

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

## **Diversos escenarios para la política social**

**Ana Belén Purtscher Álvarez**

**Tutor: Pablo Bentura**

**2003**

## INDICE

Introducción.....	2
<b>Capítulo I</b>	
1. Las Políticas Sociales.....	5
2. Génesis de las Políticas Sociales.....	9
<b>Capítulo II</b>	
1. Políticas Sociales en el contexto de los Estados de Bienestar.....	15
2. Estado Social en Uruguay.....	20
3. Crisis del Estado de Bienestar.....	27
<b>Capítulo III</b>	
1. Transformaciones del mundo del Trabajo.....	29
2. Características de las Políticas Sociales en el neoliberalismo.....	34
2.1- Privatización.....	36
2.2- Descentralización.....	37
2.3- Focalización.....	38
3. Funciones de las Políticas Sociales.....	40
3.1- Función Social.....	41
3.2- Función Económica.....	42
3.3- Función Política.....	43
<b>Capítulo IV</b>	
1. Proceso de Focalización.....	45
2. Población clave de las políticas sociales en el escenario neoliberal.....	50
3. Impacto de los programas de alivio a la pobreza sobre la población.....	53
Consideraciones finales.....	57
Bibliografía.....	61

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo es el resultado de una investigación y revisión bibliográfica que busco ser lo más abarcativa posible sobre la temática de las Políticas Sociales. El mismo tiene como objetivo cumplir con lo establecido curricularmente para dar por finalizada la Licenciatura en Trabajo Social.

Mi objetivo personal es lograr reflejar en este trabajo el proceso reflexivo y los aprendizajes realizados, no sólo a lo largo del proceso de elaboración del mismo, sino también en los distintos espacios curriculares y en las diferentes prácticas pre-profesionales realizadas.

Luego de la primera revisión de la literatura existente sobre la problemática de las “*Políticas Sociales*”, fue necesario delimitar específicamente el tema de investigación, el cual surge, al mismo tiempo de las inquietudes e interrogantes que fueron exhibidas en el ante-proyecto presentado.

El tema de investigación elegido para esta monografía final es: *La Política Social en el marco de las distintas configuraciones que ha ido asumiendo el Estado en la órbita del capitalismo monopólico*. Se pondrá especial énfasis en la problemática de las “*Políticas Sociales en el escenario neoliberal: impacto en la población objetivo de los programas de lucha contra la pobreza*”.

El trabajo intentará dar cuenta del proceso que las Políticas Sociales han transitado a lo largo de la historia y de los diferentes contextos socio-económicos y políticos en los que se ha desarrollado, para llegar a comprender las características y las funciones que asumen en la actualidad.

En el primer capítulo, se presenta una **aproximación al tema de las políticas sociales** delineando una primera visión desde la perspectiva de autores como Faleiros (1995), Pastorini (1995), Pereira (2000), Baráibar (2002). El abordaje tiene como base la perspectiva de totalidad, teniendo presente que la política social no nace aislada del contexto económico, social y político en el cual se desarrolla. Se presenta en este punto la *perspectiva tradicional* y la *perspectiva marxista* acerca de las políticas sociales.

También se tuvo en cuenta para una primera aproximación, las relaciones entre las diferentes fuerzas sociales que luchan cada una por sus intereses particulares, pues la Política Social no parte solo desde el ámbito del Estado (como mecanismo de dominación de los grupos en el poder), ni tampoco únicamente a partir de la sociedad civil (como resultado de las luchas y reivindicaciones de la clase obrera por conseguir mejores condiciones de vida) por el contrario debe ser analizada como una relación, como mediación entre el Estado y la Sociedad Civil.

En una segunda instancia, se aborda la **Génesis histórica** de las Políticas Sociales, a partir de fines del siglo XIX, el Estado comienza a encargarse minimamente de las secuelas de la “cuestión social”. Se intenta delinear una evolución en el tiempo de las mismas, trazando el recorrido por el cual han transitado.

En el segundo capítulo, se abordarán las siguientes problemáticas **i) Estado de Bienestar**, características y funciones de las Políticas Sociales en éste tipo de estado durante el período fordista-keynesiano en el contexto del capitalismo monopolístico **ii) Capitalismo periférico y Estado Social en Uruguay**, en éste punto se presentan sucintamente las características del “Estado Social” uruguayo y las diferentes circunstancias por las que ha atravesado. **iii) Crisis de los Estados de Bienestar** intervencionistas en la década del 70, avance de la ofensiva neoliberal en los países de la región. Hecho que delinea la configuración de la Política Social desde los años 90. Para comprender las transformaciones que se sucedieron en el transcurso de esos veinte años, es imprescindible referirse a la reforma del Estado que tuvo lugar a partir de la década del 80, impulsada por los organismos internacionales. Pues los contenidos de esta reforma constituyen el marco en el que se diseñan las nuevas Políticas Sociales.

En el tercer capítulo, se presentan: **i) las Transformaciones del mundo del trabajo** y las condiciones que surgieron a partir del pasaje de un modo de producción y acumulación fordista- keynesiano a un régimen flexible denominado capitalismo tardío. **ii) las Características actuales de las Políticas Sociales**, las principales orientaciones que asumen en el contexto neoliberal. Entendiendo que las mismas sufrieron diversas alteraciones, tanto en sus funciones como en el lugar que ocupan en las estrategias de acumulación del capital y legitimación estatal, como consecuencia del paradigma neoliberal. Se hará referencia a las privatizaciones, la descentralización, la desconcentración y la focalización. **iii) las Funciones que asumen dichas Políticas Sociales**, en la etapa del capitalismo monopolístico clásico, para poder visualizar luego las modificaciones que se han desatado en el contexto del capitalismo tardío. Siguiendo la perspectiva planteada por Alejandra Pastorini (1995). La autora agrupa la visión de diferentes autores sobre las funciones, en tres categorías centrales, que son: *la función social*, *la función económica* y *la función política*.

Para culminar este recorrido histórico sobre la Política Social, en el capítulo cuatro, se realiza un estudio más amplio sobre una de las principales características de las actuales políticas sociales: **la focalización**. La designo como principal, en el entendido de que es la que provoca mayor impacto en las condiciones de existencia de los destinatarios, y en el conjunto de la población, sin olvidar que es precisamente el conjunto de todas las características lo que define la situación actual de lo que es la política social.

En este punto se analiza, **i) el Proceso de Focalización**, partiendo de las recomendaciones de las agencias internacionales que la promueven con el discurso de que las políticas universales son de alto costo y poca eficacia, mientras que las focalizadas permiten concentrar recursos en la población de mayor riesgo. **ii) Población clave de las políticas sociales en el escenario neoliberal**, teniendo como principal referencia el planteo de Alejandra Pastorini acerca de los verdaderos destinatarios de las políticas sociales focalizadas. En última instancia, **iii) se presentan algunas consideraciones sobre el Impacto de los programas de alivio a la**

**pobreza en la población beneficiaria.** Evidenciando cómo esas prácticas conllevan a la producción de sujetos anclados, creando identidades asistidas y agradecidas. Los destinatarios son objeto de procesos estigmatizantes derivados de los mecanismos de acreditación de la pobreza para el otorgamiento de un derecho. Se da la refilantropización de la política social y un nuevo tipo de asistencialismo.

Por último, presento mis **consideraciones finales**, a las que llegó luego de esta investigación y de la lectura y análisis de la bibliografía revisada sobre la temática. Pretendo dar cuenta del proceso de análisis y reflexión del que fui partícipe. En las mismas me referiré sucintamente a las consecuencias de más de veinte años de hegemonía neoliberal en la región y planteo brevemente una de las alternativas propuestas por Lo Vuolo para lograr revertir la situación; “*el ingreso ciudadano*”.

# CAPÍTULO I

## 1. LAS POLÍTICAS SOCIALES

Para dar cuenta de las Políticas Sociales debemos tener presente, primero que nada, que éstas sólo pueden ser definidas y entendidas en el contexto de la estructura del capitalismo monopolista y en el movimiento histórico de las transformaciones sociales de esas mismas estructuras. (Faleiros; 1995)

Según Ximena Baráibar, “*las políticas sociales constituyen la modalidad a través de la cual el Estado Burgués se enfrenta con la cuestión social*”. (2002: 25) La forma que el Estado encuentra para enfrentarse a la “cuestión social”, no ha sido definida de una vez y para siempre, por el contrario depende de las distintas etapas de desarrollo por las cuales ha atravesado el modo de producción capitalista en su fase imperialista.

En las sociedades capitalistas avanzadas éstas medidas de política social son mediaciones, que atienden, por un lado, los intereses del capital, y por otro, los intereses del trabajo. Según el proyecto de la fracción hegemónica de la burguesía, las medidas de política social contribuirían para abaratar los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo, por otro lado, para el segmento de la clase trabajadora sería una cuestión de supervivencia.<sup>1</sup>

Desde el punto de vista de Potyara Pereira, cuando se habla de políticas sociales se hace referencia a “*aquellas modernas funciones del Estado capitalista de producir, instituir, distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía*”. (2000: 149)

Vicente de Paula Faleiros definiéndola mas empíricamente dirá que, las medidas de política social consisten en la implantación de la asistencia, la providencia social, la prestación de servicios sociales, la protección jurídica, la construcción de equipamientos sociales y los subsidios. Quedando claro con esta enumeración los distintos dominios que atiende la política social; la salud, la educación, la vivienda, los servicios sociales, la información y la defensa del consumidor. (1995)

Según Alejandra Pastorini (2000) se pueden identificar dos perspectivas sobre las políticas sociales; la autora las define como la *perspectiva tradicional* y la *perspectiva marxista*.

Para los autores<sup>2</sup> que se ubican dentro de la *perspectiva tradicional*, las políticas sociales son “*concesiones del Estado*”, son mecanismos tendientes a redistribuir la renta social, con el fin de mejorar el bienestar de la población, sobre todo el de aquellos que han sido menos favorecidos en el mercado.

---

<sup>1</sup> Marilda Iamamoto (1992) propone este análisis cuando estudia el significado de los servicios sociales, que se prestan a través de las políticas sociales, se refiere al punto de vista de los usuarios así como también al punto de vista de los encargados de su implementación.

<sup>2</sup> Algunos de los autores que se pueden identificar dentro de esta perspectiva son; Theodor H. Marschall, Jorge Graciarena, Rolando Franco.

Estos autores parten de la idea de que en toda sociedad existen naturalmente desigualdades sociales entre los individuos, por ello las políticas sociales tendrían desde esta postura como principal objetivo compensar a aquellos que fueron “*perjudicados*” en la distribución original. Para lograr revertir estas desigualdades “*naturales*”, es que los mecanismos de política social deben basarse en una lógica de “*desigualdad de signo contrario*” a la del mercado. Es decir que solo se compensará a quienes menos tengan. (Ídem; 212)

Esta perspectiva se asemeja a la visión liberal, pues desde esta visión el Estado implementa mecanismos dirigidos a corregir las desigualdades sociales, entendiéndolas como naturales. El Estado Liberal interviene con medidas sociales “fuera del mercado”, para lograr una sociedad más justa e igualitaria, donde todos gocen de iguales oportunidades y una posición no tan desigual en el mercado.

Pastorini cataloga este análisis como simplista, ya que se queda en lo fenoménico, en lo aparente. Según la autora “*estos autores olvidan que las políticas sociales son un producto concreto del desarrollo capitalista, de sus contradicciones, de la acumulación creciente del capital etc., y por lo tanto, un producto histórico y no-fruto de un desarrollo “natural”*”. (Pastorini; 2000: 213) Y olvidan también que la política social sólo es un intento de paliar las consecuencias de un modelo económico, sin llegar a atacar la raíz del problema.

Los autores que forman parte de la perspectiva tradicional hacen referencia al proceso de “redistribución” y no al de “distribución” por parte de las políticas sociales. Estos pensadores conciben la redistribución como un mecanismo de compensación que restablece las desigualdades sociales. En realidad según la autora las políticas sociales redistributivas se convierten en un instrumento totalmente funcional a la organización capitalista, pues no cuestionan la distribución original desigual que se genera en la esfera productiva, el Estado interviene a través de las políticas sociales, pero esta intervención no implica una alteración significativa para la economía.

La segunda perspectiva mencionada por la autora se opone a la concepción anterior, desde la *perspectiva marxista*, se piensa a las políticas sociales como “*concesiones del Estado y del Capital*” y como “*conquistas de las clases trabajadoras*”. (2000: 213)

Esta perspectiva avanza con respecto a la anterior, pues incorpora dos importantes elementos para el análisis de las políticas sociales, en primer lugar, se parte de la idea de que intervienen en la definición de las mismas tres actores protagónicos; El Estado, la clase hegemónica y las clases subalternas.

Entendiendo que las mismas no pueden ser pensadas solo como “*concesiones del Estado*”, sino que deben ser comprendidas como producto de las relaciones conflictivas que se dan entre estos tres actores intervinientes, donde el Estado asume un rol de intermediario para resolver los conflictos. A la vez, esta

relación debe ser pensada como una relación en la cual todos los sujetos en lucha, involucrados en esa negociación, conceden y conquistan al mismo tiempo.<sup>3</sup>

En segundo lugar, los autores de la perspectiva marxista conciben, que las políticas sociales además de ser instrumentos de prestación de servicios sociales, cumplen otras dos funciones esenciales para el orden capitalista que son; la función política y la función económica. Las políticas sociales así entendidas tienen como meta atender las secuelas de la “cuestión social”,<sup>4</sup> como ya se mencionó anteriormente, asegurando las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo.

La intervención estatal sobre la “cuestión social” se realiza fragmentándola y parcializándola, es decir recortando problemáticas particulares. Por ejemplo: desempleo, hambre, vivienda, salud. (Netto; 1997)

Estas refracciones se convierten o son tratadas como problemas sociales y se implementan medidas públicas. Sin embargo, la permanencia de esas secuelas le es atribuida a la responsabilidad de los sujetos individuales que las experimentan. Por eso podemos decir que aparecen en el contexto capitalista diversos programas sociales, encargados de atender las distintas problemáticas identificadas.

En la perspectiva marxista podemos ubicar a Vicente de Paula Faleiros, pues el toma en cuenta en su análisis, el segundo elemento incorporado por esta. Sostiene que las políticas sociales conducidas por el Estado, son el resultado de la lucha de clases y al mismo tiempo contribuyen para la reproducción de las diferentes clases sociales.<sup>5</sup> (1995: 41) Este Estado no es un árbitro neutro como lo presentan los ideólogos liberales, tampoco es una herramienta o instrumento en manos de las clases dominantes para realizar sus intereses, *el Estado según Poulantzas, es una relación social.* (Poulantzas apud Faleiros; 1995: 46)

Según el autor, el Estado se presenta como un campo de batalla, donde las distintas fracciones de la burguesía y ciertos intereses del grupo en el poder se enfrentan y se concilian con ciertos intereses de las clases dominadas. *“El Estado resume, condensa, mediatiza las relaciones sociales; el aparato Estatal no esta solamente en función de los intereses de la clase dominante, él puede integrar, dominar, estimular ciertos intereses de las clases dominadas”.* (Ídem)

---

<sup>3</sup> Alejandra Pastorini subraya que no se trata de una relación unilineal, en la que las clases subalternas “conquistan” y el Estado “concede”, sino que se trata de un proceso conflictivo que se ve atravesado por luchas de clases, donde los diferentes grupos involucrados obtienen ganancias y pérdidas, al mismo tiempo que luchan y presionan, “conquistan” y “conceden” alguna cosa a los demás sujetos implicados. Ella identifica que así como las clases dominantes “conceden” recursos, los sectores subalternos también “conceden”, a cambio, una aceptación más tranquila del orden económico vigente. Por otro lado, señala también como los sectores subalternos “conquistan” servicios brindados por el Estado, al mismo tiempo que éste, “conquista” su legitimación. (Ver Alejandra Pastorini; 2000: 226)

<sup>4</sup> Entendiendo por “cuestión social”, el conjunto de problemas sociales, económicos y políticos vinculados a la contradicción capital / trabajo. Esta surge durante el proceso de constitución y desarrollo del sistema capitalista, cuando los trabajadores comienzan a organizarse y a movilizarse exigiendo su reconocimiento como clase al Estado y al Empresariado, y buscando mejorar sus condiciones de vida. ( Ver José Paulo Netto; 1997)

<sup>5</sup> Esta contradicción es disimulada en ideologías como la humanista, la progresista y las liberales, al presentar las medidas de política social como instrumentos de igualdad social, igualdad de oportunidades, mejoramiento del bienestar. (Ver Vicente de Paula Faleiros; 1995)

Por todo lo enunciado anteriormente comparto la expresión de Carlos Montaña, cuando escribe que *“la correcta interpretación de la significación de la política social debe partir de una perspectiva de totalidad, situando este fenómeno como una particularidad en el contexto más amplio de la sociedad capitalista consolidada y madura, en su edad monopolista”*. (2000: 19)

La evolución de las medidas de política social esta lejos de ser un proceso lineal, por el contrario esta marcado por las determinantes estructurales del capitalismo monopolístico en proceso. Como subraya Vicente de Paula Faleiros, *“es necesario comprender dinámicamente la relación entre Estado y el proceso de acumulación de capital para poder visualizar las medidas en cuestión”*. (2000: 44)

## **2. GENESIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Como se visualiza en el punto anterior, no podemos olvidar que la política económica y la política social están relacionadas íntimamente. No es posible analizar la política social sin referirnos a la cuestión del desarrollo económico, a la inversa, tampoco es posible examinar la política económica sin hacer referencia a la política social. (Vieira, 2000)

Marcos Coimbra (apud Vasconcelos, 1989) plantea dos hipótesis interesantes, que considero apropiado mencionar brevemente; la primera se refiere a que es necesario considerar las variaciones y diferentes estados del capitalismo para entender las políticas sociales, pues cada etapa del capitalismo tiende a engendrar iniciativas diferentes en materia de política social.<sup>6</sup>

Si bien podemos señalar que el planteo del autor presenta una contradicción con el punto de vista que se viene trabajando, pues Coimbra concibe la existencia de la política social desde el capitalismo competitivo, por el contrario desde la perspectiva de los autores trabajados se supone el surgimiento de la política social en la etapa del capitalismo monopólico.

Saldando esta discrepancia podemos adaptar la hipótesis que plantea Coimbra y decir que las diferentes etapas por las que ha atravesado el sistema capitalista engendra diferentes sistemas de “regulación social” y no de políticas sociales como dice el autor.

Coimbra realizará una distinción entre lo que sería el capitalismo central y el capitalismo periférico, consecuentemente plantea como segunda hipótesis que las políticas sociales estarán estructuralmente condicionadas a la forma de desarrollo capitalista. Es decir en el capitalismo periférico las políticas sociales estarán condicionadas por las características estructurales del desarrollo en los países de la periferia.<sup>7</sup>

Partiendo de estas consideraciones, a continuación se expondrá el proceso de génesis histórica de las políticas sociales, teniendo presente su vinculación con las distintas etapas por las que ha atravesado el modo de producción capitalista en la era de los monopolios.

Durante la etapa del capitalismo competitivo (siglo XIX hasta 1890) las leyes del mercado fueron dominantes, regía el principio de libre competencia, el Estado no interfería en las relaciones económicas, las bases teóricas de éste modo de acumulación se encuentran en la ideología liberal clásica de Locke.

Tomando en cuenta el planteo de Rosanvallon (1995) es entre los siglos XIV y XVIII, que se forja un Estado Protector “clásico”, este será un Estado Moderno es decir, tomará una forma política específica. Este

---

<sup>6</sup> Según el autor cada etapa del capitalismo, competitivo, monopólico y tardío engendra diferentes sistemas de política social.

<sup>7</sup> El autor destaca que el propio capitalismo central sólo puede ser explicado por la existencia de las relaciones con el tercer mundo, este se encuentra subordinado al capitalismo central, siendo dicha subordinación de naturaleza económica, política y cultural. Con relación a las características básicas de la acumulación y de la formación social económica de la periferia, se constatan relaciones de explotación y dependencia con respecto al capitalismo central. (Ver Eduardo Vasconcelos, 1989)

Estado Protector “clásico”, se basó en la idea de “contrato social”, los individuos intercambian su sumisión por la protección, es decir por tener “derecho a la vida”, el individuo se encontraba limitado en sus acciones, las funciones de asistencia eran ejercidas por las formas de solidaridad (religión, comunidad, familia) para esta altura de la historia era impensable la concepción estatista de la asistencia social.

Siguiendo a Castel, podemos decir que las poblaciones que son objeto de intervenciones sociales han sido clasificadas desde tiempos muy remotos según sean capaces o no de ingresar al mercado de trabajo, en función de este criterio de distinción han sido tratadas de maneras totalmente distintas.<sup>8</sup> (1997)

Existe un núcleo de situaciones de dependencia que están reconocidas y que se estructuran en torno de la incapacidad de ingresar al orden del trabajo, por razón de la edad o por discapacidades físicas o psíquicas manifiestas. Estas poblaciones exentas de la obligación de trabajar se convierten en clientes potenciales de lo “social-asistencial”, son socorridos por las parroquias, Castel dice que “*para ser auxiliado es preciso tener un lugar marcado en la sociedad*”, en este caso el de inválido para el trabajo. (Ídem, 42)

Muy distinta a la situación de los asistidos, es la situación de quienes siendo aptos para trabajar no lo hacen, este tipo de individuos pasa a conformar la categoría de “*indigente válido*”, siendo rechazado de la zona de asistencia y catalogado como “*inútil para el mundo*”, este individuo no tiene un lugar en la sociedad, por el contrario se encuentra desterritorializado, desocializado como si hubiera deshabitado este mundo. (Íbidem)

Existía una legislación totalmente represiva para estos individuos que no se incorporaban al mercado de trabajo, como ejemplo tenemos las “*leyes de pobres de Inglaterra*” (Siglo XVI). El objetivo real de estas leyes era forzar a que las personas se incorporaran al mercado de trabajo, pues el vagabundeo era considerado un delito y los considerados vagabundos y mendigos eran vistos como una “plaga social”, como peligrosos para la sociedad y por tanto eran cruelmente azotados. (Íbidem)

La intencionalidad de la ley de pobres era el combate al vicio, a la pereza de las clases pobres, a su inmoralidad. Había que convertir en útiles a estos inútiles, hacer que fueran “*útiles para el Estado*”. Se crean los “*depósitos de mendicidad*” donde se imponía el trabajo forzado a los indigentes válidos. (Íbidem)

Aquellos indigentes que se encontraban aptos para el trabajo eran enviados a trabajar por salarios extremadamente bajos y en condiciones inhumanas a las llamadas “*workhouses*”, (sistema inaugurado en 1834 en Inglaterra) estas funcionaban como verdaderos depósitos ya que los individuos eran encerrados allí debiendo trabajar para el Estado sin mantener contacto con el exterior. (Faleiros; 1991)

El contractualismo lockiano, base ideológica del Estado Protector “clásico” se apoya en la “*convicción de que el orden político existe para asegurar la libre expansión de los derechos naturales del individuo (....) los cuales para Locke se confunden con la explicitación de los intereses individuales*”. (Coutinho; 2000; 105)

<sup>8</sup> Esta distinción entre aptos y no aptos para ingresar en el orden del trabajo se remonta a la “sociedad pre-industrial”, es decir al periodo histórico, que en occidente cristiano, comprende desde el siglo XIV hasta las profundas transformaciones introducidas a fines del siglo XVIII ( Ver Robert Castel, 1997)

Para el pensamiento liberal de la época el Estado existía para garantizar los intereses de todos, intereses que están por fuera de la esfera estatal o sea en la esfera privada.

El Estado Moderno Protector, era un estado-mínimo que asumía la función de manutención del orden, este Estado se legitimaba a través de su discurso: garantizando el interés de todos, pero no representando ningún interés en particular. *“El criterio básico de selectividad es negativo, consistiendo en la prohibición de intervenir en el orden económico, en el mundo “privado” (...) está excluida la posibilidad de formular políticas que incidan directamente en la economía”*. (Coutinho; 2000: 106)

El pensamiento liberal clásico se manifiesta a favor de la garantía de los “derechos civiles” incluyendo dentro de estos el derecho a la propiedad privada, por tanto Coutinho dirá que, el Estado liberal clásico representa objetivamente los intereses de una clase específica; los propietarios de los medios de producción.<sup>9</sup> (Ídem)

Así como se pronunciaba a favor de los “derechos civiles”, el Estado liberal restringió visiblemente los “derechos políticos”, a quienes poseían propiedad. Manifestándose en contra de los llamados “derechos sociales”, argumentando que el Estado no debe tutelar y ayudar a los más débiles, pues esa actitud *“sería no solo una falta de respeto a la autonomía de los individuos, sino que también significaría una violación del criterio de selectividad propio del Estado liberal, ya que implicaría una intervención en la esfera del libre mercado”* (Ídem, 107) por tanto el autor dice que la enunciación de políticas sociales está fuera del área de este tipo de Estado.

Desde el punto de vista de las teorías liberales, es en el mercado donde los individuos deben satisfacer sus necesidades, siendo el salario el medio a través del cual los individuos consiguen los bienes y servicios que necesitan para subsistir, adquiriendo así el bienestar. (Faleiros; 1995)

El liberalismo clásico acepta las desigualdades porque estas son interpretadas como producto de la libre elección de los individuos, es por ello que son consideradas justas. Para lograr legitimación esta teoría debió referirse a normas de justicia, el primero que se referirá a la igualdad de oportunidades será John Stuart Mill, luego Rawls intentará definir una teoría liberal de la justicia distributiva. (Rosanvallon; 1995)

Rawls (apud Rosanvallon; 1995) plantea una situación hipotética, en la cual; en estado de naturaleza previa al “contrato social” todos los individuos se encuentran en situación de igualdad, existe una distribución “de bienes primarios” (derechos civiles) que hace que todos los individuos se encuentren en igualdad de oportunidades.

---

<sup>9</sup> Es importante recordar que para Locke y para la mayoría de los liberales, entre los derechos naturales del individuo, como principal manifestación de su libertad, está el derecho a la propiedad. El Estado moderno liberal garantiza los “derechos civiles” que le son imprescindibles al modo de producción capitalista. (Ver Carlos Nelson Coutinho; 2000)

Esta situación de partida coloca a todos los individuos en igualdad de oportunidades, lo que ocurra luego dependerá exclusivamente de las capacidades y aptitudes de cada individuo particular, si este no logra ascender es debido a su falta de aptitud o simplemente por su propia elección.

Al llegar al último cuarto del siglo XIX, el capitalismo competitivo experimenta profundas transformaciones tanto en su organización como en su dinámica económica (Netto; 1997) *"el monopolio tomó el lugar de la libre competencia y la producción desordenada en la sociedad capitalista cedió lugar a la producción planificada y organizada en provecho del empresariado"*. (Vieira; 2000: 30)

La edad del monopolio alteró significativamente la dinámica entera de la sociedad burguesa, se acentuaron las contradicciones propias del orden capitalista ya presentes en la etapa anterior, la explotación y la alienación, combinándose con nuevos antagonismos y contradicciones, Netto señala que el ingreso del capitalismo en su fase imperialista propicia el ascenso de la burguesía a su madurez histórica.

Según el autor, en esta etapa la intervención del Estado cambia funcional y estructuralmente, pasa a intervenir en la organización y en la dinámica económica desde dentro, asegurando las condiciones para el desarrollo del capital, por lo tanto, sus funciones políticas se entremezclan con las económicas. *"Está claro, así, que el Estado fue capturado por la lógica del capital monopolista éste es su Estado"*. (Netto; 1997: 15)

Según Coutinho, algo cambió en la naturaleza del Estado, es el fin de su carácter restricto, el Estado se desarrolla y comienza a ampliarse cuando diversos actores pasan a presentar diferentes demandas y luchan por intereses diversos, a partir de la segunda mitad del siglo XIX las clases trabajadoras comenzaron a organizarse y pasaron a tener un papel efectivo en la vida política y social.

Cuando se organiza esa pluralidad de intereses la sociedad civil se transforma, surge lo que para Gramsci es la "sociedad civil"<sup>10</sup>, *"una nueva esfera de superestructura jurídico-política, que conjuntamente con el Estado-coerción forma el Estado en el sentido ampliado"*. (Gramsci apud Coutinho; 2000: 112)

---

<sup>10</sup> En el pensamiento político moderno, de Hobbes a Hegel, la expresión "sociedad civil" adquiere significaciones diferentes dependiendo de quien la emplee.

En la tradición jusnaturalista (Hobbes, Locke, Rousseau) para la cual el Estado es la antítesis del estado de naturaleza, la sociedad civil es sinónimo de sociedad política o Estado. En el estado de naturaleza los hombres se encuentran libres e iguales, cuando los hombres deciden salir de ese estado de naturaleza y realizar un acuerdo social, surge una sociedad artificial o sociedad civil.

Al contrario en la tradición hegeliano-marxista la expresión "sociedad civil" designa una sociedad pre-estatal. Existiendo una distinción al interior de esta tradición, es decir entre las concepciones de Hegel y de Marx.

La sociedad civil para Hegel representa el primer momento previo a la formación del Estado, la distinción hegeliana entre sociedad civil y Estado representa la distinción entre un Estado inferior y un Estado superior. Marx se aleja del significado tradicional, para él, la sociedad civil comprende todo el conjunto de las relaciones materiales entre los individuos, en el interior de un determinado estado de desarrollo de las fuerzas productivas. Ella comprende todo el conjunto de la vida comercial e industrial y por tanto trasciende al Estado y a la nación. En la noción de Marx la sociedad civil coincide con el momento de la estructura, precede y determina el momento político.

Por último es interesante señalar la concepción de Gramsci, ya que este autor se aleja de la concepción de los autores mencionados anteriormente. Si bien mantiene la distinción entre sociedad civil y Estado (como Marx) mueve la primera de la esfera material a la esfera superestructural y hace de ella el lugar de la formación del poder ideológico, diferente del poder político y de los procesos de legitimación de la clase dominante. (Ver Norberto Bobbio; 1982, 1989)

El autor dirá que por Estado, se debe entender no sólo el aparato gubernamental, sino también el aparato “privado” de hegemonía o sociedad civil, de esta forma la concepción ampliada incorporará en la órbita del Estado a la sociedad política y a la sociedad civil. La ampliación pasa por una incorporación de la hegemonía y de su aparato al Estado, éste funcionará a partir de aquí con la combinación de dos factores determinantes la coerción y la ideología, y ya no sólo a través de la imposición de la fuerza como lo hacía en el Estado protector. (Buci-Glucksmann; 1986)

Desde esta concepción las acciones que lleva a cabo el Estado capitalista moderno, deben ser entendidas como estrategias de hegemonía. Entendiendo por hegemonía la capacidad que tiene un grupo de obtener poder en forma legítima, es decir que logre dogmatizar su concepción del mundo, no de manera coercitiva sino a través de la dirección intelectual y moral. (Coutinho; 2000)

Gramsci señala que la conquista de la hegemonía precede a la conquista del poder, es decir que antes de llegar al poder este grupo debe lograr ser dirigente, ya que esa es una de las principales condiciones para la conquista del poder. (Gramsci apud Vasconcelos; 2000)

Es decir que la hegemonía comprende además de la dirección política la dirección cultural abarcando instituciones de la sociedad civil que cumplen una función en la difusión de la cultura. Gramsci define la hegemonía como “*el momento de vinculación entre determinadas condiciones objetivas y la dominación de un determinado grupo dirigente; ese momento de vinculación ocurre en la sociedad civil*”.<sup>11</sup> ( Gramsci apud Bobbio; 1982: 49)

Al desarrollarse la sociedad civil la búsqueda del consenso pasa a ocupar un lugar central en la relación gobernantes / gobernados. Para lograr el consenso y la hegemonía, la clase dirigente debe en mayor o menor grado realizar ciertas concesiones a los intereses de la clase o grupo dominado.

Por tanto, el Estado capitalista moderno no puede ser más el representante exclusivo de las clases dominantes, sino que también se ve obligado, aunque parcialmente, a la representación y a la satisfacción de intereses de otros segmentos sociales, para la conquista de su hegemonía. Sin dejar de representar, prioritariamente, los intereses de la burguesía, el Estado se convierte así, en una arena privilegiada de la lucha de clases.<sup>12</sup> (Coutinho apud Leopold; 2002: 10)

---

<sup>11</sup> El término sociedad civil adquirió luego de Hegel y Marx el significado de “sociedad burguesa”, en el sentido de sociedad de clase. En Marx el momento de la sociedad civil coincide con la base material (contrapuesta a la superestructura donde entran las ideologías y las instituciones). Para Gramsci en cambio el momento de la sociedad civil es superestructural. Al igual que Marx, Gramsci considera a las ideologías como parte de la superestructura, pero a diferencia de Marx, que llama sociedad civil al conjunto de las relaciones económicas, Gramsci llama sociedad civil a la esfera en la que actúan los aparatos ideológicos cuya tarea es la de ejercer hegemonía y mediante la hegemonía obtener consenso. (Ver Norberto Bobbio; 1989)

<sup>12</sup> Gramsci dirá que “el Estado continúa siendo capitalista por mas ampliado que sea y por mas que represente intereses plurales, siempre y cuando actúe guiado por la intencionalidad de mantener una esfera económica “privada”, fuera del alcance de la esfera política. Además es esa separación entre economía y política la que caracteriza la naturaleza capitalista del Estado moderno”. (Gramsci apud Coutinho; 2000: 113)

En estas condiciones, el Estado burgués se vuelve permeable a las demandas de las clases subalternas, encargándose de administrar las expresiones de la “cuestión social”, llevando a cabo una intervención continua y sistemática a través de las *políticas sociales*, mostrando una imagen de Estado “social”. (Netto; 1997)

Las instituciones de las políticas sociales, pasan a ser en este momento el campo privilegiado de lucha por la hegemonía. Pues a través de los programas y políticas sociales la clase dirigente logra regular legalmente la relación con los dominados, y por otro lado, al mismo tiempo logra el reconocimiento y aceptación de estos grupos. (Coutinho; 2000)

Si nos detenemos en la historia del capitalismo vemos como las cuestiones vinculadas a la política social irrumpen con la aparición del movimiento obrero, en especial en la etapa antes mencionada. Evaldo Vieira (2000) señala que antes de traducirse en estrategia gubernamental, la problemática que luego será abordada por las políticas sociales, está ya presente en las principales reivindicaciones laborales de éste siglo.<sup>13</sup>

Esta segunda mitad del siglo XIX se caracteriza por la continua expansión de los derechos políticos, con la ampliación de la ciudadanía política el orden liberal antiguo debe transformarse.<sup>14</sup> Luego en el siglo XX se dará una permanente ampliación de los derechos sociales, debido al surgimiento de estos sujetos colectivos cada vez más numerosos, que lograran corporificar sus intereses y organizarse para luchar por su representación en la esfera política.

No ha existido política social desvinculada de los reclamos populares. En general, dice Vieira, el “Estado acaba asumiendo algunas de estas reivindicaciones (...) los derechos sociales significan, la consagración jurídica de reivindicaciones de los trabajadores” (2000: 34) el autor señala que no todas las reivindicaciones serán resueltas por el Estado sólo aquellas que sean aceptadas por el grupo dirigente del momento.

---

<sup>13</sup> “Los temas abordados por la política social se vinculan a las revoluciones industriales. Desde el punto de vista histórico, inicialmente estos temas se propagan durante las revoluciones industriales en Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos y el norte de Italia”. (Ver Evaldo Vieira; 2000: 34) La reglamentación de la jornada de trabajo, es una de las primeras victorias de la clase obrera sobre el capital. Esa victoria según Coutinho marca un hecho sumamente importante, “la posibilidad de que en el interior del orden burgués (...) tenga lugar la representación de intereses parciales de las clases subalternas, con la consecuente formulación de políticas que respondan a las demandas de esas clases”. (2000: 111)

<sup>14</sup> Con respecto a los derechos políticos podemos señalar, la extensión del sufragio, el surgimiento de partidos y sindicatos de masa, hechos que amplían la participación de las clases populares y la consecuente ciudadanía política

## CAPÍTULO II

### 1. POLÍTICAS SOCIALES EN EL CONTEXTO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Los procesos de industrialización, urbanización, surgimiento del asalariado, como fue mencionado anteriormente, fueron las bases para la emergencia de la Política Social.

Precisamente luego de la segunda guerra mundial la organización social y política se fue distanciando del *laissez-faire* del Estado liberal clásico (Estado Protector) y del legado de las antiguas “leyes de pobres” de Inglaterra, para transformarse en un “*esquema de protección social que incumbe al Estado la decisiva responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos.*” (Pereira; 2000: 149)

La gran crisis del sistema económico liberal que tuvo su punto máximo en 1929, produjo una transformación en la ideología y en la práctica del *laissez-faire*. El componente principal de la crisis fue la superproducción, provocando esta, un aumento masivo del desempleo, una gran depresión económica, cuestiones que propiciaron una efectiva intervención del Estado en la economía y en la sociedad.

Ernesto Isuani (1991) dirá que el Estado de Bienestar tuvo su origen con el nacimiento del seguro social implementado por Bismarck, el cual estaba dirigido a los asalariados antes que a los pobres y miserables. El seguro social se convertirá en la institución central del Estado de Bienestar. El autor señala que este seguro social se desarrolla antes de la primera guerra mundial expandiéndose en el período de entre guerras en Alemania.

El autor define al Estado de Bienestar como “*un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado.*” (1991: 21) Ellas operan en el terreno de la redistribución del ingreso mediante transferencias monetarias directas, indirectas, previsión de bienes, prestación de servicios, regulación de las condiciones de trabajo.

Según el autor el Estado de Bienestar obedece a dos cuestiones primordiales que son; el mantenimiento del orden social y la necesidad de legitimación del poder político, según y como lo plantea en sus comienzos el Estado de Bienestar estuvo mas centrado en la idea de seguridad que en la de igualdad.

En el plano económico el intervencionismo del Estado tuvo su sustento teórico en la teoría Keynesiana. La etapa del liberalismo clásico con su lógica del *laissez-faire* culminó con la gran depresión de 1929, dando origen a una nueva y continua etapa de intervención Estatal. La teoría general de Keynes fundamentará la necesidad de regular el ciclo económico para de esa forma evitar fluctuaciones dramáticas (como la crisis de 1929) en el proceso de acumulación.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ver Alejandra Pastorini, 1995, Ernesto Isuani, 1991, Potyara Pereira, 2000, Vicente de Paula Faleiros, 1995.

La intervención Estatal tiene como principal objetivo asegurar un alto nivel de actividad económica mediante la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo. Isuani (1991) dirá que el Estado Keynesiano se preocupa por la distribución primaria del ingreso, la institución central de este tipo de Estado será el pleno empleo.<sup>16</sup>

A juzgar por Lo Vuolo (1991) el mérito de la reflexión de Keynes es que se basa en establecer los puntos básicos para un “acuerdo social” que estabilice el ciclo económico. Para ello el Estado debe independizarse de los intereses particulares y generar compromisos entre sectores contrapuestos, basados en: estabilización de la inversión, generación de empleo productivo y financiamiento de actividades públicas.

El Estado incentiva la inversión del sector privado<sup>17</sup> a través del gasto que realiza en infraestructura básica, exoneraciones, etc.; a su vez el capital invierte y reclama mano de obra productiva y capacitada para el trabajo, de esta forma según Keynes se llega a una situación de pleno empleo, en la cual quien se encuentra incorporado al mercado de trabajo consume por razón de su salario, quienes se encuentran fuera del mercado de trabajo mediante la “moneda social”, creada para el subconsumo. Esta sería la base económica del “acuerdo social” que hace viable el mantenimiento de las instituciones típicas del Estado de Bienestar. (Ídem)

La etapa del keynesianismo promovió una modificación de las fronteras entre lo privado y lo público, pues la intervención del estado se extendió en todas las esferas; en la producción, en la distribución, en el plano de la circulación, en la reproducción social. Invadiendo todos los ámbitos, transportes, comunicaciones, cultura, enfermedad, etc.

El desarrollo del Estado de Bienestar fue propiciado por esta etapa de crecimiento económico keynesiano, pues brindó las bases materiales para ello. *“Las instituciones del Estado de Bienestar y el Estado Keynesiano produjeron la etapa más exitosa del capitalismo, tanto en materia de producción y productividad, como en mejoría de las condiciones materiales de vida de la población”*. (Isuani; 2000: 16)

En el plano social, el Estado de Bienestar justifica su intervencionismo en *“la nueva idea de seguridad de existencia, que postula la instauración y la organización de sistemas de seguridad pública como derecho del ciudadano y obligación del Estado”*.<sup>18</sup> (Pereira; 2000: 151)

---

<sup>16</sup> El autor defiende la idea de que ambos tipos de Estado surgen por motivos diferentes. El Estado Keynesiano se inicia a partir de la represión de 1930 y se consolida luego de la segunda guerra mundial, el Estado de Bienestar por el contrario, según Isuani, ya había para entonces desarrollado sus instituciones esenciales (seguro social). Las causas que le dieron origen responden a lógicas desiguales; el Estado de Bienestar responde a motivaciones político-sociales, sus instituciones son rígidas ya que son derechos garantizados jurídicamente e incorporados en la conciencia de la población, operando en el campo de la redistribución, mientras, el Estado Keynesiano responde a determinantes de naturaleza económica, sus instituciones deben ser más flexibles para ser utilizadas anticíclicamente y opera en el campo de la inversión y la producción. (Ver Ernesto Isuani; 1991)

<sup>17</sup> El Estado intenta incentivar a quienes tienen capacidad de ahorro para la inversión productiva, evitando que ese capital se fugue o se utilice improductivamente. (Ver Lo Vuolo; 1991)

<sup>18</sup> “La principal iniciativa en este aspecto fue el Plan Beveridge, elaborado bajo la coordinación de William Beveridge en plena segunda Guerra Mundial (1942), que incluyó en el Sistema de Seguridad Social a todos los ciudadanos y todas las necesidades sociales importantes de la vida moderna. También se agrega a esa base teórica doctrinaria la concepción de las

El Estado de Bienestar intenta superar el dualismo entre el seguro social y la ayuda social,<sup>19</sup> es decir intenta instalar un sistema único de protecciones que asegure a todos los ciudadanos un conjunto homogéneo de garantías legales.

Este Estado de Bienestar se afirma en la “*teoría del capital humano*”, la cual supone que los gastos en bienes y servicios que mejoren la productividad de la fuerza de trabajo (educación, salud) no son gastos de consumo sino de inversión. Por lo tanto, las “*políticas sociales dentro de este modelo keynesiano-fordista reforzado en el proceso de acumulación, fueron encaradas básicamente como una dimensión de la inversión y no del gasto*”. (Vilas apud De Martino; 1999: 3)

La característica común a los Estados de Bienestar, es su pretensión de distribuir poder de demanda por mecanismos independientes al intercambio de riqueza en el mercado, para ello crea una “*moneda social*”, para quienes están fuera del mercado de trabajo, basada en una concepción de derechos de los ciudadanos. (Lo Vuolo; 1991: 31)

El concepto de seguridad social se construye sobre dos ejes: 1) el acceso al consumo de los bienes y servicios socialmente prioritarios debe independizarse del eventual aporte individual al sostenimiento del sistema 2) no es la categoría “trabajo” la que justifica el acceso a esos bienes y servicios, sino la de “ciudadano”. (Ídem)

El Estado de Bienestar pretende estabilizar el consumo de todos los individuos mediante las instituciones sociales, transfiriendo ingresos o prestando directamente el servicio; establece para financiar dichas instituciones impuestos indirectos, es decir que toda la población no solo quienes hacen uso de ellos, aportan para el financiamiento de los mismos.

Gracias a este creciente proceso de socialización y colectivización del consumo asumido por el Estado, se hace efectiva una creciente desproletarización parcial de la clase trabajadora. Se desplaza el conflicto capital / trabajo para la órbita de la ciudadanía y de los derechos sociales, es decir se reconocen y valorizan los derechos de las personas antes relegados a segundo plano.

Las políticas sociales desarrolladas en el ámbito del Welfare State son clasificadas de la siguiente manera:<sup>20</sup> a) políticas contributivas, contractuales y mercantilizables. Se trata de políticas orientadas para atender las necesidades de los ciudadanos insertos en el mercado de trabajo y/o en el sistema de previsión contributivo. A través del seguro social intentan garantizar un ingreso seguro al trabajador y a su familia en caso de la pérdida total o temporal del empleo. b) políticas distributivas, no contractuales, no contributivas y

---

tres fases de la ciudadanía de T.H. Marshall, que a fines de los años 40, incorporó en la categoría de derechos (al lado de los civiles y políticos) a los servicios sociales, privilegiando el Welfare State como la institución directamente responsable por esos servicios, considerados desde entonces como derechos sociales”. (Potyara Pereira, 2000: 151)

<sup>19</sup> El seguro social dirigido a los asalariados, sus familias y a todos los que se inscriben en el orden del trabajo y la ayuda social que hereda la antigua función de la asistencia; dispensar recursos subsidiarios a aquellos cuya existencia no está asegurada sobre la base del trabajo o la propiedad. (Ver Robert Castel; 1997)

<sup>20</sup> Ver Potyara Pereira, 2000: 151-152.

desmercantilizables. Este tipo de políticas son principalmente sustentadas por el Estado, se trata de beneficios o servicios sociales dirigidos a personas que no se encuentran insertas en el mercado de trabajo.

Dentro del segundo grupo, las políticas pueden asumir dos formas diferentes: *monetarias*, serían transferencias en dinero a los individuos que no poseen renta, para que de esta manera puedan acceder a los bienes y servicios básicos. *No monetarias*, consiste en servicios gratuitos brindados a toda la población como por ejemplo la educación pública, la salud, la asistencia social.

De esta forma y siguiendo el planteo de Potyara Pereira, vemos como la concepción de Seguridad Social inaugurada en los años cuarenta, privilegia el status de ciudadanía, excediendo la visión contractualista de la protección social,<sup>21</sup> considerando como deber del Estado, la protección del pobre, el desamparado, el incapacitado para el trabajo y el expulsado definitivamente del mercado de trabajo.

Fundada en esa visión no contractualista de protección social la concepción de Seguridad Social de la posguerra asume, las siguientes características; universalización de la cobertura, centralización o gestión unificada, prevención de los riesgos a través de los seguros sociales, aplicación fragmentaria y sectorializada de las políticas sociales.

La Seguridad Social, entonces no se restringe al concepto de Provisión Social, va más allá, pues incorpora formas de protección basadas en la asistencia social las cuales no presuponen que el beneficiario esté vinculado al mercado de trabajo; *“cualquier ciudadano, por el hecho de ser ciudadano, frente a la necesidad de ser protegido por este sistema, tiene derecho a los beneficios. Le compete al Estado organizar la pauta de beneficios y proveer la forma de financiarlos”*. (Teixeira apud Pereira; 2000: 153)

Tomando a Behring (2000) como referencia, podemos decir que el Estado en tanto gestor de estas medidas anticrisis, es quien implementa los sistemas de seguridad nacional. Lo que el autor detecta es que estos sistemas de seguridad social nunca fueron financiados por impuestos progresivos sobre el lucro, por tanto no son una verdadera forma de redistribución hacia los trabajadores, por el contrario, ellos son; financiados por los aportes de los propios trabajadores y no por los aportes de la burguesía, en este sentido como dice Yamamoto *“parte del valor creado por la clase trabajadora y apropiado por el Estado y por las clases dominantes es redistribuido a la población bajo la forma de servicios”*. (Yamamoto apud Pastorini; 1995: 132)

Según Esping Andersen, no todos los Estados de Bienestar son del mismo tipo, sino que las características históricas de los distintos Estados han desempeñado un papel determinante en la formación de sus sistemas de bienestar social. Los tres tipos de Estado de Bienestar que define son: Liberal, Conservador y

---

<sup>21</sup> Esta concepción de Seguridad Social basada en el status de ciudadanía, se opone a la noción de Previsión social basada en el seguro social, inaugurada en Alemania por Bismarck en 1883.

Socialdemócrata, cada uno de ellos organizado con su propia y diferente lógica de organización, estratificación e integración social.<sup>22</sup> (1993)

---

<sup>22</sup> No me extenderé en esta distinción, brevemente presentaré las características más sobresalientes de cada uno de estos regímenes identificados por el autor. El Estado de Bienestar Liberal minimiza los efectos de la desmercantilización, pues limita con efectividad el alcance de los derechos sociales, se ayudará a los que comprueben su falta de medios para subsistir. Las transferencias son muy modestas y por tanto están asociadas a la estigmatización. Ejemplo de este tipo de Estado Liberal es, Estados Unidos, Canadá, Australia. Por su parte el Estado Conservador es subsidiario corporativista, pone énfasis en desplazar al mercado como proveedor de bienestar social, pero sólo intervendrá cuando la familia no tenga suficiente capacidad para hacerlo. Ejemplos claros son, Francia, Italia, Alemania, Austria. Por último el autor plantea el Estado Socialdemócrata, en este el principio de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales se ha extendido a las clases medias. En contraste con el régimen anterior, este busca intervenir antes de que la familia pierda la capacidad para resolver sus necesidades. En este tipo de Estados el derecho al trabajo tiene una categoría igual al derecho de protección de los ingresos. (Ver Esping-Andersen, 1993)

## 2. ESTADO SOCIAL EN URUGUAY

En este punto haremos referencia al “Estado Social” que se desarrolló en nuestro país, para ello debemos comenzar por realizar una reseña histórica de la posición que asumió el Estado a comienzos del siglo XX. En el año 1904 asciende a la presidencia de la República José Batlle y Ordóñez, dando inicio a un período que se caracterizó por la sistemática intervención estatal en los asuntos vinculados con la “cuestión social”.

El desarrollo del “Estado de Bienestar” en Uruguay posee características propias del desarrollo de los Estados sociales en el capitalismo periférico, por tanto las políticas sociales serán definidas según estas características estructurales del desarrollo periférico, presentando a la vez modalidades propias y específicas.

Coimbra (apud Vasconcelos; 1989) señala que una de las características fundamentales del desarrollo periférico, es su dependencia y subordinación con respecto al capitalismo central. Esta subordinación y dependencia se manifiesta en todos los ámbitos: económico, político y cultural.

La particular situación de dependencia del Uruguay hace que el país se incorpore al mercado mundial debiendo adaptarse a los requerimientos del mercado internacional. Estas condiciones de integración al mercado mundial pautarán el desarrollo posterior del país.

El país se incorpora al mercado mundial siguiendo el esquema de la distribución internacional del trabajo, es decir como exportador de materias primas e importador de productos manufacturados,<sup>23</sup> situación que luego le será difícil revertir.

El primer batllismo intentará librarse de esta situación de dependencia que limitaba el logro de sus proyectos transformadores, desarrollará acciones destinadas a superar esa situación y lograr paulatinamente una producción industrial sustitutiva de importaciones: la política aduanera proteccionista, el control de la comercialización de la producción agrícola y la fijación de los precios oficiales, la construcción de caminos, carreteras y vías férreas nacionales, fueron algunas de las medidas implementadas. (Frega; 1991: 72)

La preocupación batllista estuvo centrada en evitar la confrontación violenta entre capital y trabajo, en “evitar el odio de clases”, por ese motivo permitió el afianzamiento económico del capital privado, imponiéndole, simultáneamente obligaciones para con los obreros y empleados.<sup>24</sup> (Zubillaga; 1991)

El propio Batlle y Ordóñez catalogó al batllismo de “*obrerista*” y no de “*socialista*” como era nombrado por los sectores más conservadores de la época, pues aprobó y promovió un Estado providente pero no intentó modificar las relaciones últimas del sistema productivo. (Ídem, 26)

<sup>23</sup> Esta etapa es caracterizada por los técnicos de CEPAL de “crecimiento hacia fuera”, basándose en una especialización monoprodutora, pues el país debe abastecer con materias primas a los países europeos y obligatoriamente importar sus manufacturas. (Ver Carlos Filgueira y Fernando Filgueira, 1994)

<sup>24</sup> La preocupación del batllismo por la propiedad privada como motor del desarrollo económico tuvo una de sus expresiones más notorias en el firme rechazo a la implantación del impuesto a la renta, por el contrario en su lugar implantó el impuesto a la tierra y el impuesto a la herencia. (Ver Carlos Zubillaga; 1991: 23)

Conforme a Fernando Filgueira (1994) el Estado Social en Uruguay, se convirtió prematuramente en un estado interventor en el diseño de políticas sociales, la matriz batllista impulsó la inversión estatal, la creación de empleos públicos, las transferencias monetarias y de servicios, medidas orientadas a la conformación de una nueva estructura social y a la creación de una clase media fuerte.

Dicho Estado Social se estructuró sobre cuatro pilares básicos, que pautaron la modalidad específica de integración nacional. Ellos fueron: i) la asistencia pública; especialmente referida a servicios de salud. El Estado reguló y administró instituciones de salud pública, creando hacia 1915 hospitales, asilos para niños, casa de maternidad. ii) la educación pública; definida por ley como laica, gratuita y obligatoria. Esta se expande de acuerdo con los valores liberales, en aquel momento surgía la necesidad de contar con una mano de obra instruida para la industria naciente, y por otro lado cumplía la función de integración social de las poblaciones inmigrantes. iii) la regulación del mercado de trabajo; antes de 1920 se habían consagrado ya las principales leyes laborales. iv) la política de retiro de la fuerza de trabajo; completando así los servicios de protección.

Según Filgueira, el carácter providente del Estado se evidenció en el otorgamiento de una legislación social que se anticipará a las reivindicaciones obreras. Para el autor, dichas acciones no fueron en respuesta a las demandas de una sociedad organizada, sino que por el contrario fueron un intento de la elite política por crearla. Sostiene que a diferencia de las sociedades europeas, en donde fue la sociedad industrial la que presionó para la intervención del estado, el Uruguay de comienzos de siglo XX, no contaba con una sociedad civil organizada que presionara para la intervención estatal, por el contrario era aún un capitalismo mercantil sustentado en una producción ganadera primitiva. (Ídem)

Por tanto, conforme al autor en un primer momento no es la sociedad la que presiona sobre el sistema político o estado para el logro de beneficios sociales, tampoco el estado se vio obligado a regular una sociedad emergente, sino que por el contrario fue el sistema político a través del estado el que procuró “crear o modelar” la sociedad.

Si bien concuerdo con Filgueira en que la sociedad de comienzos de siglo XX no constituía una sociedad civil completamente organizada, señalo, que poco a poco en el correr del siglo las transformaciones económicas darán origen al surgimiento y consolidación de nuevas clases sociales que asumirán un papel protagónico en la vida del país. “*La sociedad en su conjunto adquirió mayor complejidad y dinamismo, apareciendo nuevas y agudas contradicciones, típicas de un sistema capitalista en formación*”. (D’ Elia, Miraldi; 1984: 22)

La modernización del país impulsada por el modelo “*reformista*” batllista propició el surgimiento de una nueva estructura social, diferentes sectores comenzaron a organizarse reclamando cada uno por sus intereses. En realidad la anticipación que sugiere Filgueira no fue tal, pues, en mas de una oportunidad la

intervención del Estado fue la respuesta a viejos reclamos del movimiento sindical que en esta nueva coyuntura cobraron mayor fuerza y visibilidad.<sup>25</sup>

Cada sector de la sociedad se organizará y movilizará reclamando al Estado lo que considera justo. La clase alta rural, por ejemplo, se organiza en la Federación Rural a partir de 1916 alcanzando una cohesión gremial e ideológica muy importante, este sector se movilizará para poner fin al movimiento reformista del batllismo, pues forma parte de la clase conservadora la cual está totalmente en contra de cualquier movimiento que intente cuestionar el orden tradicional. (D' Elia, Miraldi; 1984)

La Burguesía industrial, por su parte, reclamó una definida intervención del Estado para proteger la industria de la competencia exterior, paralelamente en las relaciones internas se adhirió a la concepción liberal rechazando toda intervención estatal en la actividad económica y fundamentalmente en la regulación de las relaciones laborales. (Ídem) Esta burguesía industrial también formaba parte de las clases conservadoras pues se mostraba en contra de la legislación social, ya que la misma interfería y limitaba las posibilidades de acumulación.

Por último, la clase obrera en el correr del siglo fue adquiriendo una creciente importancia en la vida social del país. Si bien la estructura de la industria actuó como factor limitativo para la organización de la misma, la concentración de la actividad industrial en determinados espacios geográficos propició la emergencia de barrios obreros y la capacidad de establecer vínculos de clase por fuera de la fábrica. (Íbidem)

Las condiciones paupérrimas en las que debían realizar su trabajo explican la intensa agitación y las continuas huelgas que el movimiento obrero realizaba con la esperanza de lograr mejorar las condiciones de trabajo y su calidad de vida.<sup>26</sup>

La propuesta batllista de aquel entonces era construir un "*país modelo*", sobre la base de la modernización del país, para ello el Estado debió asumir un importante rol en la actividad económica, tanto en

---

<sup>25</sup> Los reclamos que el movimiento sindical uruguayo había sostenido durante largos años, con anterioridad al acceso de Batlle y Ordóñez al poder, incluían no sólo el mejoramiento de los salarios sino la fijación de la jornada laboral de ocho horas, el descanso dominical, la normalización de las categorías laborales, etc. Batlle y Ordóñez aparecía ante la población como un visionario sagaz, dotado de una aguda sensibilidad social, sin lugar a dudas fue un líder carismático. Pero estuvo lejos de ser el propulsor original de esas medidas. (Ver Carlos Zubillaga; 1991: 38)

<sup>26</sup> El país es testigo de una importante historia sindical. Desde muy temprano se sucedieron un sin fin de huelgas organizadas por diferentes sectores de la sociedad que presionaban a la clase política para conseguir mejores condiciones de trabajo. En 1880 tuvo lugar una importante huelga de mineros, 1905 fue un año pródigo en materia de conflictos obreros, tuvo lugar una de las huelgas más importantes de la historia uruguayo. El 23 de mayo de 1911 se produce la primera huelga general del país, la ciudad de Montevideo quedó paralizada, luego de culminada los obreros tranviarios obtienen importantes beneficios. Otra de las manifestaciones importantes del movimiento sindical fue el surgimiento de varios diarios obreros, en los mismos se apoyaban los conflictos y se denunciaban las injusticias. Algunos de ellos fueron, "El Tipógrafo" en 1883, "La Lucha Obrera" en 1884, "Defensor del Obrero" en 1895, "Grito del Pueblo" y "La Voz del Obrero" en 1896. (Para ampliar sobre el movimiento sindical uruguayo Ver Zubillaga; 1991 y D' Elia; 1984)

la promoción como en la protección de la industria. Al mismo tiempo debió mediar entre los intereses de la burguesía industrial y los reclamos del proletariado, evitando en lo posible las situaciones de conflicto.<sup>27</sup>

Esta situación determinó un particular estilo de “Estado Social”, un estado que se caracterizó, según Filgueira (1994) por ser fuertemente estatista, anticipatorio y paternalista.

Desde la perspectiva de Coimbra (apud Vasconcelos, 1989) el estatismo es una situación propia de un contexto de hegemonía burguesa crítica. En los países periféricos el estado se caracteriza por ser físicamente mayor y más activo, a diferencia de las sociedades capitalistas centrales donde la hegemonía burguesa es más sólida, en el capitalismo periférico la hegemonía burguesa se encuentra en un estado de crisis más o menos permanente.

Esta situación determina el fuerte estatismo que caracteriza a los países de América Latina y en especial a nuestro país. Según el autor lo que explica esta situación es que los países del capitalismo periférico no han vivido las revoluciones burguesas tal como ocurrieron en Francia e Inglaterra, debido a esto nuestros países se caracterizan por tener una burguesía, desde el punto de vista político, más débil, por lo tanto el Estado debe asumir un papel más activo, es decir debe convertirse él mismo en agente directo del proceso económico y político, implementando acciones muchas veces anticipadas para lograr su legitimación.

De esta situación se deriva la tendencia a la intervención del Estado en materia de políticas sociales, el Estado es llamado a intervenir para regular el conflicto entre capital-trabajo ya que este amenaza con poner en riesgo la frágil dominación burguesa. De esta forma el Estado convertirá en problemáticas puntuales todos los aspectos de la “cuestión social” dando respuestas a muchas de las demandas planteadas.

El sistema social de nuestro país “armonizó” perfectamente los cuatro pilares, antes mencionados, fundando de esta manera las bases para una sociedad que se percibía como “una sociedad de clases medias”, “hiperintegrada” e igualitaria. La expansión del “Estado Social” dejó poco espacio para que fuera posible el surgimiento de un mercado alternativo en la provisión de bienes y servicios sociales, haciendo posible una relativa desmercantilización en el acceso a estos servicios. (Filgueira; 1994)

Promovió sistemas democráticos, basándose en la ampliación de derechos sociales y políticos y en el reconocimiento de condiciones de vida mínimas para toda la sociedad. De esta forma favoreció la emergencia de una cultura política fuertemente clientelar y particularista. (Ídem)

El avance del Estado social fue interrumpido en los años 30, pues el país no escapó a la gran depresión que tuvo lugar en la economía mundial. Los mercados dejaron de ser favorables para la exportación de materias primas, a esto se le suma una división interna en el batllismo, lo que deriva en un golpe de estado liderado por Gabriel Terra en el año 1934, poniendo un freno a la expansión liberal de antaño.

---

<sup>27</sup> Vemos como se hace evidente el binomio *concesión – conquista* en la legislación social de la época, por un lado el orden político se aseguraba la aceptación y el apoyo electoral de la clase obrera, y por el otro, las clases obreras lograban importantes conquistas que contribuían a mejorar su calidad de vida. (Ver Alejandra Pastorini; 2000)

A partir de aquí se asiste a una nueva etapa del Estado Social, según Filgueira “*a diferencia del primer batllismo, defensor de una política “obrerista” en el campo de las relaciones capital – trabajo, el nuevo régimen de 1934 trató de favorecer políticas de cuño corporativo*”, las condiciones referidas al capital – trabajo serán establecidas, bajo acuerdos entre trabajadores, empleadores y estado.

A partir de los años 30 se asiste a un proceso de ampliación en la cobertura de las políticas sociales, se pretende la universalidad del acceso, dejando un poco de lado el clientelismo político para el acceso a los beneficios.

Se podría hablar de una “*ciudadanía regulada*” porque la ampliación de los derechos pasa a depender de la incorporación de nuevas ocupaciones y profesiones al orden legal. Según Vasconcelos (1989) en los países periféricos no se evidencia la linealidad en el proceso de extensión de la ciudadanía en la forma en que Marshall plantea, por el contrario en estos países la ciudadanía se encuentra regulada legalmente, la extensión de la ciudadanía depende de la ampliación del cuerpo de derechos asociados a esas ocupaciones.<sup>28</sup>

Esta situación encierra una contradicción muy clara, mientras en el plano ideológico discursivo se establece la universalización de la ciudadanía, en el plano real no se modifica la base económica, política y administrativa para su efectiva implementación, por tanto la jerarquización del ejercicio de la ciudadanía se mantiene.

Según Vasconcelos otra de las características de las políticas sociales en la periferia es su estratificación, pues el criterio fundamental para la inclusión o exclusión de los individuos al sistema de seguridad social es su status ocupacional. (Ídem)

La estratificación es claramente percibida en el caso de la seguridad social, pues los pobres o los más necesitados no son incluidos en los sistemas de seguridad social, pero si contribuyen con él a través de los impuestos indirectos que están obligados a pagar por ejemplo el impuesto al valor agregado (IVA).<sup>29</sup>

En el año 1942 culmina el régimen dictatorial y se produce el “*golpe bueno*”, Gabriel Terra es sucedido por Alfredo Baldomir, dando inicio a una nueva etapa del Estado Social, el denominado “*Uruguay feliz*” o “*país de vacas gordas*” por Filgueira. (1994)

En este momento según el autor, el Estado social llega a su madurez, la segunda guerra mundial propició una nueva etapa de prosperidad económica para el país, con los recursos provenientes de las

---

<sup>28</sup> En el caso uruguayo se puede decir que la “*ciudadanía regulada*”, se evidencia pues los trabajadores de los distintos sectores tuvieron un acceso diferenciado a la seguridad social y a los beneficios sociales brindados por el estado, quienes primero gozaron de estos derechos fueron los trabajadores del sector público, no así otros trabajadores, como los del sector rural y las empleadas domésticas que fueron quienes accedieron en última instancia al sistema de seguridad social.

<sup>29</sup> Mesa Lago (apud Vasconcelos; 1989) llega a la conclusión de que la función distributiva de la seguridad social no se cumple en los países de América Latina, sino que por el contrario dicha función es nula, llegando a ser en algunos casos regresiva. Tampoco la función de solidaridad entre grupos de diferentes ingresos se cumple (pues los grupos más pobres reciben menos que los grupos de ingresos más altos) aunque sí se cumple entre generaciones, pues la generación más joven es la que aporta para las prestaciones de las generaciones más viejas.

exportaciones de materias primas dirigidas a los países en guerra, fue posible la expansión de los servicios y beneficios sociales, el Estado tuvo una “*expansión sin base*”.<sup>30</sup> (Ídem)

Pese a no registrarse durante la etapa 1955-1972 un crecimiento del PBI el aumento del gasto público fue en accenso, dando origen a una nueva etapa de crisis económica, pues estos gastos debieron ser financiados con los ahorros del gobierno.

La “*expansión sin base*” es producto de la cultura política del país, pues el Estado para lograr mantener su legitimidad debe continuar absorbiendo las demandas de la sociedad a pesar de los déficit en las cuentas fiscales, pues aquellos sectores que habían gozado de privilegios y beneficios en la época “feliz” al percibir un deterioro en sus condiciones, presionarán para evitar la pérdida del nivel alcanzado. (Filgueira, 1994)

Los recursos son conquistados por los grupos que tienen mayor poder de demanda y de presión, presentando a la vez mayor importancia en el proceso de acumulación capitalista. Los mas perjudicados fueron aquellos sectores con poca o nula capacidad de presión, es decir aquellos sectores no capitalistas, por no ser importantes para el capital y al mismo tiempo no tener capacidad de presión, no son incluidos en los sistemas de seguridad social.

Esta situación deriva en 1973 en un golpe de estado que anula la ciudadanía política hasta 1985, según Filgueira “*el golpe de estado de 1973 fue una de las manifestaciones de la impotencia de la clase política que conducía el estado para ordenar y diferir demandas sociales en tiempos de crisis*”. (1994: 66)

Filgueira califica al régimen de “*dictadura comisarial*”, la cual según su criterio administró una situación sin introducir grandes cambios, “*pese a su profunda huella sobre la historia del país el régimen dictatorial no introdujo una transformación radical en las pautas de estatismo heredadas desde el comienzo de siglo*”. (Ídem: 67)

Caetano y Rilla (1988) señalan el importante fracaso de la dictadura uruguaya de 1973 en el ámbito sindical; mas allá de la represión ejercida sobre dirigentes y militantes sindicales, el régimen no pudo negar el reconocimiento de los sindicatos como actor social ineludible. La herencia del modo en que el movimiento sindical se incorporó al sistema político uruguayo no fue fácil de borrar, la fuerte tradición autonomista del Estado con respecto a los sindicatos, la persistente cultura política de ciudadanos, contribuyeron para explicar el fenómeno de la fuerte presencia sindical aún en tiempos de dictadura.

Debido a la autonomía relativa de los estados periféricos estos se vieron obligados a implantar regímenes autoritarios para incorporarse al capitalismo mundial y dar nacimiento a las políticas neoliberales. A partir de la década del 70 las sociedades Latinoamericanas deben adoptar las disposiciones de las agencias internacionales en materia financiera.

---

<sup>30</sup> La matriz batllista originaria había modelado una cultura política fuertemente estatalista, poco a poco el clientelismo se convirtió en una obligación para todo miembro de la clase política, otorgándose beneficios y servicios, así como también cargos públicos obtenidos como favores políticos.

El triunfo electoral de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, marcó la emergencia de la ofensiva neoliberal, que se convirtió en el dogma dominante de los Estados Unidos y Gran Bretaña en los años 80, expandiéndose luego internacionalmente tras las recomendaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.<sup>31</sup>

Las recomendaciones de las agencias internacionales marcaron el periodo de restauración democrática de nuestro país. En 1985 luego del periodo dictatorial asume la presidencia de la República el Dr. Julio María Sanguinetti, dicho periodo se caracterizó por dar inicio a la llamada reforma del estado por la vía de la reducción del gasto público.

El objetivo principal del mencionado período era reducir el déficit fiscal de las cuentas públicas que alcanzaba el 6% del PBI. Para lograrlo, nuestro país al igual que todos los estados del capitalismo periférico, debido a su vulnerabilidad económica deben seguir los lineamientos propuestos por el BM y por el FMI. Se comienza a implementar la “*primera generación*” de recomendaciones, las cuales tenían como objetivo principal recomponer el equilibrio fiscal de los países de Latinoamérica para hacer frente a la deuda externa. (Petersen-Thumser, Filgueira; 1997: 115)

A partir de los años 80 se origina un doble movimiento, por un lado, se da la exaltación del mercado como ámbito privilegiado para la obtención del bienestar, por otro, se invoca la satanización del Estado juzgándolo desde estos organismos como ineficiente, corrupto enfatizando la idea de su reducción.

Por la década del 90 las agencias internacionales dan nacimiento a la “*segunda generación*” de recomendaciones, estas dirigidas a controlar o reducir la pobreza de los países subdesarrollados, la “*lucha contra la pobreza*” no es un objetivo en sí mismo para el BM sino que es considerado como subproducto del crecimiento económico. (Ídem)

Por estos años surgen las primeras experiencias de políticas sociales selectivas y flexibles, también las primeras ONG en el ámbito privado.<sup>32</sup> En 1990 bajo la dirección del Partido Nacional se constata claramente el avance de la ofensiva neoliberal en nuestro país, el gobierno da un giro importante reduciendo el grado de estatalidad y atendiendo con recursos estatales sólo las situaciones de los sectores subalternos más deprimidos, reduciendo la atención en los sectores medios.<sup>33</sup> (Filgueira; 1994)

---

<sup>31</sup> El BM nace en el año 1945 y el FMI en 1946, ambas agencias surgen de las deliberaciones del Bretón Woods. Las dos instituciones llevan a cabo la función de disciplinar a los países del capitalismo periférico ya que sus recomendaciones son totalmente desoídas en los países desarrollados. Tienen una función ideológica muy fuerte; convertir al neoliberalismo en la única forma de vida posible, haciendo que este parezca la última y más elevada forma de organización económica y social conocida en el mundo. (Ver Emir Sader y Pablo Gentili (organizadores); 1997)

<sup>32</sup> Se pueden mencionar algunos ejemplos en materia de políticas sociales: Se comienza a ejecutar el plan CAIF con apoyo de UNICEF; Se da la reformulación de la política alimenticia, se pasa a implementar programas cortos de alto impacto como el Plan Invierno para los sectores pasivos, flexibilizando sistemas anteriores; Se pasa también del sistema de comedores al de bonos para alimentación. (Ver Filgueira; 1994)

<sup>33</sup> Una de las estrategias que se llevó a cabo en nuestro país con el fin de reducir el papel del Estado, es el inédito programa de “despidos voluntarios”, el mismo buscaba reducir en un 20% los funcionarios públicos. (Ver Alejandra Pastorini; 2001: 139)

### **3. CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

A partir de los años 70, se inicia un progresivo agotamiento en el mundo y en la región del modelo de desarrollo de corte proteccionista imperante hasta ese momento, lo que dio inicio a la catalogada “*crisis del Estado de Bienestar*”.<sup>34</sup>

Según Isuani, la crisis fiscal del Estado de la década de los 70 fue especialmente crisis del Keynesianismo y de sus formas de intervención estatal; éste con su política de pleno empleo, debilitó los mecanismos tradicionales de disciplinamiento de la fuerza de trabajo: la recesión y el desempleo. El pleno empleo, por el contrario contribuyó a elevar la fuerza social de los asalariados.

Kalecki (apud Isuani; 1991: 21) sostenía en 1943 que “*el pleno empleo podía ser a mediano o largo plazo un obstáculo para el crecimiento estable, dado que la pérdida del efecto disciplinador del miedo al desempleo y el consiguiente fortalecimiento del poder de negociación de los asalariados erosionaría la inclinación a invertir*”.

El problema central detectado por este autor se encuentra en el mercado de trabajo y no en los mecanismos compensatorios del Estado de Bienestar, por ese motivo no es necesario demolerlo completamente, el ajuste en un primer momento puede realizarse sobre el salario directo de los trabajadores, mediante los mecanismos de recesión e inflación.

“*La forma de proceder al ajuste no es a través de la supresión de instituciones del Estado de Bienestar sino mediante la desvalorización de sus productos*”, (1991: 23) atacando la institución del pleno empleo y aquellos elementos del Estado de Bienestar que refuerzan la posición de los trabajadores, como por ejemplo la legislación laboral que los ampara, propiciando el desempleo, la reducción salarial, hechos que provocaran la pérdida de poder sindical de la clase trabajadora.

Según Lo Vuolo, gran parte de esta crisis debe buscarse en la “devaluación de la moneda social” creada por el Estado de Bienestar en la fase keynesiana, o sea en la incapacidad de sus instituciones para sostener el poder (económico y político) de sus normas legales. El autor sostiene que las instituciones del Estado de Bienestar no pueden procesar las inestabilidades económicas, porque poseen un defecto de origen “*sólo operan en momentos de auge económico*”. (1991: 32-33)

La ideología liberal sostiene que la crisis de acumulación, ocasionada por la intervención del Estado en la economía, sólo podrá reducirse con un retorno al predominio que “*las fuerzas del mercado tenían antes de 1930*”. (Íbidem)

---

<sup>34</sup> Algunos de los hechos identificados como causas de ese agotamiento es el proceso de globalización, la caída del mundo socialista, la guerra de Corea, la crisis petrolera, la inflación provocada por la guerra de Vietnam, hechos que provocaron el desequilibrio del sistema monetario internacional, etc. (Ver Ernesto Isuani, 1991; Potyara Pereira, 2000, Alejandra Pastorini, 1995)

En estos momentos resucita el paradigma del liberalismo clásico, como alternativa novedosa con los ideólogos neoliberales. El Estado pasó de ser considerado un agente dinámico promotor del desarrollo a verse como un obstáculo para el crecimiento económico y social. (Evans apud Midaglia, 2000) Desde la visión neoliberal se catalogó su desempeño como ineficiente, distorsionante, e incluso corrupto, promoviéndose así su reducción a una mínima expresión.

Para salir de la “crisis”, distintos organismos internacionales, como el BM, FMI, impusieron un “paquete” relativamente uniformizante de iniciativas para intentar modificar los déficit sociales del continente.

Los Estados Nación, bajo la hegemonía del gran capital norteamericano, asumieron un papel central en el proceso de reforma estructural, debieron redefinir su rol, reformular sus funciones sustantivas, disminuir su costo, con el objetivo de incrementar su eficiencia y eficacia en la gestión, para competir en un mundo globalizado y altamente industrializado.

*“El modelo neoliberal, hoy en consolidación, se caracteriza por: desregulación de la economía; autonomía del sector financiero; desmantelamiento del sector público y abandono de las funciones estatales de promoción e integración social, manteniendo su intervención en lo relativo a la fijación del tipo de cambio, tasa de interés y política tributaria”.* (De Martino; 1999: 4)

Desde esta perspectiva, las políticas sociales son medidas o mecanismos para compensar los efectos negativos de los ajustes económicos realizados y serían consideradas como *“una dimensión del gasto, no de la inversión (...) El concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social”.* (Vilas apud De Martino; 1999: 4)

El pensamiento neoliberal no es nada original, ya fue hegemonía durante etapas previas del desarrollo del capitalismo mundial. La propuesta neoliberal hoy prevaeciente es una salida (un retorno) que conduce a situaciones previas a la construcción de las instituciones del Estado de Bienestar. (Lo Vuolo; 1991)

## CAPÍTULO III

### 1. TRANSFORMACIONES DEL MUNDO DEL TRABAJO

La política social es un fenómeno que se generaliza con el pasaje del imperialismo clásico para el capitalismo tardío, por ese motivo es fundamental hacer referencia a los cambios que dieron origen a esta nueva etapa del capitalismo.

En los años 1974 y 1975 se produce la mayor recesión generalizada de la economía capitalista internacional desde la segunda guerra mundial, según Netto esa recesión dio inicio a un profundo giro en la dinámica del capital: el padrón de crecimiento que desde la post guerra y durante treinta años se había sustentado sobre el “*pacto de clases*” expresado en el Welfare State, llega a su fin. (Netto; 1996)

El autor retoma lo planteado por el teórico norteamericano Harvey, de acuerdo con él, señala que la crisis de los años 70 señaló el agotamiento del padrón de producción capitalista monopolista fundado en un régimen de acumulación “*rígido*”, denominado fordista-keynesiano.

Harvey se basa en el pensamiento de Aglietta, Lipietz y Boyer para decir que un régimen de acumulación particular puede existir porque su esquema de reproducción es coherente. Esto significa que es necesario una materialización del régimen de acumulación en la estructura social, dicha materialización asume la forma de normas, hábitos, leyes, las cuales garantizan la unidad del proceso. (1994: 117)

El periodo de auge económico que se vivió desde la post guerra en 1945 hasta 1973, tuvo como base un conjunto de prácticas de control del proceso de trabajo, de las tecnologías, de los hábitos de consumo, es claro dice Harvey “*que el fordismo dependía de la asunción por el Estado de un papel muy especial en el sistema general de regulación social*”. (Ídem, 130)

Según Harvey en el periodo 1965-73 fue evidente la incapacidad del fordismo y del keynesianismo de contener las contradicciones inherentes al modo de producción capitalista, este era un modelo muy rígido para hacer frente a las ondas depresivas del capital. Por otro lado, la rigidez en los compromisos asumidos por el Estado fue intensificando el gasto en programas de asistencia social, lo cual ocasiona una fuerte inflación, acentuada por la suba en el precio del petróleo y la inestabilidad de los mercados financieros mundiales. (Ídem)

Para preservarse, el capitalismo debió operar una serie de transformaciones en su dinámica y recurrir a un régimen de acumulación “*flexible*”, comienza una nueva etapa en el modo de producción capitalista, fase denominada capitalismo tardío<sup>35</sup> por Mandel. (apud Netto; 1996)

---

<sup>35</sup> Se denomina “capitalismo tardío” desde el punto de vista cronológico, es decir en primer lugar tubo lugar el capitalismo competitivo al que le sucedió el capitalismo monopolístico, actualmente nos encontramos en la fase del capitalismo tardío.

Se produce el pasaje a un régimen de acumulación totalmente nuevo, de acuerdo con la idea de Harvey, éste régimen de acumulación se encuentra asociado a un sistema de regulación política y social bien distinto al fordismo rígido de la etapa anterior.

Esta nueva forma de producción acarrea una serie de procesos nuevos: como la descentralización de la producción (subcontrataciones, tercerizaciones). Al mismo tiempo se sustituye la producción de masas del período fordista-keynesiano para una producción basada en la demanda efectiva y en el concepto de stock mínimo.<sup>36</sup>

Este nuevo régimen de acumulación flexible, reestructura radicalmente el mercado de trabajo, ya sea alterando la relación entre incluidos y excluidos del mercado de trabajo, como introduciendo nuevas modalidades de contratación más flexibles.

Según Antunes (1998) es en estos momentos cuando se registra la crisis más aguda del mundo del trabajo, la misma según el autor asume una doble dimensión; crisis de materialidad y objetividad de la clase trabajadora, y aquella crisis que ataca a la propia subjetividad de la clase trabajadora.

El proletariado tradicional ve afectada su ponderación social, se produce una enorme diferenciación a su interior, aquella clase tradicional que fijó su identidad clasista (sindical y política) en la etapa del capitalismo monopolista se transforma rápidamente en una clase heterogénea. (Ídem) Montaña dirá, "*aquel sector mayoritario de trabajadores asalariados aparece, ahora, dividido en múltiples sectores minoritarios, sin una identidad común*". (apud Pastorini; 1995:100)

La flexibilización en el proceso productivo va acompañada por una mayor flexibilización y adaptabilidad del trabajador, se observan múltiples procesos derivados de esta flexibilización del mercado de trabajo; desproletarización del trabajo industrial, aumento del empleo en el sector terciario, subproletarización del trabajo (parcial, temporario, precario, terciario, subcontratado).

La revolución tecnológica operada implicó una extraordinaria reducción de trabajo vivo, como resultado directo de esta tecnologización "*crece exponencialmente la fuerza de trabajo excedentaria en vista de los intereses del capital*". (Marx apud Netto; 1996: 92)

Los efectos de esta nueva fase del capitalismo sobre la fuerza de trabajo son múltiples y muchos de ellos aberrantes; unido al aumento masivo del desempleo estructural se dan dos fenómenos que es imposible disociar de su causa; la pérdida salarial y la pérdida del poder sindical de la clase trabajadora.

La clase trabajadora ya no es homogénea y organizada, sino que por el contrario según Harvey se da la existencia de dos grupos de trabajadores; en primer lugar destaca los "*trabajadores centrales*", los trabajadores que entran dentro de este grupo se caracterizan por ser más estables, por recibir mejores salarios, tanto directos como indirectos. El autor destaca que los trabajadores centrales poseen una mayor adaptabilidad, flexibilidad y movilidad dentro de la estructura laboral.

---

<sup>36</sup> Ver Harvey, 1994; Behring, 2000

En segundo lugar, el autor se refiere a los trabajadores que se encuentran en la *periferia*, identificando otros dos subgrupos en su interior. Aquellos trabajadores que obtienen empleos de tiempo integral con habilidades menos especializadas, presentando mayores niveles de rotatividad y menos oportunidades que los trabajadores centrales. Y aquellos trabajadores subcontratados, este grupo de trabajadores es el que más ha crecido en los últimos tiempos, caracterizándose por no tener sus derechos asegurados y realizar trabajo de tiempo parcial, temporario. (1994: 144)

En relación con lo dicho, Antunes destaca una “*procesualidad contradictoria*”, es decir, por un lado, se reduce considerablemente la fuerza de trabajo industrial, las nuevas tecnologías de producción así lo requieren, por otro lado, se produce un aumento sin precedentes del subproletariado. (1998)

Esta nueva categoría de trabajadores se vincula con la economía informal, pues como dice Alain Bihr “*esas diversas categorías de trabajadores tienen en común la precariedad del empleo y en su reglamentación, la desregulación de las condiciones de trabajo en relación con las normas legales vigentes o acordadas y la consecuente regresión de los derechos sociales, con la ausencia de protección y la expresión sindical, configurando una tendencia a la individualización extrema de la relación salarial*” (apud Antunes; 1998: 44)

Antunes enfatiza la existencia de una “*sociedad dual*”, por un lado se impone una creciente tendencia a la calificación e intelectualización de aquellos trabajadores que pertenecen al grupo que Harvey denomina “*centrales*”, por otro lado, se acrecientan la desespecialización y descalificación de los trabajadores que se encuentran en la “*periferia*”, es decir los subcontratados.

Castel plantea que se ha producido una transformación en el rol integrador que cumplía el trabajo veinte años atrás, el autor defiende la idea de que el trabajo es mucho más que el trabajo, y por lo tanto el no-trabajo es más que el desempleo.<sup>37</sup> Según él la característica más perturbadora de la situación actual es la reaparición del perfil de los “*trabajadores sin trabajo*”, los cuales ocupan en la sociedad un lugar de supernumerarios, de “*inútiles para el mundo*”. (1997: 390)

Destaca tres puntos de cristalización de esta cuestión: la *desestabilización de los estables*, es decir una parte de la clase obrera y asalariada perfectamente integrados, tienen el peligro de caer, viven permanente la situación de inseguridad en el empleo; en segundo lugar destaca la *instalación en la precariedad*, se instala nuevamente la “*cultura de lo aleatorio*”, se debe vivir al día pues hay una constante alternancia entre la situación de empleo y el no-empleo; por último subraya el *déficit de lugares* ocupables en la estructura social, se producen entonces situaciones de desempleo prolongado, poblaciones que envejecen y ya no vuelven a encontrar trabajo, jóvenes que buscan empleo por primera vez y no logran ingresar al mercado de trabajo nunca. (Ídem)

---

<sup>37</sup> Para Castel el trabajo es el soporte privilegiado de inscripción en la estructura social. A partir de esto, plantea una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que cubren a un individuo ante los riesgos de la existencia. (Ver Robert Castel; 1997: 15)

Estas poblaciones pasan a ocupar el lugar de *supernumerarios*, pasan a ser “*inútiles para el mundo*” no integrados a la sociedad y con fuertes posibilidades de pasar a ser inintegrables. Para Castel “*esta inutilidad social los descalifica también en el plano cívico y político*” (1997: 416) es decir, no se constituyen en actores sociales, pasan a ser no-fuerzas sociales, sin capacidad de organizarse y sin capacidad de ser reintegrados en la sociedad.

Castel trata de demostrar que se da una homología entre la situación que ocupaban los “*inútiles para el mundo*” que eran los vagabundos antes de la revolución industrial, y diferentes categorías de “*inempleables*” de hoy. Señalando que los procesos que los producen son también comparables, aunque presenten manifestaciones diferentes; “*la imposibilidad de procurarse un lugar estable en las formas dominantes de organización del trabajo y en los modos conocidos de pertenencia comunitaria (...) generó a los “supernumerarios” antiguos y recientes, y sigue generando a los de hoy*”. (1997: 18)

La situación de los “*supernumerarios*” de hoy, según Castel no es comparable a la situación de los obreros del siglo XVIII, pues estos tenían un lugar bien definido en la estructura social, eran inhumanamente explotados, pero al menos era necesaria su existencia. Los *supernumerarios* de hoy no son siquiera explotados, no se convierten en fuerza de presión porque no ocupan ningún lugar central en la vida social, definitivamente “*están de más*”. (Ídem, 22)

Para finalizar es importante plantear la correlación que establece Castel entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que cubren a un individuo ante los posibles riesgos.

A partir de esta correlación construye zonas de “*cohesión social*”: la asociación “trabajo estable / inserción relacional sólida” sería una zona de completa integración social. Por el contrario, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional se conjugan y producen los efectos negativos de la exclusión social o desafiliación.<sup>38</sup> La vulnerabilidad social es una zona intermedia e inestable que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad. (1997: 15)

Todo parece indicar que se avanza hacia una situación de mayor vulnerabilidad social, la precariedad en las condiciones de trabajo ocasiona una precarización en las condiciones de vida de la clase que vive de su trabajo, esta clase se ve permanentemente acuciada por la incertidumbre del mañana, y el alto riesgo de verse involucradas en trayectorias que deriven en pobreza y marginalidad social.

Castel destaca que la “*sociedad salarial se ha derrumbado*”, pues el núcleo de la cuestión social hoy en día vuelve a estar signado por la existencia de “*inútiles para el mundo*”, *supernumerarios*, y un sin fin de situaciones marcadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana. La situación plantea lo inédito:

---

<sup>38</sup> Por desafiliación Castel entiende no sólo la ausencia de vínculos personales de la persona, sino también la ausencia de inscripción en estructuras dadoras de sentido. (1997: 421)

enfrentar la vulnerabilidad, después del abanico de ventajas sociales y protecciones de la que fue objeto el asalariado. (Ídem, 465)

La inseguridad en las personas es el resultado de muchos factores pero el más importante es la erosión de la red de seguridad laboral que tradicionalmente sostenía los derechos económicos y sociales. La precariedad laboral invalida la función que tradicionalmente el empleo cumplía: el acceso a los derechos económicos y sociales que garantizan la seguridad social. En la actualidad el empleo se ha vuelto incapaz de garantizar el acceso de las personas a uno de los derechos imprescindibles para evitar la pobreza y reducir la vulnerabilidad social: *el derecho a un ingreso básico*. (Lo Vuolo; 1999: 298)

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL NEOLIBERALISMO

Las políticas sociales tal cual fueron descritas anteriormente en el marco de los Estados de Bienestar experimentan diversas alteraciones sobre la base de las transformaciones que se procesaron en el mundo del trabajo y con el avance de la ofensiva neoliberal.

Los procesos antes mencionados impactan en el sistema de protección social, Lo Vuolo (1991) señala que el consenso social del Estado de Bienestar se asentaba sobre un acuerdo que tenía como eje la relación de trabajo. En tanto la protección social estaba ligada al trabajo, su desestabilización implicó la desestabilización de las políticas sociales.

La revisión del viejo modelo, tiene repercusiones importantes en las políticas sociales. En primer lugar cambian las formas en que son administradas y gestionadas. Según Fernando Filgueira (1994) sistemas de políticas sociales centralizados, sectorializados, con aspiración de universalidad y administrados estatalmente están dando paso a modelos de políticas sociales descentralizados, integrales, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado.

Para fundamentar los cambios propuestos el neoliberalismo sostiene que el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes naturales son la familia, la comunidad y los servicios privados. Por eso, el estado debe intervenir solamente con el fin de garantizar el mínimo para aliviar la pobreza y producir aquellos bienes que el mercado no produce.

El Estado se encarga de garantizar los derechos sociales y no es más responsable de los problemas sociales, las demandas y las necesidades de las personas. Por el contrario, propone que lo que le sucede a cada persona es individual y que cada uno tiene acceso a las posibilidades de acuerdo a su posición en el mercado. En el caso de que su situación no mejore debe recurrir al asistencialismo, evitando que se generen derechos sociales.

*“Si la vivienda, la educación, la alimentación, el trabajo, el salario, dejan de ser “derechos” (constitutivos de sujetos colectivos) para ser “recursos cuyo acceso regula únicamente el mercado”, el no-acceso deja de ser un problema del Estado, para ser un problema de particulares”. (Grassi; 1993: 31)*

Con el argumento de la escasez de recursos, de controlar el déficit público, de evitar la inflación, el Estado preconiza el recorte de sus gastos sociales, con el fin de obtener el “*equilibrio en las cuentas públicas*”. La política social dentro de este contexto es calificada como la productora de desequilibrio fiscal, como exceso de paternalismo de parte del Estado, y como algo a lo que se debe acceder por la vía del mercado y no como derecho social.

De esta forma se derivan las *"tendencias de desresponsabilización y desfinanciamiento de la protección social por el Estado, que poco a poco va configurando un Estado mínimo para los trabajadores y un Estado máximo para el capital"*. (Netto apud Behring; 2000: 198)

Las estrategias definidas para reducir la acción estatal en el campo del bienestar social, diseñadas por los gobiernos neoliberales; son la *privatización* del financiamiento y producción de los servicios; el *recorte del gasto público social* con la eliminación de programas y reducción de beneficios; la *focalización* del gasto, es decir su canalización a los grupos indigentes; y la *descentralización* al nivel local. (Taylor-Gooby apud Laurell; 2000)

La crítica fundamental del neoliberalismo al Estado de Bienestar se dirige a las instituciones de la política social dirigidas a la desmercantilización, la solidaridad social y el colectivismo, por su parte condena los derechos sociales, el acceso universalista a las prestaciones, la disociación entre beneficios y prestación laboral y la administración pública de servicios.

Por tanto la característica principal de las políticas sociales en la etapa neoliberal, es que las mismas están articuladas de tal manera que implican la menor desmercantilización posible. (Esping-Andersen apud Laurell; 2000)

En primer lugar Ana Cristina Laurell (2000) señala que en esta etapa, al contrario de lo que ocurría en el ámbito del Estado de Bienestar, el neoliberalismo no admite el concepto de derechos sociales. Según esta concepción el otorgamiento de un beneficio debe corresponder a una prestación, es decir se accederá a ella a través del trabajo o pagando por ella. Para el neoliberalismo sólo es legítimo que el Estado garantice un nivel mínimo de bienestar, únicamente a los que comprueben su situación de pobres.

Como resultado de esto, la autora señala, que se produce un reforzamiento de la condición de mercancía de la fuerza de trabajo, es a través de la relación laboral que el individuo tendrá derecho de acceso a las prestaciones sociales, por el contrario a lo que ocurría en el Estado de Bienestar que primaba el status de ciudadanía, y todos los individuos por el mero hecho de ser ciudadanos gozaban de derechos que les aseguraban condiciones de vida iguales, independientemente de su inserción en el mercado de trabajo. (Ídem)

En segundo lugar, se advierte una importante mercantilización de los bienes sociales como la educación, la salud, las pensiones, es decir que estos han sido captados y están sometidos a la lógica del lucro. Pero para evitar la total subordinación de los servicios y beneficios sociales a esa lógica estricta del mercado, el Estado provee un conjunto básico de servicios orientados a los más pobres. (Íbidem)

Esta situación provoca importantes desigualdades sociales y divide a la población casi naturalmente en relación con el consumo, los sectores que tienen posibilidad de comprar en el mercado orientarán su demanda hacia las instituciones privadas, mientras que los sectores más pobres, que no pueden adquirirlos en el mercado pasan a depender de las políticas asistenciales implementadas por los Estados de orientación neoliberal

Sintéticamente me referiré a tres de las principales características de la implementación de las políticas sociales que se dan impulsadas por la reforma del Estado: *privatización, descentralización y focalización*.

## **2.1- Privatización**

Según Laurell, la privatización es el elemento articulador de las otras estrategias implementadas, la misma responde al objetivo de “*abrir todas las actividades económicas rentables a los privados con el fin de ampliar los ámbitos de acumulación y al objetivo político ideológico de remercantilizar el bienestar social*”. (2000: 248)

La privatización es presentada como una respuesta que alivia la crisis fiscal, evita irracionalidades en el uso de recursos inducida en la gratuidad de ciertos servicios públicos y aumenta la progresividad del gasto público, al evitar que los sectores de mayor poder se apropien de los beneficios. (Ídem)

La orientación de la demanda para el sector privado está directamente relacionada con el recorte del gasto social público. Este recorte de presupuesto significa un desfinanciamiento de las instituciones públicas ocasionando un significativo deterioro y creciente desprestigio de los bienes y servicios estatales, lo que posibilita la orientación de la demanda hacia el sector privado y facilita la aceptación social de los procesos de privatizaciones que vienen ocurriendo.

Según Alejandra Pastorini (1995) la privatización es entendida como el “*proceso que desplaza la producción de bienes y servicios desde la esfera pública para el sector privado lucrativo*”, ese proceso implicaría un doble movimiento, por un lado, desde el estado para la sociedad civil, y por otro, de lo público a lo privado.

La autora<sup>39</sup> parte de la idea de que existen dos tipos de privatizaciones: 1) la *privatización en sentido amplio*, que define como el pasaje desde el Estado a lo privado en sentido amplio, incluyendo áreas lucrativas y no lucrativas. En este caso se produce un movimiento que va desde el Estado para la sociedad civil, que no necesariamente implicaría un pasaje de lo público a lo privado lucrativo.<sup>40</sup> 2) la *privatización en sentido estricto*, definida por el movimiento que se produce desde el Estado a lo privado lucrativo o mercado.<sup>41</sup>

Según Starr (apud Draibe s/d) se pueden establecer cuatro tipos de políticas de gobierno que podrían ser acuñadas de privatizantes:

La *transferencia*, la cual consiste en la venta de propiedades, establecimientos, tierras, empresas, infraestructura para la esfera privada que pasa a explotarla lucrativamente.

<sup>39</sup> La autora se basa en la conceptualización de Sonia Draibe, pero le incorpora ciertas correcciones que son pertinentes para el abordaje del tema.

<sup>40</sup> Según la autora es importante recordar que, lo público no se agota en el Estado y por otro lado, que no se puede restringir la sociedad civil a lo privado lucrativo.

<sup>41</sup> También en este caso se debe tener presente que el mercado tampoco puede ser reducido a lo puramente privado, pues hay que tener en cuenta que el Estado muchas veces participa en la órbita del mercado.

El *cese de programas públicos* y el *desligue de algunas responsabilidades específicas*, conduciendo la demanda para el sector privado.

El *financiamiento público de consumo de servicios privados* a través de contratación, reembolso o indemnización de los consumidores, ej ticket y vales como pago directo a los proveedores privados.

La *desregulación* que permite la entrada de firmas privadas en sectores antes monopolizados por el gobierno.

En América Latina se vienen implementando las privatizaciones de servicios sociales en la mayoría de las acepciones mencionadas, sea según la modalidad estricta, sea refiriéndose a las otras formas en donde la actividad estatal es sustituida por entidades asociativas, organizaciones no gubernamentales, etc.

Pastorini (1995) dirá que la privatización en sentido estricto y la privatización en sentido amplio, son dos procesos distintos, a pesar de que ambos impliquen un movimiento desde el Estado para la sociedad civil. Identifica al primero, (al movimiento desde el Estado para el sector privado de la sociedad civil y al mismo tiempo, de lo público a lo privado) como efectivamente de privatización. Y califica el movimiento del Estado para la sociedad civil en su espacio público no privado como descentralización. Ambos procesos son reiteradamente confundidos, se los usa indiscriminadamente en la literatura sobre el tema.

## **2.2- Descentralización**

Según Sonia Draibe (s/d) la descentralización ha sido pensada como una forma de aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto al aproximar problemas y gestión. Además de la justificativa de mayor eficacia y racionalidad del gasto, esta estrategia es entendida como la posibilidad de mejor interacción, en el ámbito local, de los recursos públicos y los recursos locales para el financiamiento de las actividades sociales.

La idea de descentralización ha sido utilizada para referirse a las delegaciones y desconcentraciones de funciones administrativas, de poder político y de asignación de recursos, tanto del aparato central estatal a las regiones, como de los departamentos a las ciudades. (Baráibar, X; 2002) Por tanto el proceso involucra tres dimensiones: una dimensión administrativa, una económica y por último una dimensión política.

Basándose en las características medulares del proceso en la región, Alejandra Pastorini (1995) defiende la idea de que es más pertinente hablar de desconcentración que de descentralización. La desconcentración se restringe a la transferencia de actividades desde el nivel central para los ámbitos periféricos. Siendo efectivamente esa la característica central que asume el llamado proceso de “descentralización” en la región.

En el caso de los programas neoliberales de la región se identifica una descentralización ejecutiva con transferencia de responsabilidades, no identificándose una descentralización en la dimensión normativa y administrativa, es decir las principales decisiones son tomadas en los órganos centrales, evidenciándose una excesiva centralización económica.

De esta forma el Estado progresivamente va asumiendo un papel subsidiario en la respuesta a las problemáticas sociales, delegando a las organizaciones e instituciones de la sociedad civil algunas de las iniciativas en el campo de los proyectos sociales.

Ana Cristina Laurell dirá que la descentralización neoliberal, no se plantea como objetivo democratizar la acción pública, por el contrario dirá que el fin último es permitir la introducción de mecanismos gerenciales e incentivar los procesos de privatización, dejando que la decisión respecto a como financiar, administrar y producir servicios este a cargo de la comunidad local. (2000: 245)

No se puede desconocer el contenido ideológico que encierra esta propuesta. Desde el discurso se justifica la delegación de funciones en la idea de una mayor participación de la comunidad en los ámbitos de decisión y administración, se jerarquiza el fortalecimiento de las redes comunitarias y los recursos locales, cuando en realidad el supuesto subyacente es distribuir la responsabilidad por los costos sociales de la crisis.

*“La administración de la cuestión social pasa a ser compartida, atribuyendo a toda la sociedad la responsabilidad de asumir las consecuencias y aportar los recursos necesarios para resolver los problemas que el propio sistema genera”.* (Braidot, Pérez, Treñer; 2002: 51)

### **2.3- Focalización**<sup>42</sup>

La estrategia de focalización es sustentada en la idea de que las antiguas políticas de acceso universal son muy costosas y poco eficientes, ya que se constata que no lograron reducir la desigualdad social. Frente a los elevados índices de pobreza que se verifican en la región, en el plano ideológico se adopta el argumento de que el gasto público y las políticas sociales para lograr actuar de forma redistributiva y compensatoria deben privilegiar a los sectores más empobrecidos de la sociedad.

Por lo tanto se focaliza el gasto público social hacia los sectores pobres y consecuentemente se elimina en los sectores medios todo subsidio público, de forma que puedan incorporarse en el mercado de trabajo.

Esto abre el camino para las políticas asistencialistas y de padrón precario, *“cuyo principal resultado es, por un lado, la subordinación de amplios sectores de la población a la distribución de las migajas, y por otro, la paradoja de que no se pueden estructurar verdaderas políticas sociales, cuyo objetivo sea realmente compensar (a través de políticas) las desigualdades del mercado”.* (Yazbek; 2000: 131)

Las políticas sociales focalizadas concentran sus recursos en determinados tipos de programas como; canastas básicas de alimentos, programas de nutrición, programas de autoconstrucción de viviendas, programas de empleo de emergencia. Todos estos orientados específicamente a población que acredite su condición de pobreza o se encuentre en determinados grupos catalogados en situación de riesgo social.

---

<sup>42</sup> Se amplía el concepto en el último ítem del trabajo, Focalización e impacto en la población objetivo.

Se establece un “sistema estatal de asistencia social, de escaso presupuesto, ya que los estratos de renta mas alto no contribuyen con estos, distribuyéndose solamente algunos servicios básicos a la porción indigente de la población”. (CEPAL; 1988: 5)

### 3. FUNCIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Se pueden identificar dos grandes tendencias acerca de las funciones que asumen las políticas sociales en el modelo capitalista clásico; la primera es la *perspectiva economicista* y en segundo lugar se encuentra la *perspectiva politicista*. (Vasconcelos; 2000: 71-72)

La tendencia *economicista*, entiende a las políticas sociales como aquellas acciones que realiza el Estado en el campo de lo social persiguiendo fines puramente económicos. Con dichas acciones el Estado logra reducir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, logra también la estabilización económica gracias a la manutención de los niveles de consumo y demandas dirigidas al capital privado y también cumplen una función muy importante para el capital que sería la contribución para la reproducción del ejército industrial de reserva.

Desde la tendencia *politicista*, por el contrario, se entiende a las políticas sociales como aquellas medidas o acciones que sirven al Estado para regular el conflicto capital-trabajo. A través de las políticas sociales el Estado obtiene legitimación y logra el consenso con los sectores populares.

Según Vasconcelos, desde la perspectiva politicista, la política social es definida como, “*la forma de regulación del conflicto capital-trabajo y restantes conflictos sociales (...), óptica de la búsqueda de la legitimación y consenso, como respuesta a la presión de los movimientos sociales, principalmente de los trabajadores, y/o como forma de control político*”. (2000: 169)

Como se adelantó en el primer ítem de este trabajo, las políticas sociales deben ser entendidas desde una perspectiva de totalidad, esto significa que para su comprensión deben considerarse las inseparables conexiones existentes entre economía y política. Por este motivo se considera que las perspectivas tradicionales sólo se refieren a un aspecto del fenómeno, tanto la tendencia economicista como la politicista incluyen en sus análisis aspectos importantes involucrados en el fenómeno pero analizan una parte del mismo.

A partir de esta consideración Alejandra Pastorini (1995) entenderá a las políticas sociales como mecanismos de articulación tanto de procesos políticos como de procesos económicos, dividirá las funciones de la política social en tres, sin desconocer que las mismas en la realidad se encuentran íntimamente interrelacionadas unas con otras. La autora avanza en el análisis pues reconoce que tanto las funciones sociales, como las políticas y las económicas se encuentran siempre presentes e íntimamente imbricadas en las medidas de políticas sociales implementadas.<sup>43</sup>

Sucintamente, me referiré, siguiendo el planteo de Alejandra Pastorini, a las tres funciones que la autora identifica: la *función social*, la *función económica* y la *función política*.

---

<sup>43</sup> Para ampliar sobre las funciones de la política social ver Alejandra Pastorini 1995, Tesis de Maestría.

### 3.1- *Función Social*

Con respecto a la función social Pastorini dirá que la misma es clara y real pues las medidas de política social generan una redistribución de los recursos sociales. Por un lado, se prestan servicios sociales y asistenciales, los cuales son necesarios para la población, mientras que por otro lado, otorgan un complemento o sustituto salarial de forma directa o indirecta a la población carente.

Para la autora la función social, encubre las otras dos funciones que serían las más importantes desde el punto de vista del capital, la función *económica* y la función *política*.

Es importante el análisis que Iamamoto (apud Pastorini; 1995) realiza sobre la dualidad contradictoria que presentan las políticas sociales; señala que las mismas se presentan frente a los individuos como mecanismos tendientes a disminuir las desigualdades sociales, su imagen sería redistributiva, reparadora; por otro lado para las clases dominantes cumplen un papel de disminución de los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, socializando lo que antiguamente era una carga exclusiva para el empleador.

Actualmente, según Pastorini (2001) en el contexto neoliberal las políticas sociales encuentran profundamente perturbadas su significatividad y funcionalidad. La reducción del gasto público destinado a programas sociales no ha repercutido de igual forma en los distintos estratos sociales, precisamente los sectores mas afectados han sido aquellos que perciben menores ingresos.

La reducción del gasto social impulsada por las agencias internacionales de financiamiento impactan de diversas maneras en los sistemas de políticas sociales, por un lado, la cantidad y variedad de servicios disminuye, al mismo tiempo, por otro lado, estos servicios que son cuantitativamente menores se ven deprimidos en la calidad de las prestaciones ofrecidas. Es decir que los beneficiarios de las políticas sociales de orientación neoliberal acceden a un sistema de servicios sociales que, en palabras de Pastorini, es "*poco variado, cada vez más empobrecido y con menor calidad y cantidad.*" (2001: 133)

La autora dice que los cambios en la función social dependen en gran medida de las transformaciones que se dieron en la forma de recolección de los recursos destinados a los programas sociales, comparte con Iamamoto la idea de que "*parte del valor creado por la clase trabajadora y apropiado por el Estado y por las clases dominantes es redistribuido a la población bajo la forma de servicios (...). Así tales servicios, en su realidad sustancial, no son más que una forma transfigurada de la porción del valor creado por los trabajadores y apropiado por los capitalistas y por el Estado, que es devuelto a toda la sociedad (...) bajo la forma transfigurada de servicios sociales.*" (Iamamoto apud Pastorini; 2001: 132)

### 3.2- Función Económica

Las políticas sociales tienen como uno de sus principales objetivos contribuir con la reproducción de la fuerza de trabajo. “*El Estado capitalista, por medio de las políticas sociales, contribuye para el abaratamiento de la fuerza de trabajo mediante la socialización de los costos de su reproducción*”.<sup>44</sup> (Pastorini; 1995: 48)

Según la autora, tres son los mecanismos de los que se vale el capital para disminuir el tiempo de trabajo necesario y por tanto el valor del trabajo; en primer lugar señala la transferencia directa o indirecta de bienes, dinero, bonos del Estado a los sectores más carenciados, sería el denominado “*salario indirecto o social*”, el cual viene a compensar la caída del salario real, en este sentido las políticas sociales son un complemento salarial, contribuyen a la socialización de los costos y a la baja del salario real.

En segundo lugar, los subsidios y subvenciones por parte del Estado hacia aquellos productos que inciden de manera más significativa en los costos de vida de los trabajadores. Estos pueden estar dirigidos al trabajador o al capitalista, o de manera indirecta como son las inversiones públicas en infraestructura, medios de transporte, etc.

En tercer lugar, la autora menciona aquellas políticas que contribuyen para que la fuerza de trabajo se encuentre en óptimas condiciones para realizar su trabajo, como son las políticas de salud, las políticas educativas, políticas alimenticias, etc.

En palabras de Faleiros, esta función sería la “*valorización de la fuerza de trabajo*” (1995: 63) las políticas sociales interfieren directamente en la valorización y validación de la fuerza de trabajo, a través de las mencionadas políticas de salud, educación, alimentación, etc.

Al mismo tiempo las políticas sociales posibilitan una contra-tendencia a la baja tendencial de la tasa de lucro para el capital, según Faleiros el Estado capitalista es una garantía de manutención de las condiciones generales de reproducción del capital y de la producción, o sea de la acumulación capitalista. El Estado asume las inversiones no rentables para el capital, establece facilidades jurídicas, crea la infraestructura para las inversiones y la circulación del capital, grava la moneda y el crédito a favor del capital. (Ídem)

Con estas acciones el Estado interviene para que la tasa de lucro del capital no descienda, asumiendo inversiones no rentables, este es uno de los procesos más importantes para retardar la caída en la tasa del lucro.

La funcionalidad de las políticas sociales según Netto (1997) se expresa en la reglamentación de las relaciones capital / trabajo. Reglamentación orientada básicamente con el objetivo de disciplinar la fuerza de

---

<sup>44</sup> Según Pastorini, el valor de la fuerza de trabajo es la resultante de la suma de los valores de los medios de subsistencia del trabajador, su producción y reproducción. La satisfacción de necesidades básicas que permitan que el trabajador continúe produciendo, el sustento de sus hijos y las habilidades para desempeñar en su trabajo. (Ver Pastorini, A; 1995)

trabajo, tanto al ejército industrial de reserva a través de los seguros sociales, como la población empleada a través de la previsión social.

Las políticas sociales serán financiadas con recursos públicos, provenientes de impuestos (indirectos, IVA) pagados por toda la población. Esto significa que todos no sólo aquellos que son beneficiarios, subsidian y contribuyen para producir los recursos que serán distribuidos y destinados a la subsistencia de los trabajadores. Se verifica una socialización de los costos de su reproducción, mientras los lucros son cada vez mas privatizados.

Como ya fue mencionado anteriormente, el principio orientador de las políticas sociales neoliberales ya no es la universalidad sino la focalización y la selectividad. Actualmente en el contexto neoliberal las políticas sociales están dirigidas a grupos específicos de población que han sido previamente delimitados.

Principalmente están orientadas a la población económicamente activa empleada o desempleada circunstancialmente, contrariamente a lo que dice el discurso oficial, quedan fuera aquellos sectores de la población más pobres, puesto que estos sectores poco importan desde el punto de vista del capital.

Por tanto, la principal función económica que cumplían las políticas sociales en el contexto de los estados de bienestar, la de abaratar los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, hoy en día ya no alcanza a la totalidad de la población sino que sólo a una parte limitada de ella.

Hoy por hoy el Estado transfiere la responsabilidad que antiguamente había asumido para cada uno de los individuos, ya no es mas el responsable de atender la salud, la educación, la alimentación del conjunto de la sociedad, por el contrario estas cuestiones le atañen a los propios individuos y a sus familias.

### **3.3- Función Política**

Las políticas sociales participan en la reproducción de la estructura política, económica y social. Es decir contribuyen para la reproducción de las condiciones de dominación y subordinación y de las desigualdades sociales y contribuyen también para obtener la aceptación y legitimidad necesarias para la manutención del orden social.

Para Faleiros (1995) las políticas sociales cumplen también con la función de “*reproducción de las desigualdades sociales*”, es decir, según el autor las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo contribuye a reproducir la situación de clase y las desigualdades sociales propias del sistema de producción capitalista. “*Las políticas sociales reproducen no sólo la fuerza de trabajo sino también el lugar ocupado por ellas en el sistema productivo (...) Ésa reproducción se da por intermedio del propio sistema de organización de la política social; 1) la institucionalización discriminatoria, fragmentada y dominadora de la realización de las políticas sociales 2) la forma de prestación de servicios y dinero vinculada a la propia manutención de la situación de clase.*” (Ídem, 68)

Antiguamente, bajo la matriz del “Estado de Bienestar”, las políticas sociales eran la principal forma de legitimación del Estado, hoy bajo la ofensiva neoliberal las políticas sociales van perdiendo centralidad con relación al mercado. El consenso social que existía anteriormente, se ve invadido por la libre competencia, actualmente la eficacia económica presenta mas importancia que lo social. (Pastorini; 2001)

El mercado se convierte en el principal ámbito de legitimación, se transforma “la cuestión social” en problemas de administración y se diluye al colectivo social en consumidores, según Pastorini se “*reducen el ciudadano a la ciudadanía administrada, tutelada, tolerada. El ciudadano y el compañero son transformados en consumidores(...)*”. (Ianni apud Pastorini, 1995: 135)

## CAPÍTULO IV

### 1. PROCESO DE FOCALIZACIÓN

La puesta en marcha del modelo neoliberal en la región presenta diferencias con respecto a los países capitalistas avanzados o capitalismo central, según Laurell, en nuestros países se están aplicando políticas más ortodoxas, pues se aplican no sólo los postulados de política económica sino también los de política social; *“la retracción del Estado para ceder espacios al capital privado está operando tanto en la esfera económica como en la del bienestar social”*. (2000: 247)

Frente al achicamiento de la agenda de la política social se enfatiza *“atender las situaciones de pobreza extrema”*, las declaraciones de las agencias internacionales ponen énfasis en que las políticas universales son de alto costo y poca eficacia, mientras que las focalizadas son consideradas el instrumento más útil para dotar de eficiencia a la política social, pues permiten concentrar los recursos en la población de mayor riesgo social.

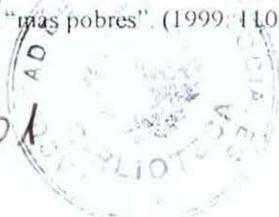
Como fue mencionado anteriormente, se comprueba la fuerte presencia de las agencias internacionales de asistencia técnica y financiera en la formulación de políticas *“contra la pobreza”* en los países de América Latina.<sup>45</sup>

Según Lo Vuolo (1999) las agencias internacionales entienden que la pobreza es, la insuficiencia permanente de ingresos, situación que deriva en la no-satisfacción de las necesidades básicas. Conforme al autor, esta definición se vuelve ambigua a la hora de implementar acciones operativas, pues se le otorga especial preferencia a los factores económicos sin contemplar otros múltiples factores que intervienen y definen la situación de pobreza, como por ejemplo las dimensiones culturales, sociales y políticas.<sup>46</sup>

Las investigaciones realizadas por estas agencias internacionales en los países subdesarrollados, comprueban un incremento sustantivo de la pobreza, por ese motivo sus recomendaciones ponen énfasis en la necesidad de implementar medidas *“urgentes”* para el alivio de la pobreza. Implementar medidas *“urgentes”*

<sup>45</sup> Según Golbert y Kessler (apud Lo Vuolo; 1999: 108) las causas de ello son las siguientes; “a) estas son las únicas organizaciones que sistemáticamente producen investigaciones comparativas acerca de la magnitud y la extensión de la pobreza; b) prestigiosos profesionales proveen legitimación académica a los estudios; c) los medios masivos de comunicación consideran a estas fuentes más confiables que las fuentes nacionales; d) estas organizaciones no sólo proveen información, sino que también, en algunos casos, financian las políticas públicas”.

<sup>46</sup> Lo Vuolo señala que en los “manuales de procedimientos” destinados a enseñarles a los gobiernos de los países la “buena práctica” en los programas para reducir la pobreza, no hay ningún capítulo destinado a discutir el concepto mismo de pobreza. Sin embargo, la falta de discusión explícita del concepto de pobreza no significa que no se tenga una opinión acerca de él. Para el BM la pobreza no es un problema distributivo, sino que es principalmente una cuestión de mejor utilización de los recursos existentes; por ese motivo es imprescindible la focalización en los “más pobres”. (1999: 110-111)



supone para los gobiernos locales la necesidad de recibir financiamiento de los mismos organismos que impulsan las medidas.

La vía de salida que identifica el BM es el crecimiento económico, argumenta que dada la escasez de recursos no se puede “reducir la pobreza”, si no es a través de la recuperación del crecimiento económico. Para el BM es seguro que en el largo plazo los pobres se beneficiarán con las políticas de ajuste y el denominado “*efecto goteo*”.<sup>47</sup> (apud Lo Vuolo, 1999)

Por tanto, se constata claramente que la reducción de la pobreza no es un objetivo que tenga entidad en sí mismo, sino que sería un derivado de la recuperación económica.<sup>48</sup>

La solución promovida desde estas agencias, como ya señalamos, es el cambio total de la lógica de funcionamiento de las instituciones de política social; la estrategia indicada es la “*flexibilización*” de la política social para que de esa forma se adapte a las distintas demandas sociales. Las dos ideas-fuerza que complementan y a la vez sostienen estas recomendaciones son “*focalización*” y “*grupos vulnerables*” o de “*alto riesgo*”. Se plantea una política social “residual”, cuyo ámbito de aplicación es el espacio donde el mercado “no llega”. (Lo Vuolo; 1997: 117)

El punto de referencia de la política social serán aquellas situaciones de pobreza extrema, los programas deben ser focalizados en los más pobres.<sup>49</sup> A esta condición le sigue la lógica de “*construcción de los beneficiarios*”, es decir, primero se tiene que verificar la situación de pobreza, para luego otorgar el beneficio.

Según Lo Vuolo, la atención se centra en una descripción minuciosa de las características de la pobreza, y de los propios pobres, con el fin de obtener el “*perfil de pobreza*” de cada país. Desde el BM se justifica que no se pueden aplicar políticas homogéneas,<sup>50</sup> sino que por el contrario hacen falta políticas específicas para cada grupo, “*si bien todos los pobres están en problemas, hay que seleccionar quiénes son los que merecen una solución más urgente*”. (1999: 113)

En la práctica la “política” contra la pobreza se traduce en una multiplicidad de “programas” destinados a aliviar la situación, aparecen así, distintos programas orientados hacia poblaciones bien

---

<sup>47</sup> Para el BM la secuencia correcta que los países deben seguir es: “ a) políticas macroeconómicas cuyo objetivo principal sea el crecimiento económico; b) crecimiento económico; c) políticas sociales entendidas como asistencia a los grupos “menos beneficiados” del crecimiento”. (Lo Vuolo; 1997: 116)

<sup>48</sup> La lucha contra la pobreza sería para el BM un efecto derivado del crecimiento económico, el cual se ve como resultado principal de políticas macroeconómicas de apertura y liberalización (...) cualquier fin social o redistributivo no debería buscarse utilizando políticas macroeconómicas porque se entiende que esos objetivos no les son propios. (Lo Vuolo; 1999: 113)

<sup>49</sup> Programas focalizados en los pobres, se vuelve el requisito fundamental para obtener los préstamos del BM y otros organismos de financiamiento multilateral.

<sup>50</sup> “En contraste con la política macroeconómica, donde se promociona un paradigma y una receta universal, las políticas para los pobres dependen de la enfermedad particular que se detecte en cada grupo (...) la homogeneidad de la política económica debe ser complementada con la heterogeneidad de la política contra la pobreza”. (Lo Vuolo; 1999: 114)

específicas, como por ejemplo, programas para niños de la calle, para madres solteras, para jefes de hogar sin empleo, etc

El autor señala que una de las consecuencias más importante de esta situación es que *“no hay coordinación ni mucho menos evaluación conjunta del impacto sobre el conjunto del problema de la pobreza (...) al ser unidades no homogéneas, no se pueden agregar; al no poder sumarse, cada programa analiza en relación con su propia “población objetivo”*. (1999: 114)

Las mencionadas estrategias de estabilización y de ajuste estructural adjudican un papel específico a la política social: el de la *compensación social*. (Brodersohn; 1992)

Frente a la crisis lo que se plantea es la *compensación social* y no el *desarrollo social*, existiendo una diferencia sustancial entre ambos. La estrategia de desarrollo social que se llevó a cabo en el contexto de los Estados de Bienestar estaba referida al conjunto de la sociedad.

Por el contrario, los programas de compensación social implementados en el contexto de los Estados neoliberales, están referidos a la *“provisión de un subconjunto acotado de satisfactores sociales para un subconjunto acotado de grupos poblacionales”*. (Ídem, 23)

Estos programas procuran asegurar sólo un piso social básico a la población más carenciada. Siendo dirigidos a grupos específicamente delimitados, realizados en el corto plazo y con objetivos muy circunscriptos. A diferencia, los objetivos de una estrategia de desarrollo social están propuestos para la sociedad en su conjunto y plantean vías de movilidad estructural.<sup>51</sup>

Estos programas sociales según Silvia Duschatzky son sólo una soga de auxilio y no se convierten en pasaportes a las oportunidades reales, pues se desplaza la “cuestión social” hacia los márgenes de la pobreza y no se interviene en los procesos que la producen. Las políticas globales no se ponen en cuestión, es decir *“las matrices neo-liberales que además de haber producido riquezas, también producen fragmentación social, desafiliación, marginalidad y violencia”* (Duschatzky; 2000: 22) no se discuten, lo que se cuestiona es la forma de administrar estos problemas sociales.

El viejo principio de universalidad que orientaba las políticas sociales en el pretérito Estado de Bienestar, es sustituido en el actual contexto por el principio de *selectividad*.

Los escasos recursos son dirigidos a grupos selectivamente escogidos, el objetivo es ejercer un mayor impacto en aquellos sectores más carentes, posibilitando de esa forma la satisfacción de sus necesidades básicas y su reproducción. Se constata que el neoliberalismo está poco preocupado por la justicia social, la equidad y la igualdad social, principios orientadores de las viejas políticas en el Estado de Bienestar social.

---

<sup>51</sup> Los mencionados programas de compensación social se han ido concretando en la región bajo dos formas institucionales diferentes; 1) se creó una nueva agencia llamada Fondo de Inversión Social o Emergencia Social, la cual financia proyectos sociales en diferentes países. 2) Programas Nacionales de Solidaridad o de combate a la pobreza, bajo la responsabilidad de los Ministerios del Gobierno Central de cada país. (Ver Víctor Brodersohn; 1992)

De acuerdo con Lo Vuolo, señalo que, *“En realidad son políticas “de” la pobreza, que no buscan la superación del problema sino encerrarlo en un espacio social delimitado y codificado de forma tal de ampliar los márgenes de tolerancia social y evitar así que altere el normal funcionamiento de la parte “sana” de la sociedad”*. (1999: 12)

Como dice Castel, *“La cuestión social se plantea explícitamente en los márgenes de la vida social, pero “pone en cuestión” al conjunto de la sociedad”*. (1997: 23) Las situaciones de extrema pobreza y vulnerabilidad social, acusan con poner en riesgo la “cohesión social”, por ese motivo se las administra mínimamente para evitar conflictos y lograr cierto grado de legitimación.

Es interesante el planteo de Lo Vuolo sobre los *“modos estáticos de regulación de la pobreza”*.<sup>52</sup> (1999: 103) Según el autor la idea de *“estático”*, señala que las políticas contra la pobreza en los Estados Latinoamericanos no buscan superar el problema o erradicarlo, sino meramente administrarlo.

El sentido que le otorga a la idea de regulación es el de *“mantener el equilibrio”*, *“asegurar el funcionamiento correcto”* de la sociedad, es decir que éstas políticas se convierten en un componente funcional de la organización social y evitan que afecte el normal funcionamiento de la sociedad. (1999: 104)

El modo de enfrentar la pobreza que prevalece en América Latina, es el denominado *“asistencial-represivo”*, donde la pobreza se ve como un peligro social y político para la *“governabilidad”* del sistema. (Ídem, 292)

Este modo de regulación estático de la pobreza, se preocupa más por sostener la situación de la población favorecida, que por sacar a los *“pobres”* de tal situación. *“Las llamadas políticas “contra” la pobreza son, en realidad, meras técnicas de gestión totalmente útiles para la imposición de un modelo social que descarga cada vez más los costos de funcionamiento social sobre los grupos subordinados de la población”*. (Ibidem, 296)

Los programas sociales focalizados buscan *“corresponsabilizar”* a los propios involucrados para combatir la pobreza, es decir estos programas sociales tratan de comprometerlos para que éstos pongan a disposición su tiempo y su trabajo para el funcionamiento de los proyectos.

Desde el discurso político lo que se proclama es la importancia del fortalecimiento de las redes comunitarias para la *“construcción de una ciudadanía plena”* (Duschatzky; 2000: 24) Se apoya desde el

---

<sup>52</sup> Según Lo Vuolo son tres las visiones que alimentan los modos estáticos de la regulación de la pobreza en la región. a) la visión *“modernista-tecnocrática”*, utiliza una mezcla de lenguajes médico y bélico, desde esta visión la pobreza se ve como una enfermedad a la que hay que erradicar. b) la visión *“tecno-liberal”*, promovida por los organismos internacionales. Desde esta perspectiva la pobreza se ve como una situación excepcional que va a pasar, se promueven políticas que revaloricen los activos y el capital humano de los pobres para superar la situación. c) la visión *“asistencial-represiva”*, esta se acerca a la que prevalecía en la historia europea desde el siglo XV al XIX. La pobreza se ve como un peligro social y político del cual hay que ocuparse por medio de la asistencia, la reeducación y la represión. Se atribuye al pobre la falta de emprendimiento y por tanto se lo acusa de cierta inmoralidad por haber llegado a tal situación. la solución pasa por la violencia represiva para los pobres *“malos”* que transgreden las leyes o la asistencia como mecanismo de control social para los pobres *“buenos”*. (Lo Vuolo, 1999: 105-106)

Estado la realización de proyectos comunitarios (guarderías, comedores, albergues) fundamentando que es el ámbito de actuación más cercano al individuo en su carácter de ciudadano, pero no podemos desconocer la contradicción que encierra este discurso, lo que verdaderamente orienta estos programas residuales, es la necesidad de compartir con el conjunto de la sociedad la responsabilidad frente a los problemas de la “cuestión social”.

Se constata que ha ganado gran fuerza el discurso del “capital social” impulsado por el Banco Mundial y la lógica empresarial. Los objetivos de los programas se orientan hacia el desarrollo de las “capacidades individuales y grupales”, a través de propuestas educativas informales orientadas a capacitar a las personas pobres, por otro lado, se fortalecen las organizaciones y redes comunitarias para que sean ellas mismas quienes resuelvan sus propios problemas y necesidades, se transfieren funciones y responsabilidades a los propios usuarios / beneficiarios. (Duschatzky; 2000: 45)

*“La administración de la cuestión social pasa a ser compartida, atribuyendo a toda la sociedad la responsabilidad de asumir las consecuencias y aportar los recursos necesarios para resolver los problemas que el propio sistema genera”*. (Braidot, Pérez, Treñer; 2002: 51)

## 2. POBLACIÓN CLAVE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ÉL ESCENARIO NEOLIBERAL

Es claro que la población objetivo de las políticas sociales del actual modelo neoliberal no coincide con la población beneficiaria de las viejas políticas sociales de orientación universal.

Es interesante rescatar la hipótesis que plantea Pastorini con respecto a quienes son los destinatarios actuales de las políticas sociales de orientación neoliberal.

En su tesis de maestría la autora plantea que las Políticas Sociales no tienen como objetivo atender a la población más carenciada de la sociedad, por el contrario, las mismas están dirigidas a atender las necesidades puntuales de una parte de la población de pocos recursos. (1995: 138)

Por tanto, la realidad no se corresponde con la intencionalidad declarada por los teóricos neoliberales cuando dicen que los programas sociales serán focalizados en los sectores más carenciados y vulnerados de la sociedad.

Para llegar a comprobar su hipótesis la autora se valdrá del concepto marxiano de “*ejército industrial de reserva*”,<sup>53</sup> este excedente de población se encuentra capacitado para ser reincorporado nuevamente por el capital en los periodos de expansión. Siendo totalmente funcional al desarrollo del capital, pues presiona para la baja de los salarios, al mismo tiempo que actúa sobre las condiciones de trabajo de la fuerza ocupada.

En la actualidad la población excedentaria sería toda aquella población excluida total o parcialmente del proceso directo del trabajo (desempleados, sub empleados, trabajadores zafrales, etc). Hoy por hoy sólo una parte de esta población excedentaria forma parte del “*ejército industrial de reserva*”, pues como dice lamamoto, “*hay una nueva pobreza (...) un excedente de fuerza de trabajo que no tiene precio porque no tiene mas lugar en el proceso de producción*”. (Apud Pastorini; 1995: 144)

Por tanto se da, según Nun la existencia de un “*ejército de reserva excesivo*”, una parte de este cumplirá efectivamente las funciones del ejército de reserva, mientras que la otra, pasa a conformar lo que los autores denominan como “*excedente del excedente*”, es decir pasa a ser marginal al capital, desde el punto de vista económico.<sup>54</sup> (Nun apud Pastorini; 1995: 144)

Para sintetizar podemos decir que, la categoría “*excedente del excedente*” está compuesta por individuos que se encuentran en situación de desocupación estructural, mientras que la categoría población

---

<sup>53</sup> Marx denomina ejército industrial de reserva a la población expulsada del mercado de trabajo como consecuencia de la mecanización y la introducción de nuevas tecnologías, que llevan a la sustitución de los trabajadores por máquinas y la creación de un excedente de población que será capital humano a servicio de las necesidades del capital.

<sup>54</sup> Con fines analíticos la población excedentaria es subdividida, en dos categorías abstractas; la población “*excedente*”, aquella que forma parte de la lógica de producción capitalista, incidiendo en los salarios y en la capacidad de negociación de los trabajadores empleados, y la población “*excedente del excedente*”, aquella que se encuentra al margen del proceso de trabajo y de las necesidades del capital. Es importante remarcar que esta subdivisión es realizada puramente con fines analíticos y didácticos, en la realidad ambas categorías no presentan límites precisos y son totalmente móviles.

“*excedente*”, estaría conformada por individuos que se encuentran desocupados circunstancialmente, o sea con posibilidades de ser incorporados nuevamente al mercado de trabajo.

Pastorini, dirá luego de este recorrido que las políticas sociales del Estado capitalista en el contexto neoliberal, tendrán como principal **población objetivo aquel sector denominado de población “excedente”**, pues es el que posee mayor utilidad desde el punto de vista del capital.

Según el punto de vista de la autora los sectores más pobres de la sociedad no son incorporados como beneficiarios de las políticas sociales focalizadas, pues estos sectores poco importan al capital, desde el punto de vista económico y político.<sup>55</sup>

Para atender las problemáticas más urgentes de estos sectores en situación de extrema pobreza, se destinan algunos *programas puntuales de emergencia*, implementados de forma asistencial y de carácter residual.<sup>56</sup>

El Estado reduce sus intervenciones en el ámbito social, desviando para la familia, la comunidad y las organizaciones sociales el enfrentamiento de la “cuestión social”. Frente a esta desresponsabilización del Estado resurge la caridad privada, se da una “*refilantropización*” de la asistencia, la sociedad civil pasa a encargarse de las necesidades no cubiertas por los programas residuales, las ONG, la Iglesia y las Organizaciones comunitarias son las encargadas de dar respuesta a las demandas de la población más carenciada. (Yazbek, 2000)

Por tanto, como señala Pastorini sólo un sector de la población más carenciada es incorporada como destinataria de los beneficios otorgados por las políticas sociales, esto implica la exclusión de determinado grupo de personas previamente definido.

Se opta por la alternativa de atender a los sectores considerados población “*excedente*”, es decir los llamados estratos de pobreza reciente, pues esta opción resulta la más eficiente desde el punto de vista del capital.

La autora dirá, que si bien estos sectores tienen carencias básicas, también poseen condiciones para satisfacer algunas de sus necesidades fundamentales, de esta forma las políticas sociales apenas tienen que asistirlos en aquellas áreas no satisfechas por ellos mismos.

---

<sup>55</sup> La autora dice que los sectores de extrema pobreza no interesan al capital, desde el punto de vista económico, porque exceden ampliamente las necesidades de reposición de mano de obra. Estos sectores se encuentran desprovistos completamente de bienes y servicios para su supervivencia, las políticas sociales deberían hacerse cargo no sólo de proporcionarles los bienes que no pueden adquirir en el mercado o a través de su trabajo, sino que deberían hacerse cargo de proporcionarles todo el sustento. Por este motivo exceden la función económica que las políticas sociales cumplen. Por otro lado, estos sectores no son significativos desde el punto de vista político, pues tienen poca capacidad de presión y organización. (Ver Alejandra Pastorini; 1995)

<sup>56</sup> Ejemplos claros de este tipo de programas asistenciales y residuales son; las canastas básicas de alimentos distribuidas por INDA, el programa “Frio Polar” implementado en la ciudad de Montevideo a cargo de la IMM durante los meses de invierno, comedores y merenderos en diferentes barrios de la ciudad.

De esta forma el costo de las políticas sociales se reduce, pues se invierte sólo en la satisfacción de las necesidades específicas en una población que es capaz de satisfacer las restantes. Se logra la eficiencia deseada, pues con menor gasto, se consigue una población apta para desempeñar las funciones de ejército industrial de reserva. (1995: 156-157)

Silvia Duschatzky al preguntarse quiénes son los destinatarios de las políticas sociales contemporáneas, señala que; “*los sujetos que demandan hoy ser atendidos por las políticas sociales en la década del 70 se habrían integrado por sus propios medios*” (2000: 17) de acuerdo con Castell, es la coyuntura la que los incapacitó y los situó en la franja de excluidos y marginados.

Con respecto a lo anterior, Lo Vuolo señala que, “*sus características personales les permitirían funcionar en una posición de “normalidad”, pero no lo logran porque el modo de organización social no se los permite*”. (1999: 208)

Teniendo presente la hipótesis que plantea Castel (1997) acerca de las zonas de cohesión social<sup>57</sup>, y estableciendo una correlación, podemos decir que los actuales beneficiarios de las políticas sociales focalizadas son aquellos individuos que se encuentran en la zona denominada por el autor como “*zona de vulnerabilidad social*”, quedando por fuera del foco de atención de las políticas sociales focalizadas, aquellos individuos que se encuentran en la zona de exclusión o desafiliación.

Esta situación de vulnerabilidad social, según Castel, es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad. Integrando esta zona podemos identificar también, a los desocupados circunstanciales, a los sectores de pobreza reciente, es decir, a la población “*excedente*” según Pastorini que son quienes se benefician de las políticas sociales focalizadas.

Por tanto, se excluye del foco de atención de las políticas sociales neoliberales, por un lado, a los más pobres, y por otro, a los menos pobres. Quedando de esta forma, como principal población objetivo de las políticas sociales la franja central, aquellas personas que tienen la posibilidad de satisfacer algunas de sus necesidades básicas. (Pastorini; 1995)

---

<sup>57</sup> Como ya mencionamos anteriormente, Castel plantea la complementariedad que existe entre el eje integrador que es el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) y la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). A partir de estas conexiones clasifica cuatro zonas de “cohesión social”: zona de integración, zona de vulnerabilidad, zona de asistencia, zona de exclusión o más bien de desafiliación. (Ver Robert Castel; 1997: 418)

### 3. IMPACTO DE LOS “PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA” EN LAS POBLACIONES OBJETIVO

Luego de señalar quienes son los actuales beneficiarios de las nuevas políticas sociales de orientación neoliberal, este último punto del trabajo estará dedicado a visualizar los efectos que los mencionados programas de combate a la pobreza provocan en la población beneficiaria y el impacto que dichas consecuencias producen en las personas concretas.

Para comenzar es interesante el planteo de Vicente de Paula Faleiros (1980) cuando se refiere a la función ideológica que las políticas sociales cumplen. El autor dice que la ideología de la *normalidad* sustentada por la perspectiva neoliberal, presupone que el individuo trabaje para poder con el salario que obtiene satisfacer sus necesidades y las de su familia.

Por lo tanto aquellos que no consigan con el salario que obtienen satisfacer sus necesidades serán censurados por su fracaso y pasan a ser la población objetivo de las políticas sociales, las cuales estarían confirmando el fracaso del individuo. El autor dice que la propia existencia de la política social clasifica la población objetivo, según criterios de normalidad / anormalidad, y al mismo tiempo que las divide y fragmenta, tiene como fin controlarlas y etiquetarlas para caracterizarla como tal. (Ídem)

Esta categorización de los beneficiarios y de las problemáticas sociales produce la “*fragmentación de la cotidianidad de la población destinataria*”, se segmentan sus necesidades, con la consecuente multiplicación y dispersión de los programas sociales, los destinatarios deben recurrir a más de una institución para solucionar sus problemáticas concretas. (Duschatzky; 2000)

Como ya fue mencionado anteriormente, las medidas de política social se encuentran subordinadas a los intereses económicos y políticos, esta subordinación acarrea como consecuencia el regreso a prácticas asistencialistas en el tratamiento de las problemáticas sociales.

Según Carmelita Yazbek (2000) los llamados *programas de emergencia* social destinados a la población de extrema pobreza se muestran como espacio propicio para el desarrollo de prácticas clientelísticas.

Este tipo de relaciones clientelísticas, se apoyan en la matriz del favor hacia las poblaciones subalternas, no se reconocen los derechos de las personas, mostrándose como un favor aquello que es un derecho conquistado. (Yazbek; 2000: 125)

Este tipo de prácticas reproducen lo que Sonia Teixeira denomina “*ciudadanía invertida*”, la naturaleza compensatoria de las medidas asistenciales somete a los “asistidos” a comprobar su condición de miseria. Para la autora en esta condición “*el individuo entra en relación con el Estado en el momento que se reconoce como un no-ciudadano*”. (Apud Yazbek; 2000: 134)

Estos programas sociales contra la pobreza en realidad tienen como meta implícita asegurar una clientela política en sustitución del apoyo popular basado en el pacto social del antiguo Estado de Bienestar, imposible de establecer en el actual marco de las políticas neoliberales. (Laurell; 2000: 254)

La condición de “*pobre*” pasa a ser determinante para el acceso a los beneficios, en este sentido se destaca la construcción técnica de la pobreza, es decir ciertos individuos pasan de ser “*estadísticamente pobres*” a ser vistos y tratados como pobres. (Tenti Fanfani; 1991: 130)

Para ser beneficiario de un servicio social a cargo del Estado se debe acreditar la condición de indigente, carenciado, o ciudadano con NBI, estos mecanismos de comprobación y acreditación de la pobreza provocan en la población efectos estigmatizantes, se lo coloca en posición de subordinación y de culpabilización por su condición de pobreza. Se refuerza la imagen del “*pobre beneficiario y desamparado*”. (Yazbek; 2000: 135)

El origen de la pobreza se atribuye esencialmente a las deficiencias personales de los “pobres”, a su falta de condiciones para obtener empleos bien remunerados, se produce entonces, lo que se denomina “psicologización de la pobreza”, y por lo tanto, el esfuerzo se dirige a descubrir los atributos que en cada caso particular, invalidan a las personas pobres para funcionar “normalmente” en la sociedad. “Más aún, *se trata de identificar las características que permitan seleccionar quiénes merecen mayor o menor asistencia*”. (Lo Vuolo; 1999: 293)

Los “pobres” son vistos por el resto de la sociedad como “*desviados sociales*”, es decir que forman parte de una subcomunidad que es percibida por la sociedad como una “*comunidad desviada*”. Goffman refiriéndose a los “desviados sociales” señala que, el resto de la sociedad “*los percibe como incapaces de utilizar las oportunidades de progreso existentes en diversos caminos aprobados por la sociedad (...) llevan la marca de su status en su lenguaje, su apariencia y sus modales (...) resultan ser ciudadanos de segunda clase*”. (Goffman; 1993: 165-166-168)

Valiéndonos de la conceptualización que realiza Goffman (1993) sobre el “*estigma*”, podemos analizar la situación a la que se ven expuestos los “pobres” beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza.

Estos individuos son poseedores de un atributo que los hace diferente a los demás miembros de la sociedad: “*la pobreza*”. Esta condición los convierte en personas menos apetecibles y por consiguiente, se les atribuye una “*identidad social virtual*” (Ídem, 12) que los desacredita frente al conjunto de la sociedad.

Un atributo de esta naturaleza según Goffman es un *estigma*, en especial cuando provoca en los demás un descrédito profundo, se deja de ver al individuo “pobre” como una persona total, se lo reduce a un ser diferente y menos apreciable, que por su condición es menos humano.

El individuo que se encuentra estigmatizado, se hace eco del rechazo que provoca en los demás, cuando descubre que sus atributos lo justifican, y entonces se produce la “*aceptación*” de su condición.

(Ibidem, 19) Tener conciencia de la inferioridad significa que el individuo experimenta un sentimiento de inseguridad permanente por percibirse “inferior”. “Aparece en el estigmatizado la sensación de no saber qué es lo que los demás piensan realmente de él”. (Ibidem, 25)

Indudablemente estos programas sociales destinados a los grupos de extrema pobreza impactan de manera significativa en la subjetividad de los involucrados, esta forma de tratamiento de la pobreza, termina por crear “*identidades asistidas, agradecidas y tuteladas*” (Duschatzky, 2000) y vulnera enormemente la dignidad de las personas.

La puesta en marcha de estos programas sociales de emergencia termina siendo negativo para los propios “pobres”, pues el daño que sufren por estar excluidos del núcleo duro de las instituciones (por ejemplo, pleno empleo, seguros sociales) es mayor que el beneficio que obtienen de los programas focalizados. (Lo Vuolo; 1999)

Además de los mecanismos de acreditación de la pobreza, que de por sí vulneran al individuo recordándole su lugar de “*pobre*”, Pastorini (1995) destaca la existencia de una serie de exigencias burocráticas que actúan como criterios para seleccionar a la población que accederá finalmente a los beneficios.

Dichas exigencias burocráticas se convierten en verdaderas trabas para el acceso de determinados sectores a los beneficios otorgados por las políticas sociales.<sup>58</sup>

Estos requisitos son presentados por el discurso neoliberal como necesarios para lograr más eficacia en la prestación de los servicios, en realidad son verdaderos obstáculos que reducen la posibilidad de acceso a los servicios para un importante sector de la población más carenciada, justamente la población denominada de “*excedente del excedente*”.

La autora identifica dos tipos de trabas; las “*trabas de derecho*” y aquellas trabas que no aparecen explicitadas pero que en la realidad dificultan el acceso a los servicios, que son las denominadas “*trabas de hecho*”.<sup>59</sup>

En síntesis, la autora se refiere a que, ambos tipos de trabas, dificultan y hasta en algunos casos impiden el acceso de un sector importante de la población a los servicios brindados por las políticas sociales. Precisamente los sectores que quedan excluidos de los beneficios son aquellos sectores más carenciados, constatándose en la realidad la selectividad que realizan estas medidas o requisitos de acceso.

---

<sup>58</sup> Justamente los sectores que se verán más perjudicados por la existencia de estos requisitos son los que se encuentran en la categoría denominada de “excedente del excedente”, este sería un elemento más que ayuda a defender la hipótesis planteada por la autora en su tesis de maestría.

<sup>59</sup> Un ejemplo de las mencionadas trabas, es el “*carne de pobre*” que deben tener las personas para acceder a los servicios de salud en nuestro país. Esta exigencia funciona como una verdadera traba de derecho ya que para poseer este *carne* la persona debe tener otra serie de documentos como; Cédula de identidad, certificado de nacimiento, certificado de ocupación o ingresos, documentos que en el caso de la población estrictamente marginal se presentan como procedimientos muy complicados de obtener. (Ver Alejandra Pastorini, 1995)

Finalmente se alerta de la profunda segmentación de la ciudadanía, una “*política para los pobres (una política pobre) al lado de una política para los ricos (en general rica, sofisticada y muchas veces también financiada con recursos públicos)*”. (Draibe; s/d)

Según Tenti Fanfani, se agrega a lo anterior otro efecto perverso de la estrategia de focalización, “*es sabido que la calidad de los servicios está fuertemente asociada a ciertas características socioculturales de los beneficiarios*”. (1991: 130) Esto significa que los escasos recursos con los que cuentan los pobres se suman a la pobreza de recursos que el Estado designa a los sistemas de prestación de servicios públicos “*para pobres*”. Por tanto el resultado de tal situación es la reproducción de las estructuras de desigualdad social y pobreza.<sup>60</sup>

Como dice Lo Vuolo, “*las políticas que hoy se presentan como de “lucha” contra la pobreza son tan pobres como las personas hacia quienes se dirigen*”. (1999: 12)

---

<sup>60</sup> El autor destaca que en el campo de los servicios personales como la salud y la educación, los usuarios no son meros receptores pasivos sino que por el contrario, al mismo tiempo deben ser productores, deben cooperar en la producción conjunta con los agentes especializados, pues en realidad no se trata de “comprar” un servicio ya hecho. Por este motivo para el autor las cualidades del público son un instrumento importante para la producción del servicio. En este sentido es que el autor dice que los pocos recursos con los que cuentan los usuarios se suman a los escasos recursos que el Estado designa para los programas, y el resultado no es el combate a la pobreza, sino por el contrario su reproducción. (Ver Tenti Fanfani; 1991)

## CONSIDERACIONES FINALES

El resultado de más de veinte años de hegemonía neoliberal ha sido una sociedad heterogénea, profundamente fragmentada, marcada por hondas desigualdades de todo tipo. En realidad, lo que se constata es una sociedad de dos velocidades, podríamos decir que se comprueba la existencia de dos sociedades, distantes y débilmente articuladas entre sí.

Como dice Platón “*cuando la polis es gobernada por la plutocracia el resultado es la conformación de dos ciudades, una de pobres y otra de ricos, que coexisten de modo violento, conspirando los unos contra los otros*”. (apud Sader, Gentili; 1997: 82)

Las sociedades Latinoamericanas se han convertido gracias a la ortodoxia neoliberal en sociedades como la descrita por Platón, pues por un lado, se encuentra la burguesía integrada y capaz de disfrutar el progreso económico, y por otro lado, están las masas marginales que viven bajo la línea de pobreza sin posibilidades de ser reconvertidas e incluidas en el mercado de trabajo formal.

Tales consecuencias no son el resultado de un modelo que está funcionando mal o que se encuentra en crisis, por el contrario, para el dogma neoliberal la generación de pobreza, de desempleo, de exclusión, son señales de que las cosas van por el rumbo correcto.

Nuestros gobiernos siguiendo las recomendaciones del BM y del FMI, están destruyendo la educación, la salud pública, acentuando las desigualdades sociales, acrecentando la proporción de pobres estructurales y marginales que no podrán ser reconvertidos e incorporados a la económica moderna.

Dicho panorama social no es el mas adecuado para el fortalecimiento de la democracia, las tradicionales estructuras de representación colectiva (sindicatos, partidos políticos) se encuentran en crisis debido a las profundas *transformaciones del mundo del trabajo* y al “*derrumbe de la sociedad salarial*”.

Como señala Atilio Boron, queda la estrategia predilecta del neoliberalismo, “*el sálvese quien pueda*”, evaporándose casi por completo la figura del ciudadano y la democracia participativa. (1997: 86)

Frente a tal situación de pobreza masiva, la estrategia de focalización propuesta por las agencias internacionales no es válida, pues se debe discriminar entre los distintos tipos de pobreza.

Dicha focalización tiene efectos siniestros para los destinatarios de los programas sociales, pues la misma implica hacer una opción en la definición de grupos objetivos con respecto a las características o aspectos que se quieran atender. Lo cual lleva a excluir a unos para favorecer otros. Esta opción es más importante aún si la focalización implica la supresión de los antiguos programas universales, pues en ese caso se deja sin protección a individuos en similares situaciones de pobreza, que por razones de financiamiento deben ser excluidos de los beneficios.

Por otro lado, los criterios utilizados para definir la población objetivo, suelen ser inexactos. Un ejemplo claro de esta situación es, el delimitar la población objetivo de los programas a partir de estándar

como la línea de pobreza e indigencia. Estas medidas son arbitrarias, pues obligan a decidir en términos limitados “uno u otro”, sin tomar en cuenta que es sumamente difícil trazar las fronteras precisas de la pobreza a partir de una línea como el ingreso.

Las poblaciones que se encuentran hoy día en condiciones de marginalidad y pobreza estructural sobreviven en condiciones “inhumanas” y los daños producidos por la pobreza son irreparables. Pero los actuales programas de lucha contra la pobreza se basan en estrategias de “alivio” o “compensación” de la situación.

Según Lo Vuolo, “una política que “marca” o “registra” a los pobres (...) que estigmatiza al beneficiario no es una política contra la exclusión social sino que consolida dicha situación”. (1999: 251)

Este tipo de estrategias es muy cuestionable, no sólo porque no evitan la ocurrencia de daños irreparables, sino porque, además, su máxima expectativa es amarrar a las personas a la posición donde pueden demostrar que cumplen con las condiciones de pobreza exigidas para recibir cierta asistencia.

A esta situación debemos agregar, que las políticas sociales focalizadas no llegan realmente a la población de extrema pobreza. Son muchos los motivos por los cuales este tipo de población no logra acceder realmente a los programas y políticas que los identifican como población objetivo. En primer lugar podemos destacar, la inadecuación de los mismos programas, es decir no se adaptan a la realidad existente, se terminan aplicando y realizando acciones que no son las más adecuadas para el tratamiento del problema.

Por otro lado, tenemos las “*trabas de derecho*” y las “*trabas de hecho*”, que son verdaderas obstáculos burocráticos que imposibilitan el acceso a determinados sectores de la población, y terminan por ser mecanismos que seleccionan y dejan por fuera de los beneficios a una parte importante de la población más carenciada.

Los requisitos de acceso muchas veces sobrepasan las posibilidades reales de los solicitantes: el tiempo requerido para la tramitación del beneficio, la información imperfecta, la falta de habilidades necesarias para poder cumplir con los requisitos (semianalfabetismo por ejemplo), creer que el beneficio no le corresponde, desaliento por haber sido maltratado por el personal, son algunas de las causas que se podrían citar.

Lo que es evidente es que la ineficiencia de estos programas en cubrir la población más carenciada, se debe a una errada percepción de los problemas sociales que se pretenden resolver. Se quedan en la superficie de la “cuestión social”, en los hechos, como señala Lo Vuolo “*no hay ninguna pretensión de luchar o de erradicar la pobreza, sino de gestionar el problema para que sea funcional al modelo social*”. (1999: 107)

Queda bien en claro que la visión liberal reconoce el contenido económico del problema de la pobreza, pero descarta que la solución sea a través de la modificación de la política económica. Desde esta perspectiva el origen de la pobreza se atribuye fundamentalmente a las deficiencias personales de los pobres, a

su falta de condiciones y aptitudes (aspectos psicosociales de la pobreza) y por tanto, se intenta resolver el problema desde los aspectos y condiciones de los mismos involucrados.

Actualmente existen recursos suficientes como para erradicar definitivamente la pobreza, pero es obvio que no se adoptan las medidas de política económica para hacerlo porque dicha situación (controlada) es plenamente funcional al modo de acumulación capitalista.

Por la vía de la asistencia y de las políticas sociales focalizadas no se solucionará el problema de la pobreza, pues son necesarias verdaderas políticas de integración, los “pobres” continuarán inhabilitados para superar su situación si no se construyen instituciones que garanticen su inserción y su participación de forma permanente en los beneficios de la organización social.

El tratamiento de la pobreza no puede depender de programas aislados, sino que debe formar parte de los objetivos de política económica más amplios. No se trata de continuar haciendo asistencia, sino de buscar la reinserción de las personas en un régimen común al resto de los miembros de la sociedad. (Castel apud Lo Vuolo; 1999: 208)

La cuestión central que se plantea a partir de entonces es, cómo lograr la seguridad social, en un contexto donde la precariedad y la inestabilidad laboral son la manifestación más visible de la propuesta neoliberal imperante.

La seguridad social siempre estuvo ligada a la inserción laboral formal, las circunstancias actuales plantean la necesidad de reinventar nuevas redes de seguridad, ya que el empleo no puede continuar siendo la puerta de acceso a los derechos económicos y sociales, pues de esta manera se está dejando sin cobertura a un sector muy importante de la población que no logra acceder al mercado laboral.

Para lograr efectivamente la erradicación de la pobreza es imprescindible que se produzcan cambios al nivel de la política económica, pues los procesos económicos son la principal causa de la pobreza. Es definitivamente imposible la superación de la situación con meras políticas sociales, por el contrario es necesaria una re-orientación de la política económica, pues como dice Lo Vuolo, actualmente “*como nunca en la historia de la humanidad, existe el conocimiento y las posibilidades técnicas para resolver la pobreza disminuyendo los riesgos de la vulnerabilidad social*”. (1999: 303)

Para finalizar quisiera mencionar sucintamente la estrategia propuesta por Lo Vuolo para lograr suprimir la pobreza. El autor propone el *Ingreso Ciudadano*<sup>61</sup> como la medida más adecuada.

A través de esta medida se logra dejar atrás el esquema tradicional de seguridad social basado en la seguridad laboral. La visión del *Ingreso Ciudadano* pone en duda la posibilidad de continuar adosando al empleo remunerado los demás derechos fundamentales; los derechos económicos (el ingreso), los derechos sociales (la seguridad social) y los derechos políticos (derecho a la representación de intereses colectivos).

---

<sup>61</sup> Para profundizar en la propuesta del autor sobre el Ingreso Ciudadano Ver Lo Vuolo 1991 y 1999.

La propuesta del Ingreso Ciudadano, supone la construcción de redes de seguridad que sean independientes del empleo, es decir que actúen de forma preventiva a través de una cobertura homogénea y universal, para lograr evitar las trayectorias que desembocan en la pobreza.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ANTUNES, Ricardo; "Dimensões da crise e metamorfoses do mundo do trabalho". En: Serviço Social e Sociedade. N° 50-ANO XVII-Abril 1996.

-----; Adeus ao trabalho?. Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. Cortez editora. 5ta edição. São Paulo, Brasil, 1998.

BALBIS, Jorge; "La situación de las trabajadoras durante el primer batllismo". En: El Primer Batllismo. Cinco enfoques polémicos. CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay, 1991.

BARAIBAR, Ximena; "Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social". En Revista de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay. Año XVI - N° 25, 2002.

BEHRING, Elaine; "La nueva condición de la política social". En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montaña, Carlos (organizadores). Cortez editora. São Paulo, Brasil, 2000.

BENTURA, Pablo, STÉNERI, Teresa; "Reforma del estado. Construcción de un marco explicativo". En Revista de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay. Año XVI - N° 25, 2002.

BOBBIO, Norberto; O Conceito de Sociedade Civil. Graal edições. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Brasil, 1982.

-----; Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. Fondo de cultura económica, Brevarios. México, 1989.

BRAIDOT, A, PÉREZ, D, TREÑER, H; "El trabajo social y las nuevas políticas sociales. Articulación estado-sociedad civil". En: Revista de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay. Año XVI - N° 24, 2002.

BRODERSOHN, Víctor; De las Estrategias de Desarrollo Social a los Programas de Compensación Social. Buenos Aires, Argentina, 1992.

BUCCI - GLUCKSMANN, Christine; Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía. Siglo XXI editores. 7ta edición. España, 1986.

CEPAL, División de desarrollo social; "El desarrollo social en los años noventa: principales opciones", presentado en el Seminario Opciones de desarrollo social para los años noventa. San José, Costa Rica, noviembre, 1988.

CAETANO, Gerardo; "Del primer Batllismo al Terrismo: crisis simbólica y reconstrucción del imaginario colectivo". En: Cuadernos del Claeh, N° 49. Montevideo, Uruguay, 1989.

-----; "Los caminos políticos de la reacción conservadora (1916-1933). En: El Primer Batllismo. Cinco enfoques polémicos. CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay, 1991.

CASTEL, Robert; La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1997.

- COUTINHO, Carlos Nelson; "Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía". En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montaña, Carlos (organizadores). Cortez editora. São Paulo, Brasil, 2000.
- D' ELIA, German y MIRALDI, Armando; Historia del Movimiento Obrero en el Uruguay. Desde sus orígenes hasta 1930. Ediciones de la Banda Oriental, temas del siglo XX. Montevideo, Uruguay, 1984.
- DE MARTINO, Mónica; "Procesos familiares e intervenciones técnicas". Escuela de formación de INAME. Montevideo, Uruguay, 1999.
- ; "Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo-Liberalismo-Familiarista". En: Revista Fronteras N° 4, 2001.
- DRAIBE, Sonia; "Anotaciones sobre un debate reciente: las políticas de combate a la pobreza en América Latina". Mimeo Sin data.
- DUSCHATZKY, Silvia (compiladora); Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta; Los Tres Mundos del Estado del Bienestar. Edicions Alfons El Magnánim. Valencia, España, 1993.
- FALEIROS, Vicente de Paula; A Política Social do Estado Capitalista. As funções da Previdência e da Assistência Sociais. 7 ed. Cortez editora. São Paulo, Brasil, 1995.
- ; "Crisis Económica y Política Social". EN: Revista Acción Crítica. CELATS. N° 13, julio 1983.
- FREGA, Ana; MARONNA, Mónica; TROCHON, Yvette; "La propuesta agrícola del Batllismo. Impulsos y limitaciones (1911-1933). En: El Primer Batllismo. Cinco enfoques polémicos. CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay, 1991.
- FILGUEIRA, Carlos y FILGUEIRA, Fernando; El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Arca, peithos. Montevideo, Uruguay, 1994.
- GOFFMAN, Erving; Estigma. La identidad deteriorada. Amorrortu editores. Buenos Aires, Argentina, 1993.
- GRASSI, Estela; "Reflexiones críticas sobre la resolución y alcances de la crisis". En Revista Trabajo Social y país: Ajuste y Trabajo Social. FAUATS, HUMANITAS, FAPPS. Año N° 1. Buenos Aires, Argentina, 1993.
- HARVEY, David; A Transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. En: Condição Pós-Moderna. Edições Loyola. 4ta edição. São Paulo, Brasil, 1994.
- IMAMOTO, Marilda; Renovação e conservadorismo no Serviço Social – Ensayos críticos. Ed. Cortez. São Paulo, Brasil, 1992.
- ISUANI, E; LO VUOLO, R; TENTI FANFANI, E; El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis. Miño y Dávila editores. Argentina, 1991.
- MIDAGLIA, Carmen; Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay. Buenos Aires: Colección Becas de Investigación. CLACSO, 2000.

- LAURELL, Ana Cristina; "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo". En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montaña, Carlos (organizadores). Cortez editora. São Paulo, Brasil, 2000.
- LO VUOLO, Rubén; La pobreza... de la política contra la pobreza. Miño y Dávila editores. Ciepp. Buenos Aires, Argentina, 1999.
- ; "El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social. ¿Una alternativa para los países del Cono Sur?". En: Desafíos de la Seguridad Social. Jean Petersen-Thumser - Carlos Filgueira (organizadores). Trilce. Montevideo, Uruguay, 1997.
- NETTO, José Paulo; Capitalismo Monopolista y Servicio Social. Cortez Editora. Sao Paulo, Brasil, 1997.
- ; "Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil". En: Serviço Social e Sociedade. Nº 50 ANO XVII-Abril 1996.
- PASTORINI, Alejandra; O Teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal. Disertación de Maestría. Río de Janeiro, UFRJ, 1995.
- ; "La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad". En: Temas de Trabajo Social: debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. FCS – DTS, Montevideo, 2001.
- ; "La Articulación entre Público y Privado". En: Revista de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay. Año XIII - Nº 15, 1999.
- ; "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista". En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montaña, Carlos (organizadores). Cortez editora. Sao Paulo, Brasil, 2000.
- ; "Políticas sociales y servicio social en el escenario neoliberal". En: Temas de Trabajo Social: debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. FCS – DTS, Montevideo, 2001.
- PEREIRA, Potyara; "La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social". En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montaña, Carlos (organizadores). Cortez editora. São Paulo, Brasil, 2000.
- RILLA, José; "La política impositiva. Asedio y bloqueo del Batllismo". En: El Primer Batllismo. Cinco enfoques polémicos. CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay, 1991.
- ROSANVALLON, Pierre; La crisis del Estado Providencia. Civitas, Madrid, España, 1995.
- SADER, Emir y GENTILI, Pablo (compiladores); La Trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. Oficina de publicaciones de CBC. Buenos Aires, Argentina, 1997.
- VASCONCELOS, Eduardo M; "Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista". En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montaña, Carlos (organizadores). Cortez editora. São Paulo, Brasil, 2000.

-----; "Políticas Sociais en el capitalismo periférico". En: Serviço Social y Sociedade. N° 29. ANO X, Abril, 1989.

VIEIRA, Evaldo; "Política social, política económica y método". En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (organizadores). Cortez editora. São Paulo, Brasil, 2000.

YAZBEK, María Carmelita; "Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas". En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (organizadores). Cortez editora. São Paulo, Brasil, 2000.

ZUBILLAGA, Carlos; "El Batllismo: una experiencia populista". En: El Primer Batllismo. Cinco enfoques polémicos. CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay, 1991.