componente III es un componente que se trabaja a la interna de los organismos públicos, básicamente el INAU que prioriza mejorar el sistema de gestión. Luego un componente más chiquito que es el de la comunicación social en donde se realizan acciones relacionadas por ejemplo a los derechos del niño, información acerca de los temas de infancia y adolescencia, etc. En líneas muy generales sería eso.*

Según los componentes planteados para el período 2005 – 2009 en términos de políticas sociales, surge un enfoque de políticas sociales universales y no sólo focalizadas, tendientes a la perspectiva (largo plazo) y no a la inmediatez. La desarticulación de la matriz clásica de servicios sociales no se llevó a cabo de manera radical u ortodoxa en lo referente a su orientación y diseño institucional, ya que se constata en el sistema vigente un cierto predominio de las políticas sociales universales. (Midaglia, 1998)

Actualmente INFAMILIA plantea como supuesto de base un proyecto de desarrollo que incluye la articulación de políticas sociales y políticas económicas. Una de las características de las políticas sociales es universal; articulada con la política económica; además, focalización como recurso metodológico para la identificación de sectores a ser atendidos, diferencialmente en el marco de políticas universales.

Además, plantea una lógica de descentralización como instrumento de promoción de derechos y construcción de ciudadanía. Ello implica implementar programas focalizados incluidos en la institucionalidad social, articulados a políticas universales, con base territorial. Sin embargo, existen razones de la fragmentación institucional de las políticas sociales, pero fragmentación como consecuencia de la ausencia de estrategia de desarrollo social.

Por último, un Sociólogo perteneciente al Área Técnica, contratado por el Programa en la Administración del Dr. Batlle, manifiesta que: *“Mientras yo estuve el Programa prácticamente no logró su ejecución. En términos generales, la idea general del Programa era que en cien zonas del Uruguay se trabajara el desarrollo integral de las familias. Cuando hablamos de desarrollo integral había una parte que era la ampliación del Plan CAIF en el cual se pretendía duplicar la cobertura con otra modalidad, se hicieron planes pilotos y en definitiva la gente lo aceptó, y hoy por hoy aún con otro gobierno se siguen manteniendo”*.

Desde la perspectiva de enfoque de ambas Administraciones frente a las políticas sociales, surge de los discursos en la Administración del Dr. Batlle una tendencia a políticas sociales focalizadas, planteando un supuesto de base que la mejor política social es la política económica; donde el papel del Estado deserta de responsabilidad social, siendo concordante con la concepción de “Estado mínimo”. Ello implica que las políticas sociales se caractericen como compensatorias, subordinada a la política económica; focalizada (focalización como recurso metodológico de identificación de las poblaciones a atender en tanto damnificadas de las políticas de ajuste).

Si bien existía una lógica de descentralización, ésta implicaba un instrumento de transferencia de responsabilidades y asignación de recursos de parte del Estado hacia el nivel municipal y/o hacia la sociedad civil. Planteando además una “solución” a la fragmentación identificada, a través de programas focalizados, sin conexión con la institucionalidad social (efecto *by pass*), planteando razones de la fragmentación institucional de las políticas sociales como causa de ineficiencia e ineficacia de las acciones.

Tal como fue planteado en el Capítulo II, un cuestionamiento sobre este tipo de iniciativas, refiere al alcance político de los conceptos que respaldan y fundamentan esta nueva generación de políticas sociales y por ende que definen las características de los futuros sistemas de protección. En este campo, una de las nociones más difundidas y que tiene amplia aceptación en los elencos políticos como también en los

cuadros tecnocráticos, es la relativa a la integralidad de las propuestas sociales. Sin embargo, más allá del uso genérico de esa noción, no se explicita con suficiente precisión, si esa integralidad se remite al diseño de políticas sociales o se traduce en una forma de intervención pública institucional. Del énfasis que se le asigne a cada una de estas dimensiones se derivará el perfil de matriz de protección que se pretende consolidar y con ello el tipo de articulación entre la esfera económica y social. En el supuesto que se privilegie el diseño integral de programas sociales, cabe esperar un sistema centrado en políticas de combate a la pobreza, de corte residual, que apenas tienda a compensar las inequidades resultante de la dinámica económica.

## **5.2 Panorama general. Visión de la Familia y Políticas Sociales.**

Desde el Área Técnica del Programa, uno de los Sociólogos manifiesta que *“Desde el desarrollo comunitario, la familia pueda tomar decisiones de sus acciones y ver cuáles son sus verdaderos problemas y demostrar que son capaces de administrar fondos públicos y lograr que esas familias puedan construir una relación verdadera entre la sociedad civil y el Estado. **¿Piensa que las familias solicitan servicios pero no se comprometen?** Tal vez sea más complicado, pero en algunos territorios, por x circunstancias el Estado no ha tenido el interés que tuvo que tener, población, familia que tienen una relación de demanda, una demanda de servicios que busca tomar por ausencia. En otros no, he visto conflictos espectaculares, enorme control sobre la gente y de control social. Yo creo que le falta mucho al Uruguay, es un tema difícil de poder darle a la población que se controle. **¿Qué opina respecto al grado de participación de las familias en la implementación del Programa?** Bueno, en esta parte del desarrollo comunitario es crucial que las familias participen, por ejemplo a nivel de primaria, la maestra comunitaria va a la familia donde se compromete a trabajar, buscas desde el derecho y no sólo de la finalidad. **¿Piensa en verdad que el Programa aborda a la familia de manera integral o sólo a algunos de sus miembros?** Todavía no, lo estamos buscando. El problema de la integralidad es la articulación a nivel global, a nivel político institucional y a nivel de terreno. Yo creo que a nivel político institucional estamos comenzando a intentarlo, que el CAIF articule con salud pública, que el INJU a*

*través de sus promotores articule con otros promotores de salud, lo estamos logrando. En el terreno te encontrás con una enorme diversidad, y estructuras. Por otro lado, tenes la integralidad que implica articulación y coordinación y eso implica poder aprender y escuchar.*

*Dentro del Área de Seguimiento y Evaluación, una Socióloga plantea que “La familia uruguaya ha sufrido, (primero como análisis sociológico), una cantidad de cambios; entonces, es una familia que se enfrenta a situaciones de pobreza o a restricciones económicas quizás como... digamos este pasaje de la sociedad hiperintegrada a la sociedad fragmentada. Hay políticas públicas de infancia, entre otras, pero si querés el PANES en un Programa de Emergencia, ahí tenés un caso claro de políticas dirigida a la familia en riesgo social, pero la unidad familia no es tomada todavía como objeto de muchas políticas. Yo creo que hay algunas líneas de políticas muy interesantes, los propios SOCAT, son instrumentos de políticas dirigidas a promover la participación y el involucramiento de la gente, no se si de la familia, pero sí de la gente”.*

*El Jefe del Área Técnica del Programa, en cuanto al compromiso de las familias señala que “Yo creo que la familia no se compromete, y es lógico que no se comprometa porque el tipo de sociedad que se construyó, las políticas sociales se hicieron y se generó una ideología en la sociedad uruguaya para que no tengan que haber contraprestaciones ni compromisos. Creo que también esa forma de compromiso que se le exige a la familia, no hace otra cosa que reproducir su condición de exclusión y de separarlos de la sociedad”.*

*Por otra parte, la Asistente Social y Psicóloga Técnica de enlace dentro del Programa durante la Administración del Dr. Batlle manifiesta que “El Estado no tiene políticas públicas para la familia, tiene políticas públicas para los niños. El Plan CAIF dentro de las normas intentó acercarse algo a la familia, digo intentó porque para mí está mal diagramado, (...) en el discurso, el Programa intenta acercarse a la familia pero el Plan CAIF trabaja con los sectores de pobreza, la idea de las nuevas*

*modalidades era acercarse a la extrema pobreza".* **¿Piensa que las familias solicitan servicios pero no se comprometen?** *"No me parece, en realidad ese discurso se refiere a los sectores de pobreza, ni que hablar deberían haber políticas dirigidas a los sectores de pobreza, porque bueno, ya sabemos cual es la situación actual del país en eso, (...) además porque no puedes implementar políticas de infancia sin considerar a la familia; porque en realidad las políticas de infancia no deberían ser de infancia sino de familia. En realidad las políticas deberían ser integrales de todos, porque si vos implementas un programa que va dirigido a la primera infancia, estás de alguna forma sosteniendo la posibilidad de que esa familia también tenga otras posibilidades, como así los tienen los sectores medios y medios alto. Yo no creo que no hay políticas para la familia, hay políticas para las madres solas, para los padres desempleados que se han implementado en los últimos años, pero no para la familia".* **¿Qué opina respecto al grado de participación de las familias en la implementación del Programa?** *"No. Mira yo creo que la que participaba era la madre, el niño, como separado, porque cada uno de los componentes funcionaba aislado. El Programa pretende ser integral, pero esa integralidad no se da. Si vos lees el discurso del Programa pretendía una integralidad, pretendía que los sub componentes fueran integrados, que la Unidad Técnica Nacional centralizara, pero eso no se dio, porque de hecho cada componente es un mundo, en realidad la ubicación en la Presidencia era infeliz desde una perspectiva pero no se si hubiera sido una idea posible".*

Retomando desde el análisis empírico realizado en el Capítulo IV en cuanto a las políticas sociales, familias y riesgo, según De Martino (2007) el enfoque de riesgo como una *nueva tecnología biopolítica*, que apunta a la individualización pero también a la gestión poblacional, nos permite ubicar el lugar asignado a la familia y a la comunidad como recursos situados y activos.

El lugar privilegiado que, desde los noventa ocupan las familias y la comunidad, en la actual ingeniería de las políticas sociales puede ser considerado un tanto paradójal. Las familias, conformadas históricamente como entidades privadas, íntimas o refugios ante un mundo competitivo y complejo, y concebidas como matrices de identidad social

y como sustentos de vínculos sociales primarios y básicos, hoy son colocadas en el centro de las preocupaciones de la sociedad pero como *recurso activo*<sup>30</sup>. En líneas generales podemos decir que las familias son abordadas como “responsables” de déficit de socialización que atentan contra la administración eficiente de riesgos múltiples. Esta tendencia expresa una nueva relación entre *las tecnologías sobre la vida* y la familia. La hemos dado en llamar *neo-familiarismo*<sup>31</sup>, como dispositivo que permite interpretar y dotar de sentido a aquellas prácticas políticas que apuntan a la familia como eje de la “cohesión social”, o en palabras de Foucault, como “locus” en el cual deben generarse formas de *conducir conductas*. (De Martino, 2007)

### 5.3 Organización, capacidad y destreza familiar.

Al respecto, uno de los Sociólogos integrantes del Programa plantea “*Las familias encuentren en los barrios excluidos que sus hijos tengan derecho; en ese sentido, la familia pueda tener derecho a la participación; pero además, en los asentamientos esa familia tenga derecho al protagonismo, a decidir si quiere hacer una plaza, una cancha de fútbol. En definitiva de lo que se trata es de integración e inclusión, estas acciones tienen sentido si el país o el gobierno cree que esto depende desde el punto de vista económico, si por otro lado no se genera empleo vamos a seguir en lo mismo. Lo que hemos aprendido es que no basta con el crecimiento económico, hay que romper otros círculos viciosos de la exclusión parte de esos círculos viciosos están en estos aspectos y entre otros*”.

Por otra parte, uno de los Sociólogos asesores de Políticas Sociales del Programa en sus inicios, alude a que “*Las familias como tales ninguna tiene participación e implicancia en el Programa. En la implementación del Programa fueron O.N.G`s, técnicos, autoridades, pero las familias como tal en la implementación, no. Cuando el*

---

<sup>30</sup> Al respecto: De Martino, M. *Políticas Sociales y Familia*. Fronteras. Revista del departamento de Trabajo Social FCS – UDELAR. N° 4. setiembre 2001.

<sup>31</sup> Al respecto: De Martino, M. *Familia, género e integração regional. Un exemplo no Mercosul: a cidade Rivera – Sant’Ana do Livramento*. Tese apresentada ao Instituto de Filosofia, e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais. Campinas. 2002.

*Programa estaba implementado, estaba previsto que se iba a propender que la familia participara, por ejemplo en las escuelas; entonces el trabajo que ibas a hacer, por lo menos en los papeles del Programa, decía que se iban a hacer actividades los fin de semana para poder integrar a las familias con la escuelas, el Caif integra a la familia con la escuela. Yo creo que esos objetivos no se cumplen, en el caso del Caif se cumplen mínimamente”.*

Ello implica para la población convertirse en objeto e instrumento fundamental del gobierno; remitiéndonos a Foucault (1979a), desde el punto de vista de la *gubernamentalidad* y teniendo en cuenta lo planteado por el Sociólogo, las familias no participaron del Programa sino que el mismo fue constituido por las instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones que permitieron ejercer la forma primordial del saber, planteando la economía política y la población como meta principal, como instrumentos técnicos esenciales de los dispositivos de seguridad.

Según Ana María Goldani (2004) los criterios de selección de los beneficios sociales fueron redefinidos y su cobertura ampliada, creando muchas expectativas y polémicas en torno a la utopía universalista. En este escenario, se esperaría que el Estado, como el mayor promotor de estas políticas y en su rol de mediador entre el individuo, la familia, el mercado y la comunidad, garantizaría la equidad entre los individuos, teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones económicas, de género, étnico-raciales y generacionales. De hecho, sin un plan integrado de políticas, el proceso de *reinención de las políticas sociales* se desarrolla de acuerdo a un esquema de errores y aciertos, tratando de atender las demandas según las áreas y los diversos actores. (Goldani, 2004).

A su vez, plantea que la fragilidad de los mecanismos de participación e intervención en los asuntos públicos favorece la identificación de las autoridades del gobierno como “figuras protectoras” por parte de los individuos, lo que representaría un retroceso para la democracia. En esta perspectiva, llama la atención el hecho de que la

democracia no garantiza la desaparición de la desigualdad pero si su desnaturalización. (Goldani, 2004)

#### **5.4 La familia como segmento operativo de gubernamentalidad.**

Desde el Área Técnica del Programa, uno de los Sociólogos plantea que *“Actualmente nos encontramos con una cultura que ha sido impregnada con lugares, donde el tema del derecho se torna un tema más clientelar. La familia sería una especie de cliente de determinados servicios públicos. Trabajar con el sistema de derechos de la familia en la relación con el Estado, lograr que la familia sea también partícipe del derecho a la participación en la gestión, trabajar más desde la promoción. Buena parte de los 90 lo que uno ve es un Estado retirado de la función de las políticas sociales, no solo retirado sino también como entregar la respuesta a la sociedad civil, reflejando de alguna manera no asumir un servicio que le genere dolor de cabeza de políticas compensatorias. Son O.N.G`s que van marcando una rectoría. También, buena parte de los 90, no tuvimos presente a las familias en los diseños que existieron.*

*“Actualmente se trata de construir una nueva relación, en algunos lados hay más avances de los que uno se encuentra, en algunos lugares quizás han ganado bastante terreno. Hay lugares del interior y de Montevideo donde las fuerzas de poder son vinculados al sector público del Estado, otras a la comunidad y las familias que puedan construir relaciones con propiedad en el buen sentido, desde cada uno, de su rol, pero sobre todo que las familias participen; yo creo que la participación es un derecho; y sobre todo a las familias hay que darles el derecho a la participación. El problema de la integralidad es la articulación a nivel global, a nivel político institucional y a nivel de terreno. Creo que a nivel político institucional estamos comenzando a intentarlo, que el CAIF articule con salud pública, que el INJU a través de sus promotores articule con otros promotores de salud, lo estamos logrando. Por otro lado, tenes la integralidad implica articulación y coordinación”. Por otra parte, desde la perspectiva del PIAF plantea que “Aspiramos a ello; en estos tipos de Programa nunca logra un cien por*

*ciento entonces, tiene que saber que siempre van a haber margen de error. Nosotros en el marco lógico tenemos cada cosa con el objetivo deseado y hacia eso vamos a trabajar, puede ser que le erremos a las actividades, bueno pero para eso hay que evaluar”.*

Dada las versiones planteadas actualmente por los técnicos integrantes del Programa, y tomando en cuenta el concepto de *gubernamentalidad*, ello permite analizar críticamente las formas de ejercicio del poder en las sociedades neo-liberales. En primer lugar, para Foucault (1979a) el propio Estado es producto de una tecnología de gobierno; es decir, el Estado debe de ser comprendido a partir de las tácticas generales de la *gubernamentalidad*. En segundo lugar, la perspectiva de la *gubernamentalidad* nos permite ubicar como se procesa la relación ideológica y los fenómenos político-económicos. Además, permite indicar que el neo-liberalismo no solamente reproduce las desigualdades sociales, sino que muta los mecanismos de explotación y dominación sobre una realidad social que ha cambiado. Se logre o no, la intencionalidad política es generar espacios para dirigir conductas tomando como base a la familia. Ello, se puede resumir en *“El `gobierno` no se refiere sólo a estructuras políticas o a la dirección de los estados; más bien designa la forma en que podría dirigirse la conducta de los individuos o de los grupos (...) Gobernar, en este sentido, es estructuras un campo posible de acción de los otros”* (Foucault 2001, Pp. 257. apud De Martino, 2007)

Tomando en cuneta los aportes de Goldani (2004), desde la perspectiva de las políticas sociales, plantea que existen políticas *“referidas a la familia”*, éstas comprenden *“el conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones sociales que cumplen las familias”*. Desde esta perspectiva, encontramos a las políticas públicas, que van desde las políticas universales de educación, salud, seguridad social, empelo, hasta las políticas focalizadas en el combate a los sectores más vulnerables, la violencia doméstica, entre otros.

En gran medida, el Programa actualmente plantea una plataforma de políticas sociales referidas a la familia, donde plantean además de lo anteriormente expuesto, garantizar las condiciones materiales de vida, la construcción de la subjetividad de sus integrantes, filiación, entre otros.

No obstante, las políticas *referidas a familia* asumirán, implícitamente, que todos los individuos viven o vivieron en algún arreglo familiar. En este sentido, incorporarían a toda la población, aunque ciertos programas pudieran privilegiar a algunos individuos por sus características individuales y familiares.

En un escenario ideal, las políticas *referidas a familia* deberían ser suficientes para garantizar la protección y el bienestar de los individuos y de las familias en que se encuentran. No obstante, las rápidas transformaciones producidas en el mundo del trabajo y en las familias han creado una compleja demanda por servicios que las políticas públicas no han sido capaces de satisfacer. (Glodani, 2004)

En cuanto a la función que debe cumplir la familia hoy en términos de aportar a un proyecto de país, una Socióloga del Área Técnica señala: *“El desarrollo del país pasa mucho más por la propuesta, la capacidad de propuesta que los partidos políticos puedan hacer y los ciudadanos siendo parte de esos partidos militando y aportando, Yo tengo una idea de que la familia puede aportar mucho en su interna, en cuanto a la democratización, yo realmente creo que una familia democrática asegura ciudadanos de futuro, y por lo tanto, asegura hombres y mujeres democráticas. Entonces, la familia uruguaya, una familia que ha sufrido muchos cambios, con tantos arreglos familiares y sin ser una familia que digamos, primero que son las familias y no la familia, pero muchas de estas familias necesitan vivir procesos democratizadores internos”*.

Uno de los Sociólogos que participó en la implementación del Programa señala que en cuanto al abordaje acerca de las familias dentro del Programa plantea *“En el diseño y en el Programa se pretendía que el abordaje fuera integral, porque estaba financiado para eso, ver cómo son los impactos y la gestión local y en cada micro*

*programa que se hacen en cada lugar*". "Lo que se espera es que disminuyan su vulnerabilidad social, la forma de disminuir su vulnerabilidad era precisamente logrando una mayor incorporación de las familias a la colectividad, fortalecer a esa colectividad y fortalecer los servicios, fortalecer tanto la capacidad de los servicios sociales que hay ahí, como la accesibilidad de las personas a los servicios. **¿Qué tipo de respuestas se esperaba de las familias?** El Programa como tal esperaba que la familia se implicara y participara, o sea, recibieran los insumos que el Programa daba. Igual al participar se cumplieron con los objetivos de disminuir la vulnerabilidad que tenían".

En términos de aportar a un proyecto de país, señala que "Yo creo que la familia como tal no. **Cree que no está en condiciones de hacerlo.** No, no es que no crea que esta en condiciones de hacerlo, no me parece que sea una buena unidad de análisis pensado en términos de familia. No es la familia, en todo caso. No está planeado el protagonismo de la familia, sino el protagonismo de la persona, el ingreso ciudadano, el ciudadano como tal y no en tanto familia. Sobre todo en las situaciones de marginalidad y vulnerabilidad, me parece que hay que "pucheriar" mucho en todo sentido a esas familias, para que después como tal uno pueda esperar algo de ellos, o pedir cierto tipo de compromiso participación, etc. No creo que sea bueno mirarlo en términos de familia". Cuando nosotros planeábamos el PIAF, en ningún momento se nos pasó por la cabeza de que pudiera haber un ingreso a los hogares. Seguramente, otro hubiese sido el Programa o proyecto con este nuevo escenario, entonces en este sentido el escenario es completamente distinto, y a su vez, es un escenario de diseño. Yo creo que con la nueva realidad política y con la nueva realidad de financiamiento de las políticas sociales, el PIAF como tal debería ser revisto. En aquel momento cuando se empieza a diseñar el Programa, en el año 2001, cuando incluso se pensaba que se iba a terminar de ejecutar en el gobierno de Batlle, ante la eventualidad que ganara el Frente Amplio, ese discurso oficioso que había, no. Por eso, tampoco no se entiende por qué no se ejecuto. Que te quiero decir con esto, que al menos este nuevo gobierno a los tres meses se publicita y se pone en marcha el plan de los maestros comunitarios. Este es otros de los puntos que van destinados a la familia. **¿Qué funciones debería cumplir o reforzar socialmente?** "En todo caso hacer lo que todos los programas

*proponen. Vuelvo a decirte que la familia como tal, y este tipo de familia no tienen la capacidad de ser un agente, de ser sujeto. De pronto queda muy lindo en el discurso plantear que la familia va a hacer tal cosa; yo creo que no, a la familia le tenes que dar, y todavía hay que pedirle una contraprestación queda en una fase ideológica”.*

Tomando como ejemplo el discurso de técnicos que participaron en la implementación del Programa durante la Administración de Batlle, éstos se basan en políticas que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de adaptar estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Según Goldani (2004), este ideal respondería tanto a valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y del papel que se le atribuye a la población en este modelo. Un ejemplo de ello serían las políticas de control de la natalidad; experiencias que ponen en discurso el carácter intervencionista del Estado y la orientación progresista o conservadora que las políticas *de familia* pueden tener en diferentes contextos. (Goldani, 2004)

### **5.5 Perspectiva histórica en relación al cambio de gobierno.**

Indagando los puntos de inflexión del Programa, uno de los Economistas perteneciente al Programa afirma que *“Hubo una reorientación de objetivos, una reorientación de prioridades, una reorientación programática que se inició en el 2005. Esto se produjo dado que existe un contexto político diferente, no solamente por el cambio de gobierno, sino por la institucionalidad en el sentido de que se creó un Ministerio de Desarrollo Social, con políticas sociales dirigidas a la población vulnerable. Hay un marco distinto, un contexto absolutamente diferente, no solamente a nivel político sino un contexto donde las políticas sociales, son diferentes, una cosa es implementar un Programa como este existiendo una inversión paralela de cien millones por año en un Plan de Emergencia, que hacer únicamente esto, obviamente que la potencialidad, la resonancia que puede lograr cada dólar que invertís es diferente, es distinto; o en un contexto de crecimiento político como el actual, hay situaciones de contexto que te hacen que una cosa luzca más, luzca menos”.*

Si nos detenemos en los puntos de inflexión del Programa desde el Área de gestión y orientación plantean que *“Sí, puntos de inflexión se han dado, el CAIF antes había suspendido esa modalidad no contribuía a la política general de cobertura de la salud, hoy esta pensado. Primaria claramente, antes había una diversidad enorme de actividades cada una o en su mayoría no contribuían a un impacto general; hoy solamente hay dos actividades que buscan un impacto concreto. Con adolescentes también el diseño eran muchísimas actividades muchas veces vinculadas al tema de empleo y se esta haciendo un cambio para trabajar en el tema educativo y específicamente el tema de los adolescentes que no tuvieran trabajo. Niños en situación de calle, estaba previsto un diseño que aportaba una serie de acciones sin contraprestaciones de la familia. Maltrato también, una actividad que moría en si misma, o sea que solo brindaba un servicio; hoy la idea de esta actividad es generar multiplicadores y que se puedan incorporar al Estado. En Desarrollo Comunitario vos contabas con servicio de orientación y consulta; hoy se esta buscando un servicio de formación de redes y que sirva para una misma articulación a nivel territorial. Te estoy dando datos muy rápidos, pero son puntos de inflexión que se han dado muy grandes, tanto conceptuales, administrativamente, recursos y el tema estratégico. Luego iremos evaluando los resultados de cada uno”*.

Sociólogos desde el Área Técnica del Programa señalan que *“El Programa ha sufrido todo un reperfilamiento, realmente era un Programa muy fragmentado, absolutamente fragmentado, (...) ese grado de fragmentación no puede haber en una política pública que llegue al éxito con ese grado de fragmentación. Yo creo que esta administración del Programa ha hecho el esfuerzo de concentrar recursos y además creo que lo bueno de este redireccionamiento es pensar en términos de sustentabilidad de las políticas. Es decir, por ejemplo si yo te digo maestros comunitarios, se concibió el programa de maestros comunitarios, pero también se pensó bueno cómo es que entra en la ley de presupuesto y conjuntamente en los recursos de ANEP, de forma tal que el Programa maestros comunitarios no muera con la familia, sino que pueda permanecer si es que es evaluado correctamente. Entonces, me parece que ese reperfilamiento que significó la fragmentación y también pensar mucho en término de sustentabilidad de las*

*acciones en el tiempo, son lo que hace que bueno, que por más que el Programa siga siendo muy amplio, muy complejo, por lo menos hay como hechos mucho más claros y apuestas mucho más claras”.*

Por último, en cuanto a los puntos de inflexión un Sociólogo que participó del Programa en sus comienzos plantea que *“Yo creo que tiene que haber habido un punto de inflexión con el cambio de gobierno que genera un cambio en los elencos, no es lo mismo un PIAF sin un Plan de Emergencia, no es lo mismo ir hablar con una familia que aparte de lo que el PIAF en sí mismo le esta diciendo, en tanto familia o en tanto personas, pero aparte supuestamente se le están dando otra cantidad de cosas. En eso yo creo que sí, necesariamente tiene que haber habido un punto de inflexión.”*

## 6. El PIAF desde la Perspectiva de la Gubernamentalidad

Se torna evidente que el esquema de protección emergente agudiza las dificultades de coordinación interestatal, en la medida que se agregan organizaciones públicas, con diferente estatuto legal -y por ende autoridad- sin establecerse nexos institucionales de coordinación y cooperación que tornen más eficientes y eficaces las intervenciones públicas. De ahí que la estrategia de ubicar nuevas propuestas, especialmente aquellas que involucraban más de una arena o sector público social en la esfera del Ejecutivo fue al parecer una estrategia de tránsito, exenta de costos políticos, para suplir los déficits de articulación institucional del sistema en su conjunto. Esta modalidad de incorporar iniciativas relativamente diferentes a las sectoriales que se podría calificar en términos de “acople por elevación”, es decir, ante la ausencia de un espacio articulador en el aparato estatal se recurre a un ámbito natural de poder, pero carente por su propia naturaleza de capacidad operativa para instrumentar las nuevas propuestas. (Midaglia, 1998)

La izquierda política uruguaya que por primera vez asume el gobierno nacional, anuncia entre sus primeras medidas, la puesta en práctica, y la creación de un Ministerio de carácter social encargado, entre otras cosas, de coordinar las intervenciones públicas en esa materia y la implementación y ejecución de políticas sociales.

Dicha fuerza política, colocó como un tema central de la campaña, la problemática de la exclusión y vulnerabilidad social y la necesidad de definir líneas de intervención tendientes a corregir este tipo de situaciones.

Esta propuesta se plantea como una intervención pública transitoria, con una orientación relativamente integral, en la medida que se organiza en siete componentes (ingreso ciudadano, apoyo alimentario; atención sanitaria; educación en contextos críticos; empleo transitorio; mejoramiento de asentamientos precarios; y alojamiento de personas en situación de calle), que pretenden atender los aspectos básicos de la reproducción biológica y social del segmento de población vulnerable socialmente.

Las propuestas anunciadas tienen un importante significado político e institucional, ya que, por una parte, se asume públicamente que los niveles de pobreza del país no son sólo un asunto de naturaleza económica sino política y, por otra, se plantea corregir los déficits de institucionalidad pública en el campo público social.

Si bien esas propuestas se presentan en una primera instancia como relativamente novedosas en el contexto uruguayo, cuentan sin embargo con amplios antecedentes en América Latina que importa tener en cuenta a la hora de analizar la pertinencia de esas medidas.

La creación del nuevo Ministerio Social se tramitó como una medida con cierto carácter estructural, es decir, algo más que una simple modificación transitoria del entramado público que habilita la implementación del Programa de Emergencia. La inauguración de esta entidad se plantea como la base o el cimiento institucional para la generación de una nueva autoridad social en la órbita estatal.

La generación de una autoridad pública en el campo social no se produce únicamente por el establecimiento de un organismo especializado, sino que supone un proceso político de mediano y largo plazo de redistribución de funciones y poder al interior del Estado. No obstante, la instauración de un espacio diferenciado y encargado de coordinar las intervenciones sociales puede traducirse en un incentivo al respecto, y más aún cuando se cuenta con una importante dispersión y fragmentación en la administración de las políticas públicas en esta materia. (Midaglia, 1998)

Para entender el significado político de esta medida resulta imprescindible hacer referencia a la matriz de protección que dispone el país luego de quince años de reformas del sistema clásico de bienestar.

Los gobiernos anteriores ensayaron algunos intentos de coordinación con escaso éxito, recurriendo a la ubicación de programas sociales en la órbita del Ejecutivo con el fin de alcanzar la intersectorialidad y obligar a las autoridades políticas ministeriales a cooperar. El resultado obtenido fue negativo, en la medida que estas propuestas no consiguieron transformarse en líneas integrales de intervención pública, tendieron a

debilitar las instituciones sociales especializadas y a complejizar aún más el sistema de protección en su conjunto. (Midaglia, 1998)

Estas nuevas iniciativas se inscriben en el marco de una nueva generación de políticas sociales, y en su mayoría tienen como eje articulador transferencias monetarias directas a los hogares en situación de pobreza extrema o alta vulnerabilidad de forma de reforzar sus medios de subsistencia. A su vez, dichas transferencias se complementan con otras prestaciones básicas (alimentación, inversiones infraestructurales, entre otras) en el entendido que las situaciones de privación en que viven estos sectores están lejos de plantearse como problemas de naturaleza unidimensional ya que suponen la presencia de una amplia gama de riesgos provenientes de diversas fuentes y que operan de barreras para lograr una básica inclusión social. (Midaglia, 1998)

Este tipo de propuestas se ajusta a las modalidades de intervención pública consideradas anteriormente en términos exclusivos de protección social, a las que a su vez, tomadas como un grupo de medidas específicas, se le asigna el cumplimiento de dos funciones básicas: una de carácter estructural y otra contra-cíclica. La primera refiere a líneas de acción que mitigan o atenúan el impacto de las carencias críticas, ayudando a esos grupos a enfrentar sus condiciones deficitarias de vida. La segunda implica estrategias públicas destinadas a cubrir las necesidades coyunturales de sectores que se encuentran bordeando la línea de pobreza y que son afectados sobremanera por las crisis económicas. (Villatoro, 2004)

## **6.1 La era Progresista**

El Frente Amplio planteándose como *“el gobierno del cambio”*, aspira lograr como anteriores gobiernos, el *“desarrollo nacional”* y *“la mejora de la calidad de vida de la población”*<sup>32</sup>. Es decir que sigue siendo *“el desarrollo”* el telón de fondo del discurso y acción de las políticas. Pero ¿cómo se expresa la similitud si la ideología es otra, si el

---

<sup>32</sup> Al respecto, véase los proyectos de gobierno para el período, en la página: [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)

discurso en el que se inscribe el concepto es distinto y, más aún, si el medio en el que se aplica ha cambiado? <sup>33</sup>

De forma sucinta, y a modo de transición podemos decir que el Programa se inicia en diciembre del año 2002 ejecutado por la Secretaría de la Presidencia de la República bajo la administración del Dr. Batlle. A partir del 1 de marzo de 2005, pasa a implementarse bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social como nuevo organismo ejecutor y se inscribe en el marco de las políticas de desarrollo social llevadas adelante por el nuevo gobierno.

Este cambio implicó una nueva fase de gestión y organización en la que INFAMILIA se propone trabajar priorizando las necesidades específicas de los protagonistas, fortaleciendo la sostenibilidad de sus líneas de acción y dejando instaladas capacidades inter-institucionales en los organismos co-ejecutores que trabajan junto al Programa.

INFAMILIA impulsó e integra junto con otros organismos relacionados con la temática de la infancia y adolescencia el Comité de Coordinación Estratégica - CCE, cuyo objetivo es asegurar al más alto nivel jerárquico del gobierno la coherencia estratégica, sostenibilidad y eficiencia de las acciones destinadas a esta franja de la población.

Tomando en cuenta los aportes vertidos por Glodani (2004), en cuanto a la *Reinvención de las políticas sociales*, plantea que existen criterios de selección de los beneficios sociales que fueron redefinidos y su cobertura ampliada, creando muchas expectativas y polémicas en torno a la utopía universalista de la llamada *Constitución Ciudadana*. En este escenario, se esperaría que el Estado, como el mayor promotor de

---

<sup>33</sup> Camors, V; Fabreau, M & Giancola, C; en su artículo -presentado en las VI Reunión de Antropología del MERCOSUR (14, 15 y 16 de noviembre 2005) "Sobre la indeterminación de la idea de 'desarrollo local' en un proyecto de desarrollo local", plantean que "la re-semantización del término desarrollo [en desarrollo sustentable, desarrollo local, desarrollo ciudadano, etc.], habla del énfasis por cierta microsociología que intenta tener en cuenta al actor social considerando la significación que éstos construyen del desarrollo. Pretende traducir sus objetivaciones en prácticas concretas a partir de sus marcos locales de producción cultural, económica, ambiental, pero sigue siendo una interpretación, una estrategia que da cuenta de un desafío". Al respecto, véase en Departamento de Antropología Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Montevideo.

estas políticas y en su rol de mediador -entre el individuo, la familia, el mercado y la comunidad- garantizara la equidad entre los individuos, teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones económicas, de género, generacionales. (Goldani, 2004)

En este sentido, las políticas de infancia en las anteriores Administraciones habían seguido una clara línea de tercerización de algunos servicios. El actual gobierno no ha descartado esta línea pero sí ha evidenciado una disposición a analizar el relacionamiento Estado-sociedad civil. Los principales lineamientos de política social se han orientado al fortalecimiento del INAU, el reperfilamiento del Programa Infancia y Familia, y la definición de una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. En concreto, el 18 de noviembre de 2005, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de los Derechos del Niños, se lanzaron las bases conceptuales y metodológicas de esta estrategia, en un documento que contiene los derechos identificados como prioritarios para el próximo quinquenio, las líneas estratégicas sectoriales vinculadas a los derechos antes mencionados, los indicadores vinculados al cumplimiento de los derechos seleccionados y la presentación del gasto público social.

Cabe señalar que el Programa se ha apoyado fuertemente en estos lineamientos de política social en su proceso de reperfilamiento.

Por ello, el Frente Amplio, salvo en excepcionales oportunidades mantuvo una firme oposición a la orientación que asumía el proceso de revisión de las políticas sociales, como así también a la modalidad imperante de implementación de las mismas.

En líneas generales, es pertinente afirmar que la actual Administración asumió tres tipos específicos de orientación en políticas en relación a la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente en el país. Una de ellas es de corte restaurador, otra de tipo innovador, y por último, se constata un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas. (Midaglia & Antía, 2007)

## 7. Acerca de la Gubernamentalidad

En sus últimos trabajos, Foucault (1979a) esboza ciertas ideas sobre la *gubernamentalidad*; no obstante, el fundamento no lo constituye solo las referencias teóricas de Foucault, sino también las líneas de investigación que otros investigadores a partir de la década de los noventa, han comenzado a interiorizarse en torno a la problemática del gobierno y el Estado.

A partir del siglo XVI hasta fines del siglo XVIII, se dieron una serie considerable de tratados que se presentan como consejos a los príncipes, no como ciencia de la política, sino como arte de gobernar. De modo general, el problema del gobierno aparece en el siglo XVI con relación a cuestiones bastantes diferente y sobre múltiples aspectos: problema de gobierno de sí mismo reactualizado, por ejemplo, por el retorno al estoicismo en el siglo XVI; problema de gobierno de las almas y de las conductas, tema de la pastoral católica y protestante; problema de gobierno de las crianzas, problemática central de la pedagogía, que aparece y se desenvuelve en el siglo XVI; en fin, problema de gobierno de los Estados por los príncipes. Cómo se gobierna, cómo ser gobernado, cómo hacer para ser el mejor gobernante posible, etc. (Foucault, 1979a, p. 277)

Foucault (1979a) extendió el uso de la noción de gobierno más allá de los campos de política e ideología para abordar técnicas amplias y difusas, para amoldar el comportamiento y formas de ser: esta palabra debe permitir el significado amplio que tenía en el siglo XVI “gobierno”. No se refiere solamente a estructuras políticas o al manejo de Estados, más bien designaba la forma en la cual la conducta de individuos o grupos debía ser dirigida: el gobierno de los niños, almas, comunidades, familias, gente enferma.

Gobernar, en este sentido, es estructurar el campo posible de acción de otros. (Foucault, 1991) Ello no escapa a lo planteado por el Programa INFAMILIA, lo que

permite analizar las relaciones entre cómo el ejercicio del poder gubernamental logra alcanzar el gobierno de sí y conducir la conducta de los otros.

Definiendo gobierno y control como difusos y polisémicos (absorbiendo una multiplicidad de formas) Foucault abrió un campo amplio de estudio de *gubernamentalidad* que examina la línea de “moldear” (o regular) prácticas. Esta es una tendencia importante que se desarrolla hoy. Subraya la relevancia de tales preguntas en tiempos contemporáneos (Rose & Miller, 1992)

Todos estos problemas, con la intensidad y multiplicidad tan característica del siglo XVI, se sitúan en la convergencia de dos procesos: proceso que, superando la estructura feudal, comienza a instaurar los grandes Estados territoriales, administrativos, coloniales; proceso, enteramente diverso pero que se relaciona con el primero, que, con la Reforma y enseguida con la Contra-Reforma, cuestiona el modo como ser que espiritualmente dirigido para alcanzar la salvación. Por un lado, movimiento de concentración estatal, por otro de dispersión y disidencia religiosa: es en el entorno de estos dos movimientos que se coloca, con intensidad particular en el siglo XVI, el problema de cómo ser gobernado, por quién, hasta qué punto, con cuál objetivo, con qué método, etc. Problemática general del gobierno en general. (Foucault, 1979a, p. 277-278)

A partir del siglo XVI y hasta el siglo XVIII, el Estado aristocrático comienza a desmoronarse y se prepara el Estado burgués del siglo XIX. La cuestión de la pastoral será retomada una vez más y traducida en términos de la razón del Estado y de la teoría de la policía que son los fundamentos de la *gubernamentalidad*. Históricamente, la razón del Estado y la teoría de la policía son contemporáneas del movimiento de concentración estatal. Es exactamente en esa época que los estados nacionales, territoriales, administrativos y hasta coloniales se constituyen. Paralelamente la concentración estatal, el poder institucional “central” de la Iglesia es avalado por decisiones religiosas.

La institución que mantiene el occidente más o menos unido hasta el siglo XIV se desmorona en la reforma y contra-reforma, en las guerras de religión. La función de unión, de integración territorial y política pasa ahora por los límites nacionales de los estados. En esa perspectiva, hay un desplazamiento de la centralidad institucional en Europa. Hasta más o menos, el siglo XIV quien hablaba más alto era el Papa, ahora es el Rey. (Weisshaupt, 2002, p. 175)

Las grandes máquinas administrativas y la pérdida de la referencia al papado son cosas nuevas. Según el autor, esto lleva a cuestionarse ¿cómo ser gobernado?, Lo cual pasa a ser una cuestión relevante. ¿Por dónde pasa el gobierno si las estructuras antiguas desaparecen? Con relación a esa pregunta, tenemos en este período, una abundante literatura del gobierno. Pero la cuestión es compleja porque “ser gobernado” recibe varias definiciones. Por ejemplo: **1.** El gobierno de sí, la moral interpretada como gobierno. He aquí una cuestión “estoica” que vuelve a ser discutida en el siglo XVI. La cuestión del gobierno de sí; **2.** Además del gobierno de sí, del alma, de los actos (la referencia al modo de la pastoral es directa), el que más precisa ser gobernado. Por ejemplo, la infancia (el siglo XVI inventa la pedagogía no su sentido moderno) que se relaciona con el gobierno de la familia; **3.** Por fin, subsumido todas esas formas de gobierno, el gobierno es, evidentemente, gobierno del Estado. Considerando el Estado como un todo, es apenas una forma particular del gobierno. Tampoco privilegiada en el inicio. La forma privilegiada, es la familia. El gobierno del Estado es apenas una forma particular entre tres formas canónicas de gobierno que son como fue dicho, el gobierno de sí o la moral, el gobierno de la familia o la economía y el gobierno del Estado o la política. Moral, economía y política son gobierno. La cuestión de gobierno es por lo tanto, compleja y bastante heterogénea; varios abordajes son posibles. Cabe preguntarse aquí, cuando se habla de gobierno ¿de qué gobierno se trata, en realidad? Del gobierno de sí o del gobierno del alma, del gobierno de la infancia, del gobierno de la casa, del gobierno de la familia, del gobierno del Estado. (Weisshaupt, 2002, p. 176)

¿Cuál es la respuesta de la literatura anti-Maquiavelo a la pregunta “como se es gobernado?” En primer lugar, cuando se trata de gobierno, todos reconocen que hay

una particularidad de formas de gobierno sin embargo, cada una de esas formas coloca al gobierno como una relación inmanente. (Weisshaupt, 2002, p. 177)

Las prácticas de gobierno, en los estados, son prácticas inmanentes; no son prácticas del soberano que se presenta en relación al príncipe y al Estado, como exterioridad trascendental -representante de Dios, ungido por los profetas en la teoría teológica, por ejemplo-. El gobierno es mucho más una cosa “de dentro”; el gobierno es “casero”, acontece dentro de casa<sup>34</sup>. (Weisshaupt, 2002, p. 178)

Mantener la economía<sup>35</sup> en la base del orden político es insuficiente, porque en ese momento, influencias pastorales, que nunca hicieron la diferencia entre economía y política y siempre se apoyaron en la idea de un Dios -político- pastor -económico-, se reactivan -la *gubernamentalidad* emergente.

A pesar de estos regímenes de poder<sup>36</sup>, el arte de gobernar postula una continuidad esencial entre ellas. Mientras la doctrina del príncipe o la teoría jurídica del soberano procura incesantemente marcar una discontinuidad entre el poder del príncipe y las otras formas de poder, las teorías del arte de gobernar procuran establecer una continuidad, ascendente y descendente.

Ahora, las tres formas de gobierno son singulares. La moral no es la economía y la economía no es la política. Pero ellas están en la realidad articuladas, ellas son continuas de forma ascendente en el sentido de que la educación y pedagogía del príncipe, lo prepara, primero para gobernar a sí mismo, para ser un buen padre de familia administrar su casa de forma económica, de modo que se torna así, un “buen político”. Luego, gobierno ascendente, del individuo del príncipe hasta el Estado, y cuya

---

<sup>34</sup> La imagen de la casa y de la familia aplicada al aparato del Estado va a ser a causa del “gran dolor de cabeza político-institucional” del siglo XVII. (Weisshaupt, 2002, p. 178)

<sup>35</sup> En el siglo XVII.

<sup>36</sup> El gobierno de sí mismo, con respecto a la moral; el arte de gobernar adecuadamente una familia, con respecto a la economía; la ciencia del buen gobernar el Estado, con respecto a la policía. Con relación a la moral y la economía, la política tiene su singularidad. (Foucault, 1979a, p. 279-280)

imagen es la pedagogía del príncipe. Un conjunto de compendios, manuales y “consejos al príncipe”, es producido para definir la mayor educación en ese sentido. Pero la continuidad es también descendiente, en el sentido de que un Estado bien administrado, bien gobernado permite a las familias funcionar bien. El que va a propiciar, evidentemente, un buen comportamiento de la población. Esa continuidad descendiente entre tres formas heterogéneas del gobierno es lo que se llama, en la época, *policía*. (Weisshaupt, 2002, p. 178)

La definición más general que se puede dar para la *policía*, en este momento, es justamente ese arte de gobernar que permite la integración descendiente del príncipe al ciudadano que por su vez, permite el funcionamiento de la sociedad. La *policía* es por tanto, un conjunto de instituciones y de prácticas que son del Estado y que a partir del Estado, darían las condiciones para el buen funcionamiento de las familias; por tanto de las personas, de los individuos. (Weisshaupt, 2002, p. 179)

Realizando un paralelismo con el Programa INFAMILIA, y los aportes realizados a la luz de la perspectiva de la *gubernamentalidad*; en la Administración del Dr. Batlle, se impulsó y promovió un modelo de Estado y políticas sociales que tendieron a concebir al Programa como bien administrado, bien gobernado, permitiendo de este modo, que las familias “funcionen bien”, con el propósito de lograr un buen comportamiento de la población. Por lo tanto, el Programa apelaba a las familias, genera espacios de *conducir conductas*, pero no logra que la familia participe. Si bien en los discursos de los Técnicos y en los documentos parecería que es así; no obstante, los mismo discursos indicarían que el Programa no alcanza una participación relevante de los usuarios, pero sí el cumplimiento de las contraprestaciones-documentación, controles de salud de los niños/as, entre otros. Estos últimos indicios hacen pensar en que el Programa, aún con dificultades, logra *conducir conductas*.

Con la continuidad, ascendente y descendiente, tenemos la centralidad de la familia. La familia acaba siendo el lugar estratégico de la integración política en la

perspectiva de la *gubernamentalidad*. Es la familia que efectivamente hace la unión y que permite el pasaje entre el príncipe y el ciudadano.

Ahora, si la familia está en el centro, el gobierno de la familia es el “gobierno central”. Por lo tanto, el que está en el centro del gobierno es la economía ya que el gobierno de la familia es “económico” en la medida en que sigue “reglas caseras”. (Weisshaupt, 2002, p. 179)

La cuestión es por lo tanto saber ¿cómo introducir la economía en el gobierno político? ¿Cómo introducir la economía en la gestión del Estado? ¿Cómo tornar económica la gestión del Estado? La cuestión es complicada y no va a conseguir, de inmediato una respuesta.

La economía puede ser la cuestión central pero en los siglos XVI y XVII, ¿qué es la economía? Ella es, antes de cualquier otra cosa, una forma de gobierno. La economía que nace en aquella época no es un dominio propio. Como forma de gobierno, la economía no es un campo específico de intervención del Estado. Vamos a tener que esperar el siglo XVIII para que la economía se torne un nivel específico de la propia realidad. Quiere decir, que durante unos 200 años la economía, en el “modelo” de la familia, permanece apenas como una forma de gobierno. Ella es, antes, una manera de hacer, ella no es un nivel efectivo de realidad, un dominio específico de intervención. (Weisshaupt, 2002, p. 179)

La literatura que comienza a definir las condiciones del gobierno, a delinear ese nuevo modelo de relación social, de relación de poder, de relación política se desenvuelve en el contexto histórico de la creación de los aparatos administrativos del Estado, montados cada vez más intensa, concentrada y aceleradamente. Ese desarrollo administrativo del Estado exige cada vez más respuestas en el sentido de su gubernamentalización. Su exigencia es histórica e inmediata. (Weisshaupt, 2002, p. 181)

Foucault (1979a) procura razones políticas, ideológicas y económicas para dar cuenta de lo primordial de la *gubernamentalidad*: una razón en la organización política, una razón ideológica en el orden del saber, es decir, en la capacidad de comprensión e interpretación de la realidad y una razón de orden infra-estructural, no comercial. En la *gubernamentalidad* donde prima la eficiencia y la racionalidad del punto de vista de las cuales no hay ningún tipo de exigencia de justicia. La justicia no es constitutiva de la racionalidad del gobierno. Con la *gubernamentalidad*, tenemos un modelo de estado que es político y racional. En oposición al modelo tradicional del Estado de justicia que en el fondo, era teológico. La concepción “política y racional” de la *gubernamentalidad* define instrumentalmente la propia racionalidad. (Weisshaupt, 2002, p. 182-183)

Retomando los aportes realizados por Midaglia & Antía (2007), suscribimos que la actual Administración asumió tres tipos específicos de orientación en las políticas a los cual el Programa no escapa; una de ellas es la de *corte restaurador*, otra de tipo *innovador* y por último las *prestaciones reformadas*. Estos tipos de orientación nos hablan de un modelo de estado político y racional como fue señalado en el párrafo anterior.

Las formas concretas de analizar la organización política varían de un autor a otro. Pero la cuestión general es la misma: la policía tiene por función dar cuenta de la población en cuanto cuerpo vivo. El tema del sujeto civil no aparece, se trata del cuerpo vivo, que era la preocupación pastoral: mantener el rebaño vivo. La policía es definida a partir de esa preocupación: **1.** La policía es una administración englobante porque en la medida en que tiene por objeto y objetivo la población como cuerpo vivo, ella se va a preocupar con todas las relaciones entra las personas, inclusive en las que están en los tribunales, en el ejército, las personas que pagan impuestos (o no). En suma, la policía entra en todos los lugares como una duplicación de la población viva que está en todos esos lugares; **2.** La segunda característica, aportada por Turquet (Apud Weisshaupt, 2002, p. 185), deja una impresión de “dejá vu”: “El objeto de la policía es el hombre”. (Delamare apud Weisshaupt, 2002, p. 185) queriendo decir la misma cosa, identifica el “hombre” con la población viva y habla de la vida como el objetivo de la policía. ¿Qué

es la vida? La vida es indispensable, es útil y es superfluo. Lo indispensable es el alma, lo útil es el cuerpo y lo superfluo es la riqueza. Esa definición extraordinaria retoma, por lo tanto temas pastorales: la vida material, el cuerpo público y el alma íntima. Algo que había sido imaginado, hace más de mil años, en el fondo del confesionario, de repente resurge, casi en los mismos términos, en el centro de la “delegación” de la policía. Algo nuevo está surgiendo en el cuadro de la *gubernamentalidad*, pero como ritualización de una antigua temática, en nombre de la necesidad de gobernar y que consiste en juntar dos cosas que forman separados por los griegos: el Estado es la población en cuanto ser vivo; **3.** Además, la policía es totalitaria porque el objetivo de la policía es duplicado, reforzando al otro. El primer objetivo es el poder del Estado. Al mismo tiempo, ya que él tiene como objetivo el cuerpo vivo de la población, la policía tiene como objetivo facilitar las comunicaciones entre los elementos de la población. En el fondo es la policía que cría la sociedad de los vivos comunicando entre sí. Por otro lado, se promete a los vivos un poco más de vida, es decir, salud, educación, etc. Pero ¿por qué se permite eso? Porque aumenta el poder del Estado. La policía orientada para la población. La “vitalidad” de la población pasa a ser, por lo tanto, un elemento constitutivo del Estado. (Weisshaupt, 2002, p. 185 - 186)

De Martino (2002) en su Proyecto de Investigación “Trabajo Social con Familias: Políticas Sociales y modalidades de intervención profesional”, plantea que cuando hablamos de inversión socio-cultural, política y económica pensamos en: políticas públicas, profesiones asistenciales, tecnologías sociales, políticas económicas, elaboración cultural e ideológica de atributos, roles, derechos y obligaciones imputados a la familia, pero imputados también en función del sexo y la edad. Subrayamos que técnicos y profesionales fueron llamados por la Modernidad a acompañar ese proceso majestuoso y poco conocido de transformación del mundo en sus vericuetos más íntimos.

Tal proceso fue analizado por diferentes autores<sup>37</sup> desde diferentes perspectivas. Se considera pertinente hacer referencia a lo anteriormente citado, como trasfondo de la propuesta de trabajo: cómo las denominadas profesiones asistenciales, en su sentido más amplio, contribuyeron a adecuar a la familia - entidad ubicada en el lábil límite de la naturaleza y la cultura - a los requerimientos de las diferentes fases de desarrollo de la civilización occidental. (De Martino, 2002, p. 6) Un claro ejemplo es la Propuesta impulsada en la Administración anterior y la implementación de políticas sociales materializadas en el Programa INFAMILIA.

Si la población gana visibilidad, la economía, por su lado, comienza a aparecer también como nivel de realidad específico. Los fisiócratas conceptualizaban la economía en cuanto nivel específico de realidad, separado y autónomo. Para ellos, los fenómenos económicos tienen regularidades y leyes propias. En suma, la población y lo económico se objetivan y “autonomizan” en el orden del saber. Siendo así, la familia deja de ser un modelo y la economía, una forma de gobierno. Pero en compensación, la familia, que ya no es más modelo político, será “reinventada” como segmento de la población. Ella deja de ser un modelo ideológico-institucional para tornarse un instrumento operacional de gobierno de la población y será efectivamente solicitada cuando determinadas políticas de gobierno serán implementadas. Políticas de natalidad, sanitarias, por ejemplo. Tornándose instrumento, la familia desbloquea todo. El objetivo no es más moldear la sociedad en la familia; el objetivo es la propia población. Y el gobierno, como el instrumento de la familia, pasa a invertir lo económico como una realidad específica. (Weisshaupt, 2002, p. 189)

Tomando en cuenta los discursos de los Técnicos entrevistados, uno de los Sociólogos que participó en el Programa durante la Administración de Batlle plantea, que el Programa se dio en un marco donde se tenía en cuenta a la ciudadanía o al

---

<sup>37</sup> Donzelot, J. 1986; A Política das Famílias. Graal. 2da. Edição. Rio de Janeiro; Foucault, M. Foucault, Michel.; 1986; A política de Saúde no Século XVIII. En: Microfísica do Poder. Graal. 6ta. Edição. Pág. 193-208; 1991; Historia de la Sexualidad. Volumen 1. La voluntad de saber. Siglo XXI. Méjico; Lasch, C. 1991; Refúgio num mundo sem coração. A família: santuário ou instituição sitiada? Paz e Terra. Rio de Janeiro.

ciudadano y no a la familia; es decir, la *gubernamentalidad* aparece como trasfondo a los lineamientos del Programa, es decir no solo el gobierno se torna instrumento donde se daban formas constituidas legítimamente de sometimiento político o económico, sino también de modos de acción, más o menos considerados y calculados; los cuales eran designados a actuar sobre las posibilidades de acción de otras personas.

En la práctica, la *gubernamentalidad* se impone a partir del siglo XVIII para Foucault (1979a), si bien para Weisshaupt (2002), el siglo XX es la era de la *gubernamentalidad*.

Ella no elimina, evidentemente, la cuestión de la soberanía. Ella apenas relativiza el espacio ocupado por esa lógica en el conjunto de las relaciones sociales. La *gubernamentalidad* constituye un conjunto de instituciones y de poderes que dirigen la población y se apoyan en el conocimiento específico de la economía política que surge en ese momento en un conjunto de dispositivos: el saber es la economía política, el objeto es la población.

Esto podríamos relacionarlos con el nuevo modelo de intervención territorial, ha implicado la incorporación de cambios comparado con el modelo vigente hasta el 2005; no obstante se mantienen sin modificaciones tanto el propósito, el cual sigue siendo la promoción de la participación comunitaria a través de la conformación, fortalecimiento y articulación de redes locales, como una forma de abordar de forma integral la atención de niños, niñas, adolescentes y sus familias a nivel zonal, facilitando su acceso a bienes y servicios a nivel comunitario. Ello se articula a través de los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial -SOCAT- redefinidos en la actual Administración.

La *gubernamentalidad* realiza el último desplazamiento del Estado que ya fue Estado de justicia en el feudalismo, pasa por un estado administrativo y ahora se torna en Estado de gobierno. Foucault concluye: ***“Hoy el problema político es el problema de la gubernamentalidad del Estado y no, como dicen algunos, de la***

***(des)estatización de la sociedad***” (Foucault, apud Weisshaupt, 2002, p. 189) Nuestro problema político es la generalización de una *gubernamentalidad* de Estado que consigue efectivamente juntar, “diabólicamente” en el Estado Moderno, el máximo de individualización y el máximo de totalización. Quiero decir, individualizarse, políticamente hablando, cada vez más, pero encuadrando esa individualidad dentro de un referencial que puede ser el Estado, la nación, la raza, la clase, el pueblo o cualquier otro criterio. (Weisshaupt, 2002, p. 189)

Foucault (1979a) se refiere a la soberanía en oposición al bio-poder de la *gubernamentalidad* y la disciplina<sup>38</sup>. En el siglo XX se intensificó el desarrollo de los controles sociales. El poder pasa cada vez menos por la constitución legal de que por el control de la normalidad, esto es por la disciplina y por la *gubernamentalidad*.

En la cronología general, el siglo XVIII desbloquea la *gubernamentalidad* y la cuestión del gobierno comienza a funcionar como un principio de organización social de las relaciones de poder. Vimos que en el sistema de *gubernamentalidad*, el objetivo de las relaciones de poder es la población como un todo. Ese objetivo puede ser atendido a través de técnicas de individualización.

En realidad, la *gubernamentalidad* se especifica como disciplina cuando trata de construir el cuerpo individual, fundamentalmente, al unir ese cuerpo a los aparatos productivos en el sentido amplio de la palabra: la escuela, el hospital, la fábrica, etc. (Weisshaupt, 2002, p. 210)

Según Foucault, la familia no pasa a funcionar de forma disciplinada, su lógica “social” fundamental sería, la soberanía. (Foucault, 1979a, p. 217) En la *gubernamentalidad*, el objetivo es la población, el cuerpo de la población, en cuanto ser vivo, el cuerpo vivo y seguro de la población, el cuerpo social que es colectivo. (Weisshaupt, 2002, p. 226)

---

<sup>38</sup> “La disciplina” no puede ser identificada ni como una institución ni como un aparato; es un tipo de poder, una modalidad por su ejercicio, abarcando un set completo de instrumentos, técnicas, procedimientos, niveles de aplicación, objetivos. (Foucault, 1979a, p. 215)

El Estado pasa por una gran modificación: más o menos a partir del siglo XVIII, mantiene una base jurídica, él se constituye en el desarrollo de la *gubernamentalidad*, esto es de nuevas tecnologías de gobierno, incluyendo la disciplina, que están unidas a la modernidad. El Estado, aquí es apenas constitucional, él es el mundo institucional, el plano organizativo de la sociedad. Algunos autores, como ya es sabido, afirman que Foucault no tiene una concepción de Estado. De hecho, cuando inicia su investigación de las relaciones de poder, en los años 70, comienza por la disciplina y descubre el mundo productivo. Pero, a partir, de la segunda mitad de los años 70, investiga la *gubernamentalidad* a partir de la cual coloca, efectivamente, la cuestión del Estado. A rigor, en la disciplina, el Estado ya estaba presente, pero “preso” a la función productiva. *Con la gubernamentalidad, la cuestión de la disciplina puede ser releída, a posteriori, a partir del Estado.* (Weisshaupt, 2002, p. 227-228)

### **7.1. Familias y Gubernamentalidad**

En el marco teórico propuesto, encontramos posibles líneas de interpretación dentro de la propia temática del gobierno, es decir, los destinos de una población a través de un proceso histórico donde el arte de gobernar, además de enriquecerse y complejizarse, se articuló de manera diferente con las familias y sus integrantes.

Foucault (1979a) en *La gubernamentalidad*, realizó una búsqueda genealógica sobre el concepto de gobierno; señalando que las prácticas y las personas que gobiernan son múltiples: el padre de familia, el pedagogo con relación a sus discípulos, entre otros. Aunque esta pluralidad no implica externalidad con el Estado, sino que, por el contrario, existen formas plurales de gobierno que remiten a aquel. (De Martino, 2007, p. 172)

Por otra parte, Foucault (1979a: 280-281) plantea que la familia aparece en un primer momento, como “modelo de gobierno” Es más, como respuesta a la pregunta: ¿Cómo introducir la economía a nivel de la gestión de un Estado<sup>39</sup>? Pregunta que

---

<sup>39</sup> Esto es, la manera de gestionar correctamente los individuos, los bienes, la riqueza en el interior de la familia.

realiza Rousseau en su artículo *Economía Política*, citado por el propio Foucault, donde economía aludía originariamente el sabio gobierno de la casa para el bien de la familia:

Por lo tanto, el arte de gobernar en los siglos analizados en la obra citada, significó un ejercicio del poder basado en el modelo de la economía, y ésta remitía a la familia y no a un dominio del saber. Paralelamente surge el tema de la Razón del Estado, es decir, comienza a reconocerse que el Estado se gobierna de acuerdo a reglas racionales que le son propias, que hacen a su propia especificidad. (De Martino, 2007, p. 172)

Pero el primado de la familia como “modelo” de un arte de gobernar, específico e históricamente determinado, llega a su fin en el recorrer del Siglo XVIII. En primer lugar, porque la economía, ya en este siglo, comienzan a perfilarse como campo de saber. En segundo lugar, por el surgimiento de una nueva forma de entender el gobierno: como la capacidad de disponer sobre múltiples cosas y procesos, es decir, la capacidad de alcanzar diversas finalidades, por heterogéneos medios, en distintos ámbitos. En tercer y último lugar porque la Razón de Estado comienza a dar prioridad al tema de la soberanía nacional. (Foucault, 1979b: 284-286; De Martino, 2007, p. 172)

Fundamentalmente, en la perspectiva de la *gubernamentalidad*, el Estado es la población. La familia tiende a desaparecer, pero no completamente. Ella sufre una redefinición porque, en ese período, como vestigio de la soberanía, ella bloquea el desarrollo de la *gubernamentalidad*. La familia “clásica” es “desbordada” pero es luego, dimensionada en una función completamente diferente. (Weisshaupt, 2002, p.184)

Hasta la llegada de la problemática de la población, el arte de gobernar sólo podía ser pensado a partir del modelo de la familia, a partir de la economía entendida como gestión de la familia. A partir del momento en que, al contrario, la población aparece como absolutamente irreductible, la familia pasa a un plano secundario en relación a la población, aparece como elemento interno a la población, y por lo tanto ya no como modelo, sino como segmento. Segmento privilegiado en la medida en que, cuando se

quiso obtener alguna cosa de la población, fue por la familia que se debió empezar. De modelo, la familia va a tornarse instrumento, e instrumento privilegiado, para el gobierno de la población y no modelo para el buen gobierno. Este desplazamiento de la familia del nivel del modelo para el nivel de instrumentalización nos parece absolutamente fundamental, y es a partir de la mitad del siglo XVIII que la familia aparece en esta dimensión instrumental con relación a la población, como demuestran las campañas contra la mortalidad -entre otras-. Por lo tanto, aquello que permite a la población desbloquear el arte de gobernar es el hecho de eliminar el modelo de familia. La población aparece, por lo tanto, más como fin e instrumento del gobierno que como fuerza del soberano; la población aparece como sujeto de necesidades, de aspiraciones, pero también como objeto en las manos del gobierno. (Foucault, 1978b, p. 288-89)

En otra de sus obras, Foucault (1999b) plantea el papel que pasó a jugar la familia como segmento duro, estratégico de intervención política para la búsqueda de formas de gobierno de sí. Para ello basta con pensar en el papel jugado por la familia como elemento constitutivo del dispositivo de la sexualidad: control de las conductas de niños, niñas y adolescentes; la mujer, como madre y esposa pero aliada al saber médico, llevando adelante prácticas higienistas, etc.<sup>40</sup>

Por otra parte, los trabajos de Foucault (1979b) logran identificar un campo de prácticas que pueden ser consideradas como portadoras de las transformaciones, evitando la separación infinita entre policía y psicología, mediante la toma de consideración de lo que él llama *bio-política*: esa proliferación de las tecnologías políticas que van a actuar sobre el cuerpo, la salud, las formas de alimentarse y de alojarse, las condiciones de vida, sobre todo la vida cotidiana a partir del siglo XVIII y en

---

<sup>40</sup> Al respecto: Foucault, M. *Historia de la Sexualidad I. La voluntad de saber*. Op. Cit. Sobre la estrecha relación entre gubernamentalidad y familias remitimos a: Donzelot, J. *A policía dos familias*. Op. Cit.

los países europeos. Técnicas todas que en su momento inicial encuentran su polo de unificación en lo que se llamaba entonces la *policía*<sup>41</sup>. (Donzelot, 1986)

Más allá, existía la necesidad de construir al Estado como entidad colectiva. En otras palabras, se imponía la necesidad de desprivatizarlo, de independizarlo de aquellas redes sociales de índoles casi familiar. He aquí el papel que le cupo al reformismo batllista: la construcción de la nación como comunidad política y el desarrollo relativamente autónomo de la República. Es en este período donde se produce la sustitución, profunda y definitiva, de la sociedad “oriental” por otra “uruguaya”. Se impondrá el modelo liberal burgués europeo basado específicamente en clases medias ampliadas. (De Martino, 2007, p. 174)

El modelo de gobierno familiar, económicamente sustentado en la figura del padre, funcional en los primeros años de desarrollo capitalista, ya no fue compatible con las múltiples fuerzas del proceso civilizatorio desencadenado. El reformismo batllista tendrá una teoría propia sobre cómo y sobre qué gobernar. Otorgará nuevas formas jurídicas y nuevas formas de organización a los poderes institucionales, al sistema político en su conjunto. Concebirá al Estado como garante del derecho a la vida<sup>42</sup> y a la felicidad.

La población es el objetivo final del gobierno. A partir de los contradictorios conceptos del período militar precedente –voluntad general, nación, bien público– el reformismo batllista constituyó una identidad política moderna para el Uruguay, bajo nuevos principios jurídicos y sociales. En esa nueva relación triangular entre soberanía, población y cuestión gubernamental, se desarrolló la comprensión del neologismo foucaultiano de *gubernamentalidad*. (De Martino, 2007, p. 175)

---

<sup>41</sup> No en el sentido estrictamente represivo actual, sino según una acepción mucho más amplia que engloba todos los métodos de desarrollo de la calidad de la población y del poder de la nación.

<sup>42</sup> Sobre el derecho a la vida como elemento incorporado al ejercicio de poder gubernamental: Foucault, M. *Historia de la Sexualidad I*. Op. Cit. Especialmente su último capítulo: Derecho sobre la muerte y poder sobre la vida.

La *gubernamentalidad* del reformismo batllista debe ser entendida a partir de dos principios. Por un lado, una legislación amplia y diversa en torno del cuerpo social. Por otro, no podemos negar un sistema detallado de poderes disciplinares y normalizadores, en especial el higienismo y la modernización de los sistemas de tutela social, que garantizaron la cohesión de este cuerpo social. (De Martino, 2007, p. 175)

El papel de la familia puede ser definido como el de una puerta abierta a la acción del gobierno para la gestión de la población. Conciliar los intereses y hábitos de las familias burguesas y populares, crear una nueva moralidad y legalidad, conjugarlos con el bienestar de la nación, constituyeron los desafíos más importantes que el reformismo batllista debió enfrentar. Para superarlos se implementaron una serie de estrategias familiaristas, es decir, prácticas políticas coherentes y coordinadas, con sustento científico, que apuntaron al fortalecimiento de la familia. Tales estrategias apuntaron a sectores sociales diferentes y sus cometidos y formas de articulación respetaron y se adecuaron a tales diferencias. (De Martino, 2007, p. 175 – 176)

Podría señalarse que ya no solo con el reformismo batllista sino durante el siglo XX hasta la irrupción de la dictadura cívico-militar, tales estrategias se mantuvieron, obviamente con mutaciones, avances y multiplicación de objetivos. Asumimos de esta manera la tesis de Weisshaupt (2002) que indica como época de oro de la *gubernamentalidad*, en sus primeros alcances, las décadas del Estado de Bienestar. (De Martino, 2007, p. 177)

En términos de políticas sociales, y teniendo en cuenta los aportes acerca de la *gubernamentalidad*, asociados al Programa INFAMILIA, ello denota que actualmente existe una nueva generación y/o mutación de políticas sociales a partir de la década del noventa, década asociada según De Martino & Lema (2007) a la *restauración democrática*.

Apelando a los aportes gramscianos en tal sentido, teniendo en cuenta como “*criterio interpretativo*”, el concepto de *revolución pasiva*, entendida como una forma particular de comprender los procesos de renovación – restauración del capital y la vida estatal en su conjunto, así como también de las formas de legitimación y dominación, en su más amplio sentido, no solamente económico. (De Martino & Lema, 2007)

Ello implica que el Programa durante la actual Administración, planteó un sustento de nuevas transformaciones que expresan progresivamente una nueva forma de gobernar, dando lugar a nuevos mecanismos de re-legitimación; donde encuentran un campo fértil en la situación social y económica de determinados sectores poblacionales.

No obstante, en definitiva la reforma del Estado y la nueva ingeniería de Políticas Sociales planteadas por la actual Administración, materializándose en el Programa INFAMILIA, hacen pensar en la dialéctica renovación - reestructuración propia del concepto de *revolución pasiva*. En definitiva, la apertura democrática se observa como momento de renovación – re-legitimación del modelo neoliberal.

Pensamos que los aportes gramscianos, poseen cierta sintonía intelectual con el concepto de *gubernamentalidad* de Foucault en la medida que ambos expresan nuevas formas de actos de gobierno, formas de gobernar y así como también otras formas de legitimidad.

## **7.2. Neo-liberalismo y Gubernamentalidad**

Como mencionábamos en capítulos anteriores con respecto a la perspectiva analítica planteada por Foucault sobre la *gubernamentalidad*, (Lemke, 2006, Apud De Martino, 2007: 178) subraya que Foucault identifica un nuevo arte de gobernar. Dicho arte, incluye la crítica al Estado de Bienestar y la intención de extender la racionalidad

económica a lo social, recurriendo a la libertad como imperativo que encuentra su expresión en los teóricos de la Modernización Reflexiva.<sup>43</sup>

Por otra parte, plantea tres líneas a través de las cuales el concepto de *gubernamentalidad* nos permite analizar críticamente las formas de ejercicio del poder en las sociedades neo-liberales.

En primer lugar, para Foucault (1979a: 292) el propio Estado es producto de una tecnología de gobierno, si tenemos en cuenta que:

*Son las tácticas de gobierno las que permiten definir y redefinir a cada instante lo que debe o no competir al Estado, lo que es público o privado, lo que es o no estatal, etc.; por lo tanto, el Estado, en su sobrevivencia y en sus límites, debe ser comprendido a partir de las tácticas generales de la gubernamentalidad.*

En segundo lugar, la perspectiva de la *gubernamentalidad* nos permite ubicar como se procesa la relación entre ideología y los fenómenos político-económicos. Además, permite indicar que el neo-liberalismo no solamente reproduce las desigualdades sociales sino que muta los mecanismos de explotación y dominación sobre una realidad social que ha cambiado. Por otra parte, la imbricación de programas nacionales y programas de organismos internacionales, no es fundamento ni límite económico para las nuevas formas de ejercicio del poder político, sino que es uno de sus elementos constitutivos. (De Martino, 2007)

Para Foucault ni el ejercicio del poder ni el arte de gobernar se limita exclusivamente a lo político o a analizar el poder de la política, sino a identificar las nuevas formas que asume la economía del poder. (Foucault, 1979a)

---

<sup>43</sup> Véase Beck, U. & Giddens, A. & Lash, S. *Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid. Alianza Editorial. 1997. Apud De Martino *Familias y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica* Pp.178. En: De Martino, M & Morás, L (2007) (Comp.) *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*.

Por último, infieren que estos tres puntos sintetizan los efectos destructivos del neoliberalismo sobre los individuos: los procesos de individualización exacerbada, el imperativo de la flexibilidad laboral, de la responsabilidad individual y familiar, la pérdida de la afiliación a ciertos valores individuales, colectivos y/o familiares. (Castel, 1997)

## 8. Consideraciones finales

Tal como expresa el título del presente trabajo, se presentó una aproximación al Programa Infancia, Adolescencia y Familia -INFAMILIA-, analizando la transición de dicho Programa, de la Administración del Dr. Jorge Batlle a la actual. Por tanto, se vuelve necesario continuar en esta línea de investigación, explorando las diferentes dimensiones que el Programa ofrece, a través de las políticas sociales impulsadas e implementadas desde la órbita estatal.

Por ello, se pretendió desnaturalizar las políticas sociales en ambos períodos de gobierno, en el sentido de que dichas políticas no pueden ser pensadas sin remitirse a los procesos de producción y reproducción de la vida social, es decir se intentó conjugar las relaciones sociales que se establecen y las que se establecieron en ambas Administraciones. Sin embargo, no se dejó de lado la capacidad de las personas y las organizaciones e instituciones que confluyen en el Programa, dado que éstas son parte de las transformaciones devenidas.

A nivel institucional en sus orígenes y durante sus primeros años de implementación y ejecución, el Programa dependía de Presidencia de la República; actualmente éste depende del MIDES, lo cual ha implicado cambios en la estrategia de descentralización y articulación a nivel territorial por parte del Gobierno Nacional. Al respecto cabe señalar la existencia de Coordinadores Departamentales presentes en todo el territorio nacional y la instalación de los Consejos Consultivos, instancias destinadas a la coordinación, a nivel local de las distintas prestaciones de servicios sociales.

En ambas Administraciones se plantea el Programa a través de la implementación de políticas sociales integrales, con énfasis a sectores poblacionales vulnerables socialmente, impartiendo estrategias en función de la multiplicidad de riesgos que enfrentan.

Además, hacen referencia a intervenciones públicas integrales, donde se articulaba programas focalizados con universales, lo cual era plausible de generar “seguridad” para los y las ciudadanos/as. Ello implica, que en la actual Administración, exista un gradual proceso de *reconversión* en algunas áreas con mayor énfasis que otras.

Esto hace a que existan puntos de inflexión en cuanto al modelo de intervención territorial del Programa. El nuevo modelo de intervención territorial, ha implicado la incorporación de cambios comparado con el modelo vigente hasta el 2005; no obstante se mantienen sin modificaciones tanto el propósito, el cual sigue siendo la promoción de la participación comunitaria a través de la conformación, fortalecimiento y articulación de redes locales, como una forma de abordar de forma integral la atención de niños, adolescentes y sus familias a nivel zonal, facilitando su acceso a bienes y servicios a nivel comunitario; como la responsabilidad institucional que sigue de la Unidad Técnica Nacional UTN y la ejecución directa que seguirá siendo de las Organizaciones de la Sociedad Civil con arraigo local.

Si bien el Programa plantea fortalecer a las familias involucradas, generando espacios de *conducir conductas*, ello no implica que las familias participen; no obstante, el discurso que ha mantenido el Programa refiere a que sí, pero la realidad marca lo contrario.

En el intento de fortalecer a las familias, existen en la transición del Programa principales cambios que pueden caracterizarse en tres ejes que se enuncian a continuación: **a.** Identificación de áreas de gestión territorial: tomando como unidad a las zonas existentes se han definido espacios territoriales, denominados “áreas de gestión territorial”. Este reagrupamiento territorial ha permitido contemplar los elementos destacados en el diagnóstico respecto de los cambios cuantitativos y cualitativos ocurridos, a la vez que respetar de forma más adecuada las identidades a nivel local. **b.** Reconversión de los SOCAF en SOCAT: en este caso, el cambio de denominación (SOCAT, Servicio de Orientación Consulta y Articulación Territorial) pone

en evidencia un fuerte cambio en la orientación, ya que en materia de estructura de recursos se privilegia las tareas de coordinación y trabajo en red. Cada SOCAT se encuentra abocado a gestionar un Área Territorial, y tiene como objetivo general el de promover la articulación de los distintos componentes del Programa y de los diferentes actores que operan en un área territorial, a través de la participación comunitaria y la integración social, mediante la conformación de un servicio de orientación y consulta y el fortalecimiento y articulación de redes territoriales. c. Gestión asociada a Planes de Inversión Territoriales: atendiendo a la debilidad constatada de fuerte atomización de las inversiones (y por ende con relativo impacto) sumada a la descoordinación con otras iniciativas a nivel comunitario en cada zona, el nuevo modelo de intervención territorial propone la elaboración de planes Regionales, como una instancia superior de los Planes de cada Área de Gestión Territorial.

El ejemplo citado permite inferir que el Programa como uno de los agentes estatales, se encuentra comprometido con esa forma de gobierno llamada *gubernamentalidad*. De esta manera, dentro de la propia temática del gobierno, es decir cómo son delineados los destinos de una población a través de un proceso histórico donde el arte de gobernar además de enriquecerse y complejizarse, se articuló de maneras diferentes con las familias y sus miembros. (De Martino, 2007)

Las estrategias territoriales del los SOCAT, enmarcadas en una perspectiva de desarrollo local, da cuenta del papel que pasó a jugar la familia como segmento estratégico de intervenciones políticas para la búsqueda de formas de gobierno de sí. (Foucault, 1979b: 193-207)

En otras palabras, el Programa plantea a través de sus políticas una gestión de la población detenidamente, donde el gobierno tiene como objetivo la población, la implementación e instrumentalización del saber económico, para tener una sociedad controlada por los dispositivos de seguridad. (Foucault, 1979a: 292).

Por último, retomando el referencial teórico adoptado para este trabajo, asentimos al planteo que realizan De Martino & Lema (2007), donde manifiestan que existe un elemento central que explica este proceso de reconversión. El padrón de protección social en sí mismo no tiende a minimizarse, lo que tiende es a transformarse sustantivamente acompañando las transformaciones de las condiciones objetivas en las cuales la clase trabajadora se reproduce. Es el cambio en las formas de ocupación, en las condiciones laborales lo que determina sustantivamente la progresiva pérdida de derechos y beneficios, es decir, la exclusión del sistema de protección social.

De ahí que esta nueva modalidad de políticas sociales, adquiera en primera instancia los trazos característicos de la focalización, aunque luego dicha focalización, por las dimensiones que adquiere las manifestaciones de la cuestión social que está abordando, se convierta prácticamente en una universalización de la focalización.

A partir de la transformación del padrón de acumulación que combinaba liberalización económica, con reconversión productiva y la implementación de un conjunto de medidas de ajuste, es que comienzan a manifestarse los primeros signos de esta nueva modalidad de implementación de políticas sociales. Dicha modalidad no se basará solamente en los requerimientos internos de este proceso de transformación estructural sino que será parte de los lineamientos que los organismos internacionales “aconsejan” en los acuerdos que realizan con diferentes países.

Es de esta forma que comenzarán a implementarse ese conjunto de políticas de carácter particular y selectivas, básicamente en relación a nuevas demandas que aparecen en relación a las manifestaciones de la cuestión social.

Con esta estrategia lo que se busca es abordar un conjunto de problemas que pasan a ser objeto de discusión luego del proceso de re-democratización de la sociedad, y pueden pensarse como formas “restauradoras” de las necesidades de legitimación y dominación del orden vigente. Elementos centrales en la búsqueda de

nuevos consensos y constitución de una nueva hegemonía en momentos en que emergían nuevamente fuerzas sociales y políticas hasta entonces, proscriptas.

## 9. Bibliografía

- ADRIENNE, S. CHAMBON, ALLAN IRVING & EPSTEIN, L (1999) *Reading Foucault, for Social Work*. Columbia University Press. New York.
- BREMERAN, P., FERNÁNDEZ, R., GÓMEZ, S., SALINAS, R. “*Organismos internacionales y su implicancia en el devenir de las familias uruguayas*” 1985 – 2003. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Licenciatura en Trabajo Social. Taller de Investigación. Docente Mónica De Martino. Diciembre 2007. Mimeo.
- BECK, U.; GIDDENS, A. & LASH, S. (1997) *Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid. Alianza Editorial.; y (ii) De Martino *Familias y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica*. En: De Martino, M & Morás, L (2007) (Comp.) *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*.
- BID-PNUD (1993) “*Reforma social y pobreza*”. Washington. Informe preliminar. Mimeo.
- CAMORS, V; FABREAU, M & GIANCOLA, C; (2005) “Sobre la indeterminación de la idea de ‘desarrollo local’ en un proyecto de desarrollo local”. Departamento de Antropología Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Montevideo. Mimeo.
- CASAS, A (1999) “*Sociedad civil, Movimientos sociales y redes de O.N.G`s: Estudio en el Uruguay contemporáneo*” Tesis de Maestría. Universidad Federal de Río de Janeiro. Universidad de la República. Montevideo. Mimeo.
- CASTEL, R. (1997) “*Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. (1ª ed.) Argentina: Paidós.

CICCHELLI-PUGEAULT, C. & CICCHELLI, V. (1999) *“Las teorías sociológicas de la familia”*. Buenos Aires. Nueva Visión.

COUTINHO, C. N. (1996) *“Marxismo y Política”*. S. P. Cortez Editora.

\_\_\_\_\_ (1999) *“Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político”*. Río de Janeiro. Editorial Civilização Brasileira.

DE MARTINO, M. (2000) *“Género, Familia e integración regional. Un ejemplo en El Mercosur: La ciudad de Rivera – Santa Ana do Livramento”*. Tesis de Doctorado. Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas –IFCH- Universidad Estatal de Campinas.

\_\_\_\_\_ (2001) *“Políticas Sociales y Familia”*. Fronteras. Revista del Departamento de Trabajo Social FCS – UDELAR. Nº 4. Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2002) Proyecto de investigación: *“Trabajo Social con familias: Políticas Sociales y modalidades de Intervención Profesional”*. 1985 – 2003. UDELAR - FCS - DTS. Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2007) *“Familias y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica”* En: De Martino, M & Morás, L (2007) *“Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual”*. Montevideo. Ediciones Cruz del Sur. Pp. 157 – 188.

DE MARTINO, M. & LEMA, S. (2007) *“Una mirada gramsciana de las Políticas Sociales en el Uruguay desde la década de los Noventa”*. En: Bertolotto, M. y Lastra, M. E. (comp) *“Políticas Públicas en la Argentina Actual. Análisis y experiencias”*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas - UBA. Pp. 29 - 42.

DONZELOT, J. (1986) *“A polícia das famílias”*. Río de Janeiro: Graal.

ESPASANDIN, N. (2001) *“El trabajo y la izquierda: los diversos usos de la fuerza de trabajo por parte de la IMM. 1995-2001”*. Monografía. Montevideo, Mimeo

FILGUEIRA, C. & FILGUEIRA, F. (1994) *“EL largo adiós al país modelo. Políticas Sociales y pobreza en el Uruguay”*. Montevideo. Editorial Arca.

FOUCAULT, M. (1977) *“Historia de la Sexualidad I. La voluntad de Saber”*. México. Siglo XXI.

\_\_\_\_\_ (1979a) *A gubernamentalidade*. En: *Microfísica do Poder*. 10ª Edición. Río de Janeiro. Graal. Pp. 277 – 293.

\_\_\_\_\_ (1979b) *A política de Saúde no Século XVIII*. En: *Microfísica do Poder*. 10ª Edición. Río de Janeiro. Graal. Pp. 193 – 207.

\_\_\_\_\_ (1991) *“Espacios de poder”*. En: *Genealogía del Poder N° 6*. (2ª edición) Madrid: La Piqueta.

\_\_\_\_\_ (2001) *“El sujeto y el poder”* En: Dreyfus, H. & Ravinow, P. Michael Foucault: *Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires. Nueva Visión.

GRAMSCI, A. (1968) *“Maquiavel, a política e o Estado Moderno”*. Río de Janeiro. Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_ (1993) *“La política y el Estado moderno”*. Argentina: Planeta.

GOLDANI, A. (2004) *“Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la `realidad` brasileña y la utopía”*. En: *“Familias e políticas públicas no Brasil: complexidades e questões em aberto”* (UCLA)

IAMAMOTO, M (1997) *“Servicio Social y división del trabajo. Un análisis crítico de sus fundamentos”*. São Paulo: Cortez Editora.

IOSCHPE, E. (org.) (1997): *“3º Setor: Desenvolvimento Nacional Sustentado”* Sao Paulo. Gife/Paz e Terra.

KATZMAN & FILGUEIRA (2001) *“Panorama de la infancia y la familia en Uruguay. Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social”* (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación. Universidad Católica. Montevideo.

KOSIK, K. (1967) *“Dialéctica de lo concreto”*. México: Grijalbo.

LASCH, C. (1984) *“Refugio en un mundo despiadado. La familia ¿santuario o institución sagrada?”* Barcelona, España: Gedisa.

LEMA, S. (2002) *“Aproximaciones al análisis de los procesos de transferencia de las políticas sociales públicas del estado a Organizaciones de la Sociedad Civil, en el Uruguay en la década de los ´90.”* Tesis de Maestría. Escuela de Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro – UFRJ. Mimeo.

LEMA, S. & ESPASANDIN, N. (2000) *“Las políticas de empleo: rol y funciones de las ONG’s en la última década”*... Revista Herramienta. No. 14. Buenos Aires, Argentina. Mimeo

MARSHALL, T. H. (1967) *“Cidadania, classe social e status”*. Río de Janeiro: Zahar Editores.

MARX, C. (1970) *“Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel”* México: Grijalbo.

\_\_\_\_\_ (1983) *“El Capital. El proceso de producción del capital”*. México: Siglo Veintiuno.

MIDAGLIA, C. (1995) "*Participación y responsabilidad política: los agentes privados en la formulación de políticas públicas*". Revista Gurises Unidos N° 5. Montevideo, Uruguay.

\_\_\_\_\_ (1998) "*¿Vieja o nueva institucionalidad? Las Políticas Sociales en el Uruguay de los 90*". Tesis de Doctorado. Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro - IUPRJ

\_\_\_\_\_ (1998) "*Los by pass como estrategia institucional de las nuevas políticas sociales*" Revista Uruguaya de Ciencia política. N° 10. Ed. ICP. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.

MIDAGLIA, C. & ANTÍA, F. (2007) "*La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?*" Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16. Montevideo, Uruguay.

Modelo de Gestión Territorial. Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. Presidencia de la república. Diciembre 2005. Mimeo.

NAGAMINE, H. (2004) "*Introdução à análise do discurso*". Campinas. Editora da Unicamp.

NORBANDO & RAMOS (2002) "*Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*" Instituto de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

NETTO, J. P. (1997) "*Capitalismo Monopolista y Servicio Social*" São Paulo: Cortez Editora.

PETRAS, J. (1997) "*El neoliberalismo en América Latina. La izquierda devuelve el golpe*". Buenos. Aires: Homo Sapiens.

Planificar desde el Territorio: una tarea en construcción. Acciones para el 2007. Programa Infancia, Adolescencia y Familia. INFAMILIA – MIDES. Diciembre 2007. Mimeo.

Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo. Reglamento Operativo. Presidencia de la República. Abril, 2004. Mimeo.

Programa INFAMILIA, informe *Contexto en el que se desarrolla el Programa*. Coyuntura económica, política y social de Uruguay en el año 2005 y primer trimestre de 2006. Ministerio de Desarrollo Social. Mimeo.

ROSE, N. & MILLER, P. (1992) "*Political Power beyond the State: problematics of government*". En: *British Journal of Sociology*. Pp. 173 – 2005.

VARELA, J. & ALVAREZ-URIA, F. (1997) "*Genealogía y Sociología. Materiales para repensar la Modernidad*". Argentina: Ediciones El Cielo por Asalto.

WEISSHAUPT, J. R. (2002) "*O limite da Governamentalidade: Um paradigma institucional do Serviço Social*". Escola de Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

### **Páginas web consultadas**

[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy), [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy), [www.infamilia.gub.uy](http://www.infamilia.gub.uy)