

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

**El plan de Atención Nacional a la Emergencia  
Social :**  
**una mirada desde la integración social**

**Maite Burgueño**

**Tutor: Ximena Baraibar**

**2008**

# ÍNDICE.

	Pags.
<b>PRESENTACIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO 1: LA SOCIEDAD SALARIAL Y EL ESTADO SOCIAL.</b>	7
a) El trabajo asalariado como mecanismo estructurante de los procesos de integración social.	7
b) La intervención del Estado Social en la relación capital-trabajo. Las políticas sociales en los procesos de integración social.	10
c) La sociedad salarial y el Estado Social en Uruguay.	13
<b>CAPÍTULO 2: EL DEBILITAMIENTO DE LA SOCIEDAD SALARIAL Y DEL ESTADO SOCIAL.</b>	18
a) Los cambios en el mundo del trabajo. <i>El análisis desde la integración social.</i>	18 21
b) La inseguridad social como condición. El retraimiento del Estado. <i>Cambios en el sistema de protección social.</i> <i>El cambio de modelo de las políticas sociales en América Latina.</i>	22 23 25
c) El fin del modelo batllista en Uruguay. Cambios en la protección social y en el mundo del trabajo. <i>Un análisis desde el mundo del trabajo</i> <i>Cambios en el sistema de protección social</i>	27 28 30
<b>CAPÍTULO 3: LA BÚSQUEDA DE RESPUESTAS AL PROBLEMA DE LA DESAFILIACIÓN SOCIAL.</b>	33
a) Las respuestas a la desafiliación: las políticas de inserción.	33
b) El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social –PANES-. <i>El PANES en el escenario del nuevo gobierno.</i> <i>Los tres objetivos del Plan.</i> <i>Los componentes del Plan.</i>	35 36 39 41
<b>CAPÍTULO 4: LA CONTRIBUCIÓN DEL PANES A LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL.</b>	62
a) Los componentes del PANES en relación a los objetivos propuestos.	62
b) Las contrapartidas. ¿Derechos o mercado?	65
c) Los mecanismos de integración social desde el PANES.	67
<b>CAPÍTULO 5: REFLEXIONES FINALES: PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL.</b>	72
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	76

## PRESENTACIÓN.

La presente monografía constituye el trabajo final de los estudios de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. La misma tiene como objetivo discutir acerca de la contribución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), a la afirmación de un camino hacia la integración social en el Uruguay.

El PANES es un programa transitorio y focalizado en la pobreza extrema, que se implementa entre los años 2005 y 2007, por el gobierno progresista en el Uruguay. Se propone *“garantizar la cobertura de las necesidades básicas...”*, buscando superar las situaciones de indigencia, lo que a su vez pretende desarrollarse en *“...el marco de un efectivo proceso de integración social.”* (MIDES/PANES *“Fundamentación”*, 2007)

Dicha política adopta las características de focalización y transitoriedad propias de las llamadas nuevas modalidades de políticas sociales, en donde las “política para pobres” sustituyen el paradigma universal propio de los Estados de Bienestar. Las mismas fueron implementadas en la década del 80 y fuertemente en los 90 en América Latina básicamente por gobiernos neoliberales. En los primeros años del siglo XXI comienza a desarrollarse un nuevo escenario político regional a partir de la asunción de diversos gobiernos progresistas. Algunas de las características de las nuevas modalidades de políticas sociales son retomadas; pero el nuevo rumbo político plantea otras perspectivas para el desarrollo económico y social que difieren del escenario neoliberal. Esta realidad le imprime a las políticas sociales “de emergencia” desarrolladas en dichos países, la pretensión de ser un primer paso en una perspectiva más amplia de equidad e integración social.

En este sentido, podemos entender que el PANES, así como otras políticas similares, son parte de una nueva estrategia desarrollada en el marco de un proceso político que se propone como objetivos prioritarios superar la indigencia y la pobreza extrema, y a su vez comenzar a caminar hacia una sociedad con integración social.

Nos preguntamos si la estrategia que desarrolla el nuevo gobierno como primera medida, “de emergencia”- focalizada y transitoria-, es capaz de incorporar una perspectiva de integración social, con objetivos a largo plazo que involucren a toda la sociedad. Entendemos que la peculiaridad está dada por la relación entre las características de focalización y transitoriedad de la política social con las pretensiones de equidad e integración, que necesariamente son pretensiones de carácter universalista y permanente.

Este elemento es una motivación para el estudio en la medida que permite analizar una característica fundamental de la estrategia que está llevando adelante el gobierno en Uruguay, en el marco de un proceso político regional. En este sentido, analizar el caso uruguayo en cuanto a las posibles contribuciones del PANES a los procesos de integración social, es un elemento de gran relevancia para el análisis de las nuevas estrategias a nivel de política social en la región.

Por otro lado, en el escenario político nacional, el PANES no es presentado por el gobierno como un Plan aislado, sino que por el contrario, el valor de su implementación es fundamentado en el marco de un programa de gobierno con diversas acciones. Este trabajo, si bien no pretende extenderse en el análisis concreto de otras políticas del gobierno, procura adoptar una mirada global para análisis específico del PANES. En este sentido, entendemos que este trabajo constituye una pieza clave para posibles futuros estudios más sistemáticos, relativos a las perspectivas del país -en este período histórico-, de dirigirse hacia procesos de mayor integración social.

Podemos decir entonces que nuestro objeto de estudio refiere a la principal política social que propone y ejecuta el nuevo gobierno, como medida de corto plazo, que comienza a atender los problemas de pobreza extrema, orientada por los objetivos de igualdad e integración social.

Partimos de la noción de que éste es un programa que busca contribuir en los procesos de integración social, aunque no resolver las problemáticas que dicho proceso encierra. Nos interesa adentrarnos en las características del Plan para identificar de qué manera los diferentes componentes procuran contribuir al afianzamiento de procesos de integración social.

Nos planteamos como pregunta problema:

***¿Cuál es la posible contribución del PANES en los procesos de integración social?***

Para desarrollar la respuesta a la pregunta problema nos planteamos los siguientes objetivos del presente trabajo:

Objetivo General:

- Contribuir a la comprensión de los posibles aportes de programas focalizados y de emergencia a la reconstitución de caminos hacia la integración social.

### Objetivos específicos:

- Caracterizar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social – PANES- en el escenario actual del gobierno, identificando los aspectos de su diseño que puedan ubicarse en relación a una perspectiva de integración social.
- Analizar la posible contribución del PANES como primera medida, de emergencia, a iniciar procesos sociales que constituyan un camino hacia la integración social.

Para estudiar la relación del PANES con posibles procesos de integración social, se procura aportar a la problemática adoptando una mirada histórica sobre el tema de la integración social, que preste especial atención al proceso en Uruguay, pero sin perder la mirada global de la región y del mundo occidental.

Los procesos de integración social los analizamos desde la perspectiva de Robert Castel. Podemos decir que la sociedad se entiende como un todo de partes interrelacionadas, donde la integración social refiere a la capacidad de dicha interrelación de constituir pertenencia de los individuos al todo. (Castel, 1997: 416)

A partir de esta noción analizaremos dos momentos en los procesos de integración social, de fundamental relevancia para el objeto de estudio de la monografía, que creemos definen la situación actual en cuanto al tema. En primer lugar, *la sociedad salarial y el Estado Social*, que simbolizan un período de fuerte integración social, y en segundo lugar, *la sociedad neoliberal* en donde se deterioran los mecanismos de integración social logrados, produciendo importantes niveles de pobreza, desigualdad y desafiliación social. Estos dos momentos serán desarrollados en los dos primeros capítulos del trabajo.

En el primer capítulo del trabajo reconocemos la sociedad salarial, como una sociedad que logra afianzar los procesos de integración social. A partir del análisis de ésta, podemos identificar el papel central que adopta el Estado Social, garantizando los procesos de integración, a través de dos mecanismos principales que lo efectivizan: el trabajo asalariado, y el sistema de protección social. Observamos este proceso en Uruguay, a partir de la temprana aparición del llamado Estado de Bienestar y del desarrollo de la fuerza obrera configurando hasta poco más de mitad de siglo XX, el "Uruguay integrado".

En el segundo capítulo del trabajo, abordaremos los conceptos de desafiliación y desintegración social. A partir de la década del '70 el modelo del bienestar social comienza a resquebrajarse, siendo sustituido por un modelo de crecimiento y desregulación que no se preocupa por la participación de todos los individuos en el sistema de producción ni en el de

consumo. El trabajo asalariado en tanto mecanismo de integración social se debilita. Los "trabajadores sin trabajo", pasan a ser la mayor expresión del proceso de desafiliación, que afecta a un importante sector de la población. Los finales del siglo XX marcan un tiempo de reformas neoliberales que agudizan los problemas de integración social, pobreza y discriminación, aumentando notablemente la población que "se cae" del sistema formal y pasa a ensanchar el sector "residual", que no forma parte del mercado de trabajo formal, y por tanto del sistema de protección social. Los cambios en el mundo del trabajo y en el papel del Estado, ambos relacionados con los cambios en el modelo económico, generan procesos de desafiliación, en una combinación entre "exclusión" y desprotección, que funciona como un círculo vicioso de creciente fragmentación social.

La implantación de estos diferentes modelos de crecimiento, con sus mecanismos de integración social, se expandió a los países de occidente en general. Sin embargo, la constitución de estos modelos no fue igual en los países desarrollados respecto a los subdesarrollados. Por el contrario, los segundos adoptan estos modelos con "déficit" -respecto al ideal del modelo-, y de manera dependiente de la economía internacional, y por tanto de los países desarrollados. En varios países de América Latina el nuevo modelo comienza a implementarse a través de fuertes dictaduras militares, que frenan los impulsos políticos de "izquierda", a la vez que abonan el terreno para que el modelo neoliberal se afiance. El "Consenso de Washington"<sup>1</sup>, a principios de la década del 90, simboliza la relación entre países desarrollados y subdesarrollados para la implantación de dicho modelo, dejando atrás al Estado Social de mediados de siglo.

El final del siglo XX y el comienzo del siglo XXI están marcados por las diversas "crisis" en varios países latinoamericanos. Las mismas se caracterizan por la desestabilización económica y social, donde el desempleo, es la "puerta de salida" de un número creciente de personas en un sistema que, a modo de embudo, va reduciendo el universo de los "integrados". La sociedad alcanza niveles de pobreza e inseguridad que resultan intolerables; la tendencia parece ser al aumento de la pobreza, la desigualdad, la desestabilización y por tanto la desintegración de la sociedad.

Esta etapa de crisis, va seguida por un cambio político que se va sucediendo en varios países de Latinoamérica, pintando un nuevo escenario progresista que se hace predominante en la región. Este escenario se expresa en Uruguay a partir de la asunción en el gobierno del *Encuentro Progresista- Frente Amplio-Nueva Mayoría* en el año 2005.

---

<sup>1</sup> Se trata de un conjunto de "recomendaciones", realizadas a inicios de la década del '90, por parte de los organismos financieros internacionales que tienen su sede en Washington -Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial - a diversos países de Latinoamérica.

En el tercer capítulo del trabajo, nos adentramos en esta nueva situación política y en sus posibles respuestas a los procesos de desafiliación reafirmados por los modelos neoliberales. Particularmente, analizaremos el Plan de Atención Nacional de Emergencia Social, como respuesta del nuevo gobierno en Uruguay a los proceso de desafiliación social. Este gobierno se caracteriza por la centralidad de los objetivos sociales, el énfasis en la equidad social y la distribución económica; colocando como objetivo prioritario: que todos los uruguayos *“...tengamos las mismas posibilidades de llevar adelante una vida digna,...las mismas oportunidades...”* (Vázquez, 2005). De esta forma se coloca la equidad y el bienestar social como elementos fundamentales del proceso de reconstrucción social que se propone desarrollar el nuevo gobierno. Entendemos entonces, que la integración social, planteada desde esta perspectiva, pasa a ser una cuestión central para el nuevo período histórico. Se plantean medidas de corto y largo plazo, dirigidas hacia el desarrollo del país, pero colocando el énfasis en lo social y en la necesidad de incluir a todos los ciudadanos. De este modo el PANES queda enmarcado en un discurso basado en la integración social, como el gran objetivo a desarrollar.

En este capítulo nos adentramos en el análisis del diseño del PANES, adoptando una mirada desde la integración social. Nos interesa profundizar en las características del Plan, y particularmente de sus componentes, identificando de qué manera los mismos procuran contribuir al impulso de procesos de integración social.

En el cuarto capítulo, profundizamos el análisis. Se busca responder la pregunta problema, señalando aquellos elementos que fueron identificados como aportes posibles del PANES al desarrollo de efectivos procesos de integración social. Asimismo, se reconocen aspectos que colocan preguntas, problemas y tensiones para efectivizar el camino que se propone el gobierno.

Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las reflexiones finales, surgidas del desarrollo de la presente monografía. Se pretende ampliar el análisis a reflexiones en torno a los posibles aportes y limitantes de programas focalizados en el rumbo de la integración social.

En cuanto a los **aspectos metodológicos**, la presente monografía combina el desarrollo teórico, con un componente empírico respecto al diseño del PANES.

En los dos primeros capítulos se recurre básicamente a la investigación bibliográfica sobre el tema de la integración social, y su proceso histórico, particularmente en Uruguay. El tercer capítulo se sumerge en el análisis del PANES en base a una investigación documental. La información utilizada es tomada principalmente de la página oficial del MIDES – [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)-. Se utilizarán también otro tipo de documentos como noticias, artículos

periodísticos, entrevistas, evaluaciones; leyes y proyectos de ley vinculados al tema. Cabe señalar que al intentar recopilar la información existente sobre el PANES, nos enfrentamos a ciertas dificultades: los documentos fueron variando notablemente al pasar del tiempo, por lo que el diseño del Plan se hizo difícil de captar, podemos decir que el diseño aparece como de carácter dinámico, en permanente cambio, no claramente explicitado en los documentos.

## CAPÍTULO 1:

### **LA SOCIEDAD SALARIAL Y EL ESTADO SOCIAL.**

En este capítulo analizaremos la constitución de lo que llamamos la sociedad salarial. La misma dada por cambios en el modo de producción, y por el desarrollo de sistemas de protección vinculados al trabajo asalariado, a partir de una fuerte intervención del Estado Social. En este proceso que ubicamos, aproximadamente, a mediados del siglo XX, la integración social pasa a tener un papel central en el desarrollo de la sociedad.

El trabajo asalariado se coloca como eje estructurante de la sociedad, la base sobre la que se levanta el sistema de protección social. Esta estructuración es fortalecida por la importante presencia del Estado que interviene en las relaciones capital-trabajo, desarrollando un sistema de protección social, básicamente a través del despliegue de la seguridad social para los trabajadores. Se desarrolla entonces un sistema de cohesión y protección fundado en los derechos individuales y colectivos.

Intentaremos explicitar la relación del trabajo asalariado y del sistema de protección social como elementos constitutivos de los procesos de integración social en la sociedad occidental, durante este período histórico que se desarrolla básicamente a mediados del siglo XX.

El presente capítulo está dividido en tres partes. En las dos primeras, tomando básicamente a Castel<sup>2</sup>, desarrollaremos los elementos que nos permitirán comprender las características de los procesos de integración social en la sociedad moderna occidental: la centralidad del trabajo asalariado como eje estructurante de la sociedad y la intervención del Estado Social en la relación capital-trabajo. En la tercera parte, se aproximará este análisis a la historia de Uruguay, principalmente a partir de los aportes de Fernando Filgueira<sup>3</sup>. Se busca identificar las semejanzas y las particularidades del proceso, procurando una mejor comprensión del presente.

#### **a) El trabajo asalariado como mecanismo estructurante de los procesos de integración social.**

*"El salariado existió desde mucho antes en estado fragmentario, en la sociedad pre-industrial, sin llegar a imponerse hasta estructurar la unidad de una condición" (Castel: 1995, 327).*

---

<sup>2</sup> Principalmente en tres de sus obras: "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado." (1995); "La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?" (2004 a); "Las trampas de la Exclusión. Trabajo y utilidad social" (2004 b).

<sup>3</sup> Particularmente en su obra: "Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista." (1994)

Lo que caracteriza la sociedad salarial no es la existencia de la **condición salarial**, que ya existía aunque en estado fragmentado, sino la centralidad que ésta adopta en cuanto mecanismo integrador esencial. A decir de Castel: *“Si todos o casi todos son asalariados..., la identidad social deberá definirse a partir de la posición que se ocupa en el salariado.”* (Castel, 1995: 327).

Esta nueva condición del trabajador asalariado se ubica en el **modo de producción** llamado **“fordista”**, colocando a Henry Ford como el sujeto que simbolizó la nueva forma de producción en masa. La misma esta caracterizada por tres elementos principales: a) una separación rígida entre quienes trabajan efectiva y regularmente, y los inactivos o semiactivos; b) la fijación del trabajador a su puesto de trabajo y la reglamentación del tiempo de trabajo; y c) el acceso a través del salario a “nuevas formas de consumo obrero”, estableciendo una relación entre producción y consumo en masa (Castel, 1995).

Los dos primeros elementos están relacionados con una nueva organización basada en la racionalización máxima del proceso de trabajo. Esta **“organización científica” del trabajo** requería empleados estables. De esta forma se establecen contratos y horarios. La seguridad generada por esta nueva situación era aclamada por los trabajadores. Sin embargo, Castel también señala la otra cara de la relación del trabajador con su puesto “fijo” de trabajo: *“se elimina “el paseo” del obrero, y con él, el margen de iniciativa y libertad que el trabajador había logrado.”* (Castel, 1995: 334). Del mismo modo, señala Castel que las tareas del trabajador se vuelven simples y repetitivas, en detrimento del poder de negociación que adquirirían los obreros de acuerdo a su conocimiento del “oficio”.

El tercer elemento que mencionamos está dado por la articulación de la producción en masa, con el consumo en masa. En este sentido, implica una nueva política salarial que entiende que mayor salario redundará en un aumento de consumo y por lo tanto de la producción.

La centralidad que adopta la condición de trabajo asalariado se ve expresada en el Derecho a partir del marco normativo que establecen los contratos de trabajo. El **contrato de trabajo** es la transacción entre la relación de una actividad por un salario; supondría entonces una relación de mutua conveniencia entre dos individuos libres e iguales, escondiendo la asimetría de poder de quien paga el salario sobre quien realiza la tarea.

Esta relación de subordinación no aparece con el contrato de trabajo, sino que es anterior a él. Esta forma jurídica si bien legitima tal asimetría, permite dar seguridad al asalariado generando nuevas trayectorias. Permite planificar el futuro, concebirse desde un cierto lugar en el mercado de trabajo, desarrollar su identidad, su inscripción, fortaleciendo los lazos sociales que dan cuenta de una integración social sólida.

Asimismo, al establecer condiciones similares para todos los trabajadores, **homogeneiza las situaciones laborales**, permitiendo consagrar el estatuto colectivo que caracteriza al "asalariado". Esto se expresa a nivel sindical, a partir del pasaje de una preponderancia de sindicatos por oficios, a un sindicato único con mayor poder de presión. Así mismo, las reivindicaciones están asociadas a la inclusión del asalariado al mercado de consumo. Hay un "deseo de bienestar" desde el cuál se reclaman los derechos sociales así como el acceso al consumo. (Castel, 1995: 338)

De esta forma, el trabajo asalariado adquiere un papel central en tanto **mecanismo de integración social**, otorgando al asalariado a un nuevo lugar en la sociedad. Castel nos ayuda a dimensionar esta relación, estableciendo el trabajo como soporte privilegiado de la inscripción en la estructura social: *"Existe... 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."* (Castel, 1995: 15)

En este sentido, se destaca la clasificación, realizada por Castel, de lo que metafóricamente llama **"zonas" de cohesión social**:

- la zona de integración, caracterizada por la asociación "trabajo estable /inserción relacional sólida"
- la vulnerabilidad social "es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad"
- la desafiliación (equivalente a lo que otros llaman exclusión), esta dada por el aislamiento relacional, vinculado a la ausencia de participación en alguna actividad productiva.

Importa destacar, en primer lugar, la relación que se establece entre el trabajo y la participación en **redes de sociabilidad**, que si bien como dice Castel, no es una relación lineal, da cuenta de la centralidad del trabajo para la ubicación de los individuos en la estructura social. Asimismo, es importante señalar que Castel propone una dimensión procesual, valorando principalmente los procesos que llevan de una zona a otra. Dicha dimensión se destaca en la elección que el autor realiza por el concepto de desafiliación, que sustituye al de exclusión, expresando que *"La exclusión es inmóvil"* (1995: 16). Pero no sólo elige los conceptos más dinámicos, sino que se concentra en la propia dinámica de la relación individuo- sociedad, interesándose por la capacidad de la sociedad de generar mecanismos para integrar a todos los individuos que refieren a ella.

Los asalariados cambian su condición de existencia al modificar sensiblemente su lugar en la estructura social. Sin embargo, esta integración social, fuertemente fortalecida, se constituye desde la legitimación de relaciones de subordinación. Es en este sentido que Castel plantea: *"la*

*salarización de la sociedad rodea al asalariado obrero y vuelve a subordinarlo, esta vez sin esperanza de que pueda llegar alguna vez a imponer su liderazgo.” (Castel, 1995: 327).*

En cuanto a las relaciones de interdependencia generadas con la venta de la fuerza de trabajo, podemos decir que son densificadas y reconfiguradas a partir de la participación del salariado en el mundo del consumo, de la inclusión de la vida social como escenario para el intercambio (vinculado también al consumo y al mercado), y del carácter vinculante con los procesos de identificación social.

Finalmente, observamos que hay un cambio en el proceso de integración social caracterizado por el papel central que adopta el trabajo asalariado en el marco de un proceso de densificación de los elementos vinculantes de los individuos a la sociedad.

b) **La intervención del Estado Social en la relación capital-trabajo. Las políticas sociales en los procesos de integración social.**

La sociedad salarial se desarrolla junto al Estado Social. Éste cumple la función de **intermediar las relaciones entre capital y trabajo**, configurando así una tríada de actores: los asalariados, los empleadores y el Estado. En torno al trabajo asalariado se desarrolla un sistema de seguridad social, que fortalece notablemente el sistema de interdependencia de los sujetos, habilitando la participación del asalariado en toda la vida social a partir de ciertos niveles de protección, asegurando su condición de trabajadores.

El Estado Social tiene como preocupación central la **integración del individuo al colectivo** (Castel, 2004 b: 63). La integración social que se produce en este período se asienta tanto en las necesidades propias del desarrollo capitalista, como en las reivindicaciones de los trabajadores. Parece existir una mutua necesidad que es la que permite afianzar los procesos de interrelación y de pertenencia de los individuos a la sociedad.

El desarrollo capitalista exige la incorporación de los trabajadores al sistema de producción y de consumo, por lo que requiere trabajadores estables y con capacidad económica de integrar el mundo del consumo masivo. El proceso de estabilización de los trabajadores favorece la formación de sindicatos, los que funcionan como una herramienta fundamental en la lucha por los derechos laborales, sociales y políticos. Se exigen mejores condiciones para los trabajos estables, así como **derechos sociales** que aseguren al trabajador y su familia mejores condiciones de vida.

El Estado Social se preocupará por atender la integración de todos los individuos, desarrollando un sistema de protección social compuesto por dos modalidades complementarias, la *ayuda social* para los incapacitados de trabajar, dimensión social-asistencial, y la *seguridad social* para los trabajadores.

La **ayuda social**, es el sistema tradicional de protección social. Desde antes del Estado Social, procuraba generar formas de protección a los integrantes de la sociedad. Si bien las formas de la ayuda social, o también llamada dimensión social- asistencial, han variado enormemente a lo largo de la historia, Castel (1995: 62) destaca dos vectores que se mantienen presentes: *“la relación de proximidad entre quienes asisten y quienes son asistidos, por una parte, y por la otra la incapacidad para trabajar.”*

En el desarrollo de esta modalidad de protección, si bien aparecen problemas de financiamiento o dificultades en los mecanismos para desarrollarla, no implica problemas de legitimación, en tanto la incapacidad para “valerse por sí mismo” es reconocida. Dependen de la categoría de discapacidad o invalidez, que justifica que estén exentos de la obligación de trabajar. (Castel, 2004b: 67).

Por el otro lado, a partir del Estado Social se desarrolla la **seguridad social** que refiere al sistema de protección para trabajadores. El Estado Social acompaña las necesidades impuestas por la sociedad salarial, que van más allá de la formalización de la ayuda social, para colocarse en el centro mismo de la integración social a través del trabajo.

Al no estar basada en la incapacidad, sino por el contrario en la participación en el mercado de trabajo, la seguridad social si bien es promovida y gestionada por el Estado, es un sistema contributivo, y solidario, que se basa en la **cooperación de los propios trabajadores**. Se trata de la colectivización de los riesgos laborales y sociales de los trabajadores. Implica que quienes están trabajando, generando riqueza, y por tanto contribuyendo, protegen a aquellos que no lo están haciendo porque se han retirado, o bien porque temporalmente han perdido el trabajo. Hay dos condiciones que hacen posible la solidaridad del sistema: la primera, es la homogeneidad del asalariado, lo que implica que los riesgos potenciales son comunes a todos los trabajadores; la segunda condición, es la existencia de una mayoría de activos frente a una minoría de inactivos, lo que garantiza la sustentabilidad del sistema.

Lo que se buscaba en primer lugar, era garantizar *“un mínimo de seguridad social en las situaciones que corrían el riesgo de hacerlos caer en la indigencia total”* (Castel, 2004 b: 72). A través de la jubilación, el derecho al seguro por desempleo y el seguro por enfermedad, se procuraba construir trayectorias seguras para el trabajador y su familia. Es decir que la gran

masa del asalariado, que era en términos generales la gran masa de la población, estaba protegida por la seguridad social.

En este sentido, Castel (2004 a) señala que la condición salarial pasa a ser la disposición de una base de recursos y garantías sobre la cuál el trabajador puede apoyarse para **gobernar el presente y dominar el futuro**. Con el tiempo, la seguridad social se fue ampliando cada vez más, generando beneficios sociales para los trabajadores y sus familias, como el acceso a la salud entre otros. En muchos casos éstos se distinguían según la capacidad de presión de los sindicatos y corporaciones.

Para desarrollar la función del Estado Social, éste no se contenta con formalizar las respuestas anteriores, como la ayuda social, ni tampoco con dar respuestas puntuales frente a los riesgos de fractura. Por el contrario, el Estado Social pretende construir una nueva relación entre los sujetos y la sociedad basada en el capital y en el mercado, pero a su vez en la protección y los derechos sociales. De esta manera surge como una alternativa, llamada "centrista" o reformista, frente a las propuestas de mantener el liberalismo, o realizar una transformación radical en el sentido planteado por el marxismo. El Estado Social se entromete en las relaciones desarrolladas por la economía de mercado, pero preservándolas.

El papel del Estado Social fue el de velar por *"...la correspondencia entre los objetivos económicos, los objetivos políticos y los objetivos sociales: circularidad de una regulación que pesaba sobre la economía para promover lo social, y que hacía de lo social el medio para sacar a flote la economía cuando ésta se hundía."* (Donzelot en Castel, 1995: 382). Estas características son propias de los principios keynesianos por los que la economía, aunque manteniendo su carácter preeminente, deja de ser una esfera independiente de lo social.

Es una integración social estratificada. Hay una promoción del asalariado que efectivamente permite lograr nuevos espacios de la estructura social, sin embargo esta promoción tiene el techo de la subordinación. La sociedad salarial no es una sociedad de iguales porque se levanta sobre las propias relaciones de subordinación.

La tríada entre Estado, empleadores y asalariados marca una estructuración de los procesos de integración social densos, que permite propiciar fuertes vínculos de pertenencia social por parte de los ciudadanos, a través de su participación en la vida social y de consumo, en la economía de mercado y en la actividad política.

Sintetizando, podemos decir que la historia del asalariado y del Estado Social, es la historia de las diversas tensiones sociales que buscan mantener el sistema capitalista, mediando entre los intereses liberales y los intereses socialistas, desarrollando una forma, que podemos llamar de

**“capitalismo social”**. El Estado Social se coloca en medio de las tensiones entre lo social y lo económico, el capital y el trabajo, el mercado y los derechos sociales, buscando nuevas formas de interrelacionar estos aspectos, neutralizando las tensiones. Se despliegan diversos mecanismos que permiten la acumulación de capital, la lógica del intercambio mercantil, la lógica individual; y a la vez la inclusión de la vida social, la garantía a través de los derechos sociales, el fomento a la identidad colectiva.

### **c) La sociedad salarial y el Estado Social en Uruguay.**

Uruguay procura construir su Estado Social a “imagen y semejanza” del modelo europeo, ubicando al trabajo asalariado como eje estructurador de las relaciones sociales.

El importante flujo de inmigrantes que pobló el país a principios de siglo, con la pretensión de construir un “nuevo Uruguay”, permite un desarrollo diferenciado respecto a los países latinoamericanos, que se asemeja más al modelo europeo. No obstante lo cuál corresponde enmarcar el proceso uruguayo en el escenario regional, principalmente en cuanto a su carácter dependiente de la economía internacional.

A principios del siglo XX se da un fuerte impulso a la modernización a través del Estado Social y de la puesta en marcha de la sociedad salarial, que se efectuó con las pautas de los contratos laborales, los derechos y la sindicalización de los trabajadores. La construcción de un Estado interventor en materia de políticas sociales se asocia principalmente con los gobiernos de José Batlle y Ordoñez. Su carácter indiscutiblemente modernizante se centró principalmente en la ciudad, mientras que el medio rural persistió en la modalidad pre-capitalista (Filgueira: 1994). El mismo Filgueira (1994: 11) toma a varios autores (Rial, Prates, Aguiar) para dar una imagen de las principales medidas desarrolladas en la década de 1920, creando un **Estado asistencial, providente y anticipador de demandas**. Estas medidas procuraban generar las bases para una economía urbana, que pudiera recibir a los inmigrantes que llegaban, en un país vacío, con producción ganadera dominante.

Expresa Filgueira (1994: 25) respecto a las bases de su gestación: *“Su voluntad de progreso social teñida de radicalismo democrático y de cierta dosis de doctrina socialista y anárquica, se estructuraba en una lógica política que procuraba “crear” una sociedad, y a partir de allí “crear” una necesidad”*. En un país básicamente ganadero, que aún se estaba conformando con la llegada de los inmigrantes que poblaban la ciudad, el proyecto no era instalar un Estado Social, sino que era el propio proyecto de modernización el que se pretendía instalar, creando las bases de la sociedad. Los actores políticos son en este caso los que impulsan el proyecto, la constitución del Estado-Nación es el primer paso, que entrelaza la consolidación democrática y la expansión del Estado Social. Estas particularidades fueron configurando un Estado

fuertemente estatista, anticipatorio y paternal, lo cuál quedó plasmado en la cultura uruguaya. (Filgueira, 1994).

Filgueira (1994) identifica cuatro pilares sobre los cuales se edificó el Estado Social en Uruguay, ya desde sus inicios:

1- Asistencia Pública: que se relacionaba con las instituciones de beneficencia y la salud pública, involucraba en un principio los problemas de locura, indigencia y las enfermedades infecto-contagiosas, más tarde se centrará también en los aspectos de la infancia y la maternidad.

2- Instrucción Pública: que implicó la enseñanza primaria y luego secundaria, en todo el país, adquiriendo tempranamente sus características de laica, gratuita y obligatoria. El país adquirió un alto nivel de alfabetismo. Su importancia radicaba tanto en la instrucción para el proceso industrial de la modernización, así como en la integración de los inmigrantes en la cultura e identidad nacionales.

3- Leyes obreras: el impulso mayor se dio entre 1911 y 1919 (ley de 8 horas, día semanal de descanso, regulación del trabajo femenino e infantil, ley "de la silla"). Se legisló sobre los accidentes de trabajo, se creó el salario mínimo rural y luego para los empleados públicos.

4- Jubilaciones y pensiones: en 1919 se universaliza el alcance de las cajas para el retiro de la fuerza de trabajo y se aprueba la concesión de pensiones a la vejez (se requería tener 70 años y no disponer de recursos para seguir subsistiendo).

Los dos últimos pilares nos dan lugar a señalar que Uruguay estuvo marcado por la **centralidad del trabajo** en cuanto a la estructuración del sistema de seguridad social. Se constituyó el sistema de previsión social, jubilaciones y otros derechos vinculados al trabajador y su familia. Asimismo, el impulso temprano de leyes laborales, muestra una intención de colocar no sólo la centralidad del trabajo sino el impulso a los trabajadores. En este sentido, se observa el surgimiento de corporaciones sindicales, que fueron conformando a los trabajadores como un importante actor colectivo en la historia del país.

Este período de modernización en Uruguay está también fuertemente ligado al proceso de **construcción de la ciudadanía**. Los derechos políticos efectivizados a través del derecho al voto comienzan a extenderse en 1930, cuando el mismo se amplía a analfabetos, jornaleros y sirvientes, estableciendo el voto secreto y la representación proporcional (Filgueira, 1994: 28). El número de votantes se amplía notablemente constituyendo así un importante elemento integrador en lo que respecta a la vida política del país.

Respecto al papel del **movimiento sindical** en la construcción del Uruguay social, Filgueira (1994: 29) expresa su opinión diciendo que "*el movimiento obrero cedía un poder insurreccional*

*del que carecía a cambio del poder material, institucional y simbólico que le ofrecía un gobierno radical, democrático y que mantenía el principio de la economía de mercado*". En este sentido, señala también que la ausencia de una sociedad civil pujante contribuyó a modelar un Estado de bienestar fuertemente estatista. En cualquier caso, no podemos omitir un papel central propiciado por el movimiento sindical que acompaña y presiona para efectivizar los importantes derechos sociales consagrados en este primer período del Uruguay social.

Retomando la mirada desde la integración social que caracteriza este trabajo, podemos decir que aparece un **Estado Social integrador**, sustentado en el desarrollo del derecho al trabajo: trabajo formal, con leyes laborales y con movimiento sindical. A su vez, se genera un sistema de protección social que combina políticas sociales universales, con el sistema solidario de la seguridad social. La integración de los individuos a la sociedad uruguaya está dada a partir del ejercicio de importantes derechos sociales como la salud y la educación, así como del afianzamiento de lazos de interdependencia entre los trabajadores. El trabajo y la protección social estructuraron en buena medida la sociedad del Estado Social en la primera mitad del siglo XX.

No obstante siempre existieron en Uruguay sectores de la población que no lograron insertarse en el mercado laboral asalariado, o que lo hicieron pero desde la informalidad y por tanto la desprotección. Asimismo, algunos sectores de trabajadores como los asalariados rurales no fueron incluidos en el sistema de seguridad social. Es decir que si bien primaban las zonas de integración, existían zonas de vulnerabilidad, y de desafiliación.

La matriz del Estado de Bienestar instalada a principios de siglo pasa por varios escenarios de crisis, que Filgueira denomina como *"batllismo en tiempo de crisis"*. El primero de ellos surge a partir de la crisis del '29, y se expresa con el golpe de Estado de Gabriel Terra. Durante este período se mantienen el clientelismo político, y la pretensión de estructurar un sistema de bienestar, pero con recursos escasos. Frente a los pocos recursos, la elite política abandona a los más débiles para continuar protegiendo a los sectores medios, aunque muchos de los servicios sociales adquirieron una forma más universal, a la vez que *"se fundaron muchas de las instituciones que llevaron adelante las políticas sociales durante los siguientes cuarenta años"* (Filgueira, 1994: 38).

El último impulso al Estado de Bienestar se da a partir de las ventajas para el sector ganadero exportador que el contexto de la Segunda Guerra Mundial implicaba para países como el Uruguay. Se busca redirigir las políticas sociales hacia la matriz batllista originaria, se procura una mejor distribución del ingreso y aumento de las transferencias. La situación de prosperidad habilita a retornar a un Estado protector de los débiles, aunque principalmente de los sectores de trabajadores percibidos como más fuertes o importantes para los representantes del

gobierno. El clientelismo devino una obligación, lo que conformó un "clientelismo horizontal", es decir pasaron a ser "privilegios para todos", como señala Filgueira (1994), dándole un retórica universalista a políticas basadas en el clientelismo.

Es importante señalar que en este período se crean los *Consejos de Salarios*, sistema tripartito de negociación salarial, dándole un nuevo impulso al movimiento sindical que se había debilitado en la década del 30. Asimismo, se aprueban las *Asignaciones Familiares*, salario familiar incorporado a las prestaciones monetarias de la seguridad social, que tendrán cobertura – en primera instancia- para todos los trabajadores del sector privado, formales y bajo subordinación laboral. Más adelante se integran los trabajadores rurales, jubilados, pensionistas y en desocupación forzosa. (Proyecto de Ley AFAM, 2007).<sup>4</sup>

Durante los períodos de crecimiento económico, básicamente dados a partir de la economía mundial, el modelo de bienestar se afirma fuertemente; en estos períodos podemos hablar de la existencia de un importante nivel de integración social con bajos grados de desigualdad (Filgueira, 1994: 40). Sin embargo, la centralidad del Estado sumado al carácter mediador que adopta el sistema político en Uruguay, colocaba una tensión que será difícil de sostener en los tiempos de crisis. Se intentaba lograr beneficios para los sectores subalternos, sin dejar de favorecer a los sectores medios y sin desafectar seriamente los intereses industriales, financieros y de los productores rurales. Esto sólo fue posible con los efectos favorables del proceso exportador.

Serrano (2005: 14) señala el papel del Estado en los países de la región: *"Todo el peso de la intervención en materia social recaía sobre el Estado, quien se encargaba del diseño, producción y financiamiento de los servicios sociales que se proveían en forma centralizada y en forma gratuita o altamente subsidiados. ... En la práctica se privilegió a las áreas urbanas, a los sectores medios y a trabajadores organizados con mayor poder de presión."* De esta forma podemos decir que la protección a los sectores de menores recursos, principalmente aquellos fuera del mercado laboral, era débil y principalmente inestable.

Sintetizando este período de la historia uruguaya, compartimos la mirada de Filgueira (1994: 46), cuando dice que; *"Este estado social generó expectativas y un poder social que excedió las bases económicas que lo sustentaban"*

El principio del fin del Estado de Bienestar en Uruguay comienza a percibirse por el año 1952, a partir de la desestabilización económica y social. Aumenta la conflictividad social a la vez que

---

<sup>4</sup> En el proyecto de Ley de Asignaciones Familiares, presentado el 3 de setiembre de 2007, se recopila la historia de dichas transferencias. En la ley que les da origen, de 1943, las asignaciones familiares eran concebidas como un "auxilio para la atención de las cargas familiares de los trabajadores del sector privado, formales y bajo subordinación laboral", integrando pocos años después ('50) a los trabajadores del sector público.

disminuye la capacidad mediadora del sector político, respondiendo con la represión y las medidas de seguridad por parte del gobierno. Es un proceso de creciente conflictividad que desemboca en la intervención cívico-militar en 1973.

El movimiento sindical se unifica y construye un proyecto caracterizado como de izquierda. Este movimiento va a confluir después en el surgimiento, en 1971, del “**Frente Amplio**” como alternativa política, lo que es importante señalar en tanto es la fuerza política que llegará al gobierno en nuestro período de estudio (2005).

CAPÍTULO 2:  
**EL DEBILITAMIENTO DE LA SOCIEDAD SALARIAL  
Y DEL ESTADO SOCIAL.**

Este capítulo hace referencia al debilitamiento de la sociedad salarial. Junto a él se desvanece también el sueño de una sociedad integrada. Buscaremos entonces los elementos que nos permitan comprender los cambios que ha sufrido la sociedad y que determinan las principales problemáticas a las que hoy nos enfrentamos. Continuando con la caracterización de dos procesos, el mundo del trabajo, y el sistema de protección social, plantearemos la problemática central de los trabajadores sin trabajo, y la consecuente desafiliación como un proceso propio de esta nueva sociedad, identificando algunos de los cambios en el papel del Estado.

Finalmente, volveremos a hacer un recorrido por el proceso que vivió nuestro país hasta llegar a la realidad del año 2005, momento en que asume el gobierno progresista. De esta forma, pretendemos acercarnos a una mejor comprensión del escenario actual, con el objetivo de analizar los primeros pasos del camino que emprende el nuevo gobierno en la atención a los problemas de desafiliación.

**a) Los cambios en el mundo del trabajo.**

A fines de la década del 70 y principio de los 80, se produce una crisis mundial que permite el ascenso de la **“Nueva Derecha”** como fuerza político-ideológica que se opone a las concepciones del modelo de Bienestar Social. Como referentes principales podemos nombrar a Hayek y Friedman, en cuanto teóricos del *“Públic Choice”*, mientras el terreno político es representado por Reagan y Thatcher (Laurell, 1995; Baráibar 2003). Su concepción es una vuelta a los principios liberales, postulando al mercado como el mejor mecanismo para la satisfacción de las necesidades, y por lo tanto, promoviendo la libre competencia y la iniciativa individual.

La presencia del capital financiero, la transnacionalización de los capitales, la aceleración del desarrollo en el mundo de la producción, son algunos de los cambios en la economía que exigen mayor flexibilidad. Los cambios en la producción comienzan a requerir de trabajadores temporales, capaces de adaptarse a las fluctuaciones en el nivel de producción, así como a los cambios tecnológicos. De esta forma, se pone en cuestión la centralidad del trabajo como elemento integrador.

En esta estrategia de recuperación de la economía, el desempleo aparece como una condición necesaria. Al respecto, Baráibar (2003: 3) señala que: *“el uso capitalista de la alta tecnología*

*inviabilizó el compromiso con el pleno empleo y el aumento de las actividades industriales intensivas en trabajo.”*

Se necesitan empleos transitorios, se necesita competitividad, mayor eficiencia a menor costo. El empleo estable y la seguridad social aparecen ahora como una rigidez y un gasto que impide ampliar el campo de la economía, necesitado de abrir los mercados nacionales al espacio internacional.

Esping-Andersen muestra el discurso que legitimará los cambios producidos en la regulación del mercado de trabajo, a fines de la década del '90: *“La nueva economía global –se dice– restringe el uso discrecional de la política fiscal y monetaria por parte de los diversos estados, necesita de una mayor flexibilidad de empleos y salarios, y especialmente los menos cualificados se verán condenados al desempleo a menos que se reduzcan los salarios y las prestaciones sociales.”* (Esping-Andersen; 1998: 12)

Ya no hay razón para seguir manteniendo el culto a los *contratos de trabajo por tiempo indeterminado*. Este ideal de la sociedad salarial, que invitaba a los individuos a soñar un futuro seguro, controlado, sintiéndose no sólo protegidos hoy, sino también protegidos mañana, ya no puede sostenerse en pie. A partir de este nuevo escenario se revela, lo que Castel llama, el carácter inacabado de la sociedad salarial. El contrato por tiempo indeterminado sólo era necesario, y posible de mantener, en tiempos de crecimiento económico. Y en el desarrollo de cierto modo de producción.

A partir de la década del '60 aproximadamente, comienzan a desarrollarse diversos **cambios en el modo de producción y de consumo**. Para dar cuenta de éstos podemos mencionar: la sustitución de trabajo vivo por la tecnología; la preocupación por ampliar el universo de consumidores se sustituye por el aumento de la capacidad de consumo de un sector de la población -a partir de la reducción del tiempo de consumo y del recambio permanente de los productos.

La “crisis” que pretendemos caracterizar no refiere a la pérdida de centralidad del trabajo asalariado, sino por el contrario, nos referimos al **proceso de inseguridad** que gobierna una centralidad que ya no integra a todos. El trabajo sigue siendo tan determinante como antes, sólo que pasa a habitar el espacio de la incertidumbre, de su falta, de su no-lugar.

Lo más relevante de la sociedad salarial, es que todos tenían –aunque desigual– un “lugar”, con una identidad social determinada que estaba en relación con las demás identidades, y todos esos lugares referían a un mismo sistema de promoción social.

El problema de la condición del asalariado se traslada a la **preocupación por la falta de trabajo**. El desempleo impacta fuertemente en la condición del asalariado, la inseguridad comienza a amenazar, recortando las trayectorias, volviéndolas cada vez más flexibles e informales. Podemos decir, tomando a Castel, que *“El desempleo reveló el talón de Aquiles del Estado Social de los años de crecimiento.”* (Castel, 1997: 402).

Se genera una nueva población -o más bien el retorno de una vieja población- los llamados “inútiles para el mundo”; son aquellos que *“flotan en una tierra de nadie social, no integrados y sin duda inintegrables...”* (Castel, 1997: 416). Es el resurgir de personas que son “inempleables”, que desarrollan sus vidas sin lograr insertarse en ningún lugar vinculado al mercado de la producción, el mercado de trabajo, sin participar del intercambio que interrelaciona a los individuos, sin tener un lugar de reconocimiento social.

Pero la nueva situación no sólo está dada por un problema para los nuevos y más desocupados, sino que por el contrario Castel nos permite analizar el problema de la desocupación, ligado a otros dos procesos: la desestabilización de los estables y la instalación en la precariedad.

La desestabilización de los estables, refiere fundamentalmente a la clase obrera clásica (textil, metalúrgica, minera) que se había visto favorecida por la promoción social de la sociedad salarial; aunque llega a afectar también a los cuadros superiores de las empresas. (Castel, 1995 y 1999)

La instalación en la precariedad refiere a que un gran número de la población activa que vive en *“trayectorias erráticas constituidas por la alternancia de empleo y no-empleo.”* (Castel, 1995: 414) Se relaciona con los crecientes procesos de flexibilidad laboral e informalidad. Se advierten, por un lado, la masificación de contratos a términos para la realización de tareas específicas, por otro lado, la creciente informalidad que naturaliza la precarización y el desempleo. La inseguridad de esta población se basa entonces en la certeza de que, al empleo de hoy le sigue el desempleo del mañana. Esto lo excluye, sino totalmente del mercado de trabajo, si del estatuto de derechos ligados a éste. Si bien en alguno de sus empleos transitorios puede adquirir los seguros sociales correspondientes, ésta es sólo una situación temporal, mostrando que lo que ha perdido es en realidad el derecho al trabajo. Junto con él, pierde también el estatuto que le permitía participar de las relaciones de interdependencia, donde no sólo se intercambiaba el trabajo y el capital, sino el consumo, la vida social y la cultura.

Estas tres problemáticas son las manifestaciones de un nuevo fenómeno que atraviesa el mundo del trabajo así como el mundo social. El mismo está dado por lo que Castel llama “un déficit de lugares ocupables” en la estructura social.

El *déficit de lugares ocupables* en la estructura social, genera el fantasma de un no-lugar que atrapa a muchos y los expulsa, pero que amenaza a muchos más que sienten la inestabilidad que carcome “sus” lugares. Castel (1995; 416) entiende el “lugar” como “*una posición con utilidad social y reconocimiento público*”.

La pérdida de trabajo, definitiva o temporal, así como el riesgo del trabajo que se tiene, van configurando una nueva situación social, marcada por la inestabilidad, la fragilidad, la necesidad de reconfigurar los espacios sociales, la dificultad de proyectarse dándole sentido a la vida a partir del lugar que se ocupa en la sociedad. Esta falta de lugares con utilidad social expresa entonces el resquebrajamiento de una sociedad con integración social a través del trabajo y de la protección social.

### ***El análisis desde la integración social.***

A partir de esta nueva condición social, queremos referirnos finalmente a los procesos de integración social según Castel: “...*integración como pertenencia a una sociedad formada por un todo de elementos interdependientes.*” (Castel, 1997: 416).

Lo primero a señalar es la interrogante que se coloca a partir de la existencia de “inútiles para el mundo”: ¿Seguirán existiendo lazos de interdependencia que vinculen a los “inempleables” con el todo? No podemos afirmar realmente cuál es el lugar que ocupan, y por tanto tampoco podemos afirmar la inexistencia de interdependencias. Sin embargo, identificamos que la existencia de esta condición de inutilidad está en estrecha relación con importantes cambios en las formas de concebir y desarrollar los procesos de integración social.

Lo que diferencia a los “**inempleables**” de los desempleados, es que mientras los segundos funcionan como una “reserva” necesaria para efectivizar la lógica de mercado, abaratando la mano de obra, y permitiendo la flexibilización laboral; los “inempleables” serían simplemente prescindibles, no parecen ocupar ningún lugar en la imperante lógica del mercado.

Observamos que la lógica del intercambio mercantil -la lógica del capital-, ha ganado frente a la lógica de los derechos, lo que marca la idea de interrelaciones basadas en el valor que el mercado asigna a los “recursos” que cada uno procura intercambiar; lo que “no vale” para el mercado, simplemente es “descartado”. Es decir que, la dominante lógica del mercado, coloca a quienes ya no pueden vender su fuerza de trabajo -porque ya “no valen”-, en un lugar “vacío”.

Se construye un espacio de “no-pertenencia” que produce el quiebre en los procesos de integración social.

La **conveniencia y la competencia**, como principales elementos representativos de la lógica del mercado, van ligados al factor permanentemente presente de la inseguridad. El no-lugar aparece entonces no sólo como la condición de algunos que no encuentran qué intercambiar, cómo participar del mercado, sino que se expande como un fantasma que afecta incluso los “lugares”. Por un lado, permanece el miedo a perder el lugar que se tiene, lo que coexiste con el deseo de procurar otro lugar mejor, para poder seguir compitiendo. De esta forma, penetra la lógica de la individualidad y de la competencia, que se enfrentarán también a los sistemas solidarios de protección social.

La sociedad del mercado, ya no se caracteriza entonces por ser un sistema integrado, sino básicamente por ser un sistema de competencias basadas en el mercado, lo que lleva a la desintegración y fragmentación como la contracara del proceso.

Para avanzar en este análisis, es necesario adentrarnos en los cambios en el Estado, principalmente respecto a la protección social y particularmente profundizando en la problemática de la existencia de “inútiles para el mundo”.

#### b) La inseguridad social como condición. El retraimiento del Estado.

Frente al escenario de incertidumbre que va conquistando todos los rincones de la vida, el Estado Social, en vez de fortalecerse, cambia una vez más su forma de intervenir adaptándose a las necesidades del modelo económico. La paradoja está en que, a decir de Esping-Andersen (2000: 190), *“cuanto más insostenibles parecen los estados de bienestar, mayores son las demandas de protección social.”*

Desde la perspectiva de la “Nueva Derecha”, se argumenta que el Estado Social es pesado, costoso y paternalista, lo que impide la adaptación de la economía a la creciente competencia y apertura de mercados. Se coloca al Estado Social como el responsable de los problemas en la economía, *“ya que genera demasiada protección allí donde se necesita flexibilidad, demasiada igualdad allá donde la diferenciación está a la orden del día.”* (Esping-Andersen, 2000: 12)

Se propone un **Estado mínimo**, que abra paso a la libre regulación del mercado y que promueva el crecimiento económico. La función del Estado se reduce a la seguridad y la justicia. Se procura lograr eficiencia en el gasto público, así como proteger los intereses privados. A partir de estas características, podemos decir que así como el Estado Social, se ubicó políticamente en una posición reformista, entre el liberalismo y las alternativas

socialistas, el nuevo Estado surge como una vuelta al liberalismo, lo que le da la denominación de Estado neoliberal.

Baráibar (2003: 4) señala algunas de sus características: *“El neoliberalismo se opone a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. Sostienen que el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes “naturales” son la familia, la comunidad y los servicios privados. Hay un fuerte énfasis en la responsabilidad individual en contraposición con la responsabilidad del colectivo social frente al bienestar del ciudadano.”*

Todos estos cambios se circunscriben bajo la lógica de preponderancia del capital y de la acumulación de la riqueza, de privilegio del mercado frente a la lógica del Estado, y por tanto de ciertos intereses privados frente al interés público. Los cambios están guiados por un criterio de desresponsabilización del Estado, sin perder legitimación, ni dominio principalmente sobre los sectores de menores recursos. El objetivo está centrado en mantener el orden necesario para desarrollar el libre juego del mercado y defender los intereses privados.

Finalmente, podemos decir que estos cambios en el Estado no se caracterizan por la colaboración en los procesos de integración social, sino que por el contrario: *“Los frutos del árbol neoliberal son, sin lugar a dudas, una producción incrementada de riquezas, lo cuál no es despreciable, pero es también la amenaza de la guerra económica y de la anomia social puesto que el mercado no produce por sí mismo lazos sociales, por el contrario, los destruye.”* (Castel, 2004b: 74, 75)

### ***Cambios en el sistema de protección social.***

La existencia de desempleados permanentes o de forma transitoria pero recurrente, implica una **reducción del derecho al trabajo**, lo que desencadena una pérdida cada vez mayor de derechos sociales. Se va socavando todo el sistema de protección, que aparece cada vez más como un gasto y no como una inversión.

Como decíamos en el apartado anterior, en el desempleo se reveló el “Talón de Aquiles” de la sociedad salarial, también en cuanto a su sistema de protección. La condición de desempleo permanente cuestiona la complementariedad entre ayuda social y seguridad social en la que se basaba el sistema de protección del Estado Social. Los “inempleables” aparecen como un nuevo tipo de población, que no pueden asegurarse a través del trabajo, pero que tampoco gozan del legítimo derecho de la ayuda social, ya que no son “incapacitados para trabajar”.

En el mismo sentido lo expresa Castel (2004 b: 73): *“.....vemos que esta complementariedad comenzó a fallar, principalmente por la irrupción de un nuevo perfil de las poblaciones*

*desposeídas que no pueden ser cubiertas por la ayuda social o el trabajo social bajo su forma clásica porque están en condiciones de trabajar, y no pueden ser cubiertos por los seguros en tanto están desocupados”*

Por un lado, la **seguridad social** se hace cada vez más insostenible, en tanto es un sistema de cooperación basado en la relación favorable entre contribuyentes y pasivos, que requiere más contribuyentes que “beneficiarios”. Pero esta relación se ve afectada tanto por los cambios en el mundo del trabajo, como por los cambios demográficos. Respecto a éstos últimos, se percibe un aumento en la esperanza de vida, que implica un envejecimiento de la población, modificando la relación activos-pasivos, a favor de estos últimos.

Estas características se combinan con el proceso de desocupación, así como de creciente informalización y precarización del trabajo, lo que conlleva una disminución del porcentaje de ocupados respecto a la población económicamente activa. Estos cambios en el mundo del trabajo y en la composición demográfica producen un desbalance entre contribuyentes y pasivos, lo que deviene en mayores riesgos sin cubrir.

Se pone en cuestión la sostenibilidad de este sistema basado en la solidaridad, lo cuál está estrechamente vinculado con una preponderancia de los valores liberales de la competencia y el mercado, frente a las viejas formas solidarias.

Por el otro lado, la **ayuda social** sufre también una tensión difícil de resolver. Frente a la falta de cobertura a través del mercado de trabajo, aumenta la demanda de la ayuda social. Los nuevos demandantes alegan la incapacidad, no tanto de trabajar, sino sobretodo de encontrar trabajo, principalmente de encontrar un trabajo que les permita vivir sin riesgos de existencia. Hay entonces un desencuentro entre las funciones tradicionales de la ayuda social, cuyo mercedores legítimos eran los incapacitados de trabajar, y una nueva población que requiere de la ayuda social porque el trabajo ya no cumple su función de protección.

Estas nuevas exigencias a la ayuda social, van de la mano de los cambios en el papel del Estado, que a partir de su desresponsabilización de la protección social, pone en cuestión el estatus de derechos que justificaba el antiguo sistema de protección social.

Frente a esta nueva problemática, y a pesar de mantener un discurso basado en la reducción del gasto, los Estados comienzan a dar respuestas diversas y puntuales que procuran aplacar la gran demanda de protección.

Veremos más adelante las llamadas políticas de inserción que surgen específicamente en este contexto y frente a esta nueva problemática. Pero antes es necesario presentar brevemente los cambios que atraviesan las políticas sociales surgidas en el marco del Estado neoliberal.

### ***El cambio de modelo de las políticas sociales en América Latina.***

Como ya señalamos, la transformación de las políticas sociales se enmarca en un proceso de implementación del modelo neoliberal, el cuál se desarrolla fuertemente en América Latina, aunque con divergencias entre los países, y más aún en relación a su implantación en el escenario de los países desarrollados.

Laurell (1995) analiza las diferencias entre los países latinoamericanos respecto a los desarrollados. Entre otras, señala el producto generado por el proceso de desarrollo capitalista, junto al proletariado industrial y los sectores medios asalariados: *“o próprio processo originou também um acentuado empobrecimento urbano, em grandes contingentes de mão-de-obra à margem de relações trabalhistas estáveis.”* Otra de las diferencias señaladas radica en el PBI (Producto Bruto Interno) *per cápita*, el que, en el mejor de los casos (que según la autora es Uruguay), es poco más del 15% del PBI *per cápita* de los países desarrollados. Esto marca un contexto en donde, junto al proceso de desarrollo se conformaron sectores de pobreza, a la vez que se cuenta con niveles significativamente menores de capital para el desarrollo de los modelos que se pretenden implementar.

En cuanto a las transformaciones en las políticas sociales, Laurell identifica cuatro estrategias de desarrollo del modelo neoliberal: el recorte del gasto público social, la concentración del gasto social en políticas selectivas contra la pobreza, la descentralización y la privatización. Esta última estrategia es para la autora el elemento articulador de las tres restantes, ya que persigue el objetivo económico de desarrollo de actividades rentables para los emprendimientos privados.

Complementando el análisis del Laurell, es de interés presentar la caracterización que realiza Franco (1996), respecto a lo que llama paradigma emergente, de políticas sociales:

- **pluralidad de sectores** que desarrollan las funciones de la política social, particularmente se desarrolla un proceso de **transferencia al sector privado de responsabilidades en la implementación** de políticas sociales (privatizaciones como en el caso de las pensiones jubilatorias);
- **descentralización** y desconcentración de las funciones del Estado;
- fomento a la **participación de la sociedad civil**, lo que responde a una lógica de proyectos, y de **asignación competitiva de los recursos**;

- **co-financiación** de la política social, se busca que los propios beneficiarios contribuyan;
- se **subsida la demanda**, y no la oferta, se promueve la libertad de elección y por tanto la competencia – se ubica dentro de la lógica de mercado-;
- **universalidad en la satisfacción o focalización**, los pobres como población beneficiaria de la política social.

Este autor entiende que el proceso de transformación del modelo de políticas sociales es un proceso paulatino, en el que, en la mayoría de los casos, ambos paradigmas co-habitan.

Centrando nuestro análisis en la población beneficiaria de las políticas sociales nos encontramos con que el nuevo paradigma se caracteriza por centrar la acción del Estado, en materia de políticas sociales, exclusivamente en los sectores más carenciados. Esta característica presenta una importante discusión en relación a la capacidad de estas nuevas modalidades de responder o no a las necesidades surgidas por el deterioro de la sociedad salarial, y por la conformación de un sector de la población de desempleados, o “inútiles para el mundo”.

A decir de Franco (1996; 18), esta nueva estrategia busca universalizar la satisfacción de las necesidades de las personas, basado en un principio de equidad que plantea que *“debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales”*.

Sin embargo, en el marco de los Estados neoliberales, la focalización puede entenderse también como una de las herramientas para *“atender las situaciones de pobreza extrema; abandonando así otros objetivos como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos, la movilidad social.”* (Cardarelli y Rosenfeld, 2005: 25). Por otra parte, la focalización no parece haber funcionado tanto como universalización de la demanda, si consideramos – como lo señala Dutchazky- que la atención a los más necesitados, excluye la atención de los no tan necesitados: *“los que permanecen fuera – del criterio- quedan huérfanos de todo sostén, siendo evidente que no se trata de privilegiados sino de mayorías sociales que han caído en una espiral de empobrecimiento progresivo”* (Dutchazky, 2005: 17).

La discusión respecto al alcance posible de las formas focalizadas de política social, entendemos que debe ser analizada en el marco de los nuevos sistemas de protección promovidos por la política neoliberal; particularmente creemos que es determinante la **conjunción de la focalización con la privatización**, es decir con el privilegio que se le da al mercado como asignador de recursos. Como consecuencia, el Estado desarrolla políticas sociales compensatorias, que asisten a aquellos que están demostradamente incapacitados para participar en el mercado y satisfacer *por sí mismos* sus necesidades fundamentales. En

este sentido, Filgueira y otros señalan que la propuesta de mercado en países socialmente fragmentados como los nuestros, con sectores de la población que no habían podido participar del mercado, *“...terminó por exacerbar la fragmentación y la poca cohesión social que caracteriza a nuestros países.”* (2005: 5)

Finalmente, podemos decir que los escenarios neoliberales en América Latina no encontraron respuesta para los crecientes problemas de desafiliación social. Por el contrario, las políticas focalizadas desarrolladas en contextos de privatizaciones, de deterioro de los sistemas de seguridad social y de las políticas universales, agudizaron terriblemente las situaciones de desafiliación, no sólo en el plano material sino subjetivo, promoviendo identidades sociales basadas en la incapacidad de trabajar, dificultando el desarrollo de capacidades reales para la integración social, impidiendo desarrollar pertenencias basadas en la idea de derechos.

### c) El fin del modelo batllista en Uruguay. Cambios en la protección social y en el mundo del trabajo.

En este apartado analizaremos el camino que comienza a recorrer nuestro país hacia la implantación de un nuevo modelo económico y social, que pone en cuestión el carácter integrado que Uruguay había logrado en la primera mitad del siglo.

En la década del 70 comienza a desarrollarse el debilitamiento del llamado modelo keynesiano, que en Uruguay se simboliza en el batllismo de principios de siglo, promotor de una presencia activa del Estado en la construcción del sistema de protecciones basadas en el trabajo asalariado. En el paulatino pasaje de un modelo a otro, identificamos la relación entre **la desestabilización del mercado laboral** -dada principalmente por la disminución del trabajo asalariado a partir de nuevas formas de producción basadas en la eficiencia tecnológica en detrimento de la fuerza humana- y la consiguiente **desprotección social de la población que se desvincula del mercado formal de trabajo.**

El proceso de cambio del modelo económico y social en Uruguay se inicia tímidamente durante el período dictatorial (1973-1984). Las dictaduras militares fueron el elemento común de varios países enmarcados en un proceso regional, que no sólo denota elementos políticos, sino que responde a un pretendido cambio económico, impulsado en gran medida desde los países hegemónicos.

Si retomamos la idea de que la sociedad moderna uruguaya se construyó en base a un doble proceso de constitución democrática y de conformación del sistema de bienestar social, identificamos que lo que particularmente la dictadura militar disuelve es el estatuto de derechos sociales que se había alcanzado, como parte de un largo proceso de constitución de la

ciudadanía, en base al desarrollo de un fuerte sistema de protección social. Asimismo, se generó una importante depresión de las políticas de seguridad social, que *“resintieron la calidad y el nivel de los servicios y prestaciones sociales”* (Midaglia; 2000: 27).

El hecho histórico que marca el cambio de enfoque en la política económica y social de Uruguay, junto a los demás países latinoamericanos, es el llamado **“Consenso de Washington”**. Entre las medidas acordadas en el mismo se destacan: la disciplina fiscal, la liberalización de los mercados financieros, las privatizaciones, la garantía del derecho a la propiedad privada y las desregulaciones particularmente de los sectores con fines sociales (Serrano, 2005). A partir de estas políticas, se promovía el cambio de modelo económico, por parte de los países latinoamericanos, luego de la crisis del modelo cepalino de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

Tras las diversas medidas observamos la promoción a la **sustitución paulatina del Estado-Nación** –con su figura del Estado fuerte y protector de sus ciudadanos-, por una apertura a los intereses internacionales.

Dicha sustitución está dada principalmente por dos elementos: a) en cuanto a la dimensión económico-financiera, a partir de la apertura a los capitales privados internacionales y transnacionales con la consiguiente desprotección de la industria, la producción y el mercado laboral nacional; b) asimismo, en cuanto a la economía política, en tanto la financiación por parte de los organismos internacionales, el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el BM (Banco Mundial) establecerán, desde antes del propio consenso, una sucesión de “recomendaciones” que marcarán fuertemente a las políticas desarrolladas por el gobierno. Estas nuevas pautas políticas se imprimen tanto en el mercado de trabajo como en el sistema de protección social.

### ***Un análisis desde el mundo del trabajo***

Las características de la situación del trabajo en Uruguay, se relacionan con lo que hemos venido considerando como un proceso mundial dado a partir de los cambios en la economía y el modelo de desarrollo. Al respecto Notaro (2005: 3) señala que *“los problemas de empleo estuvieron presentes en los últimos diez años tanto en los países de mayor grado de desarrollo como en América Latina”*.

En el cambio del rumbo económico en América Latina, se coloca al trabajo como una de las variables de ajuste, de acuerdo a la libre competencia de los mercados y la preponderancia de la lógica del capital. Tal vez la transformación más notoria es la **tecnificación del proceso de producción**, lo que repercute en un relativo peso inferior de trabajo vivo y un aumento en la calificación de los empleados. Para referirnos al papel del trabajo en la producción tomamos a

Notaro (2005, 50): *“El aumento del producto fue mayor que el aumento del número de ocupados, lo que muestra un cambio en las funciones de producción por un incremento marginal de capital mayor que el del trabajo. ...”*

Notaro nos permite identificar lo que -tomando a Castel- llamamos en la primera parte de este capítulo, un *“déficit de lugares ocupables”*, debido al cambio de trabajo vivo por tecnología. La incorporación de tecnología no sólo reduce el peso de la fuerza viva en la producción, lo que impacta en el número de trabajadores necesarios, sino que afecta las características de los mismos. Se demandan trabajadores con mayor calificación, elevando el **valor de la educación y capacitación para el empleo**. Asimismo, el proceso de tecnificación es uno de los elementos que va generando la diversidad de los lugares de trabajo, y por lo tanto la **heterogeneización de los trabajadores**.

Podemos pensar entonces que estas transformaciones profundizan la brecha entre el mundo del trabajo y el de los trabajadores sin trabajo. A su vez, las nuevas condiciones para el empleo (principalmente la calificación) generan heterogeneidades internas al colectivo de trabajadores, desarrollando importantes diferencias en términos tanto de remuneración, como de condiciones laborales.

Nos interesa resaltar el proceso de mercantilización que domina el mundo del trabajo, a partir de la desregulación por parte del Estado. En este sentido, Espino destaca dos elementos fuertemente ejemplificantes.

El primero de ellos, es la no convocatoria a los Consejos de Salarios por parte del Poder Ejecutivo, a partir del año 1992. A decir de la autora: *“Con ello se evitaba la homologación de los aumentos salariales para los trabajadores por rama de actividad, con lo cual, los acuerdos dependieron cada vez más de la capacidad de los empleadores para otorgar aumentos en función de la situación de cada empresa, y del poder de negociación de sus empleados.”* (Espino, 2004: 7).

Otro elemento sintomático de la no intervención del Estado en la relación capital- trabajo, está dada por la desvalorización del Salario Mínimo Nacional (SMN), que deja de cumplir su objetivo de elevar el nivel de salarios. A decir de Espino, pasa a cumplir una única función, ser el *“indexador de ciertas prestaciones que sirve el Estado –principalmente asignaciones familiares– y como base impositiva para los fictos patronales de aportes a la seguridad social, el impuesto a las retribuciones personales y el ajuste de partidas especiales, entre otras.”* (Espino, 2004:7)

Espino observa como la apertura de los mercados, la flexibilización, privatización y desregulación han afectado los niveles de bienestar y equidad, aumentando tanto el desempleo estructural como la concentración de capitales. (Ref. Katz, 2000; Katz y Stumpo, 2001. En Espino, 2004: 7). Sin embargo, las mayores problemáticas que se señalan son la **transitoriedad de los empleos y la informalidad**.

Podemos observar que el proceso de debilitamiento de la sociedad salarial se expresa en Uruguay, principalmente en la **pérdida de seguridad e integración a través del trabajo**. El trabajo informal toma gran relevancia, tanto a partir de relaciones de dependencia no formalizadas, como por los trabajadores por cuenta propia que desarrollan diversas estrategias de sobrevivencia.

Finalmente, queremos señalar el impacto que este proceso adquiere en Uruguay. Si bien, como señalamos en el capítulo anterior, Uruguay tiene una historia marcada por una importante integración social a través del trabajo y la protección social, los niveles de empleo no llegaron a los de los países desarrollados, ni en cantidad, ni mucho menos en calidad. Por el contrario, el carácter dependiente de la economía internacional, marca la debilidad que se expresa en la existencia de un sector de la población en situación de pobreza y de informalidad en el mercado de trabajo. Por tanto, este período agrava la situación, no sólo aumentando este sector de la población desafiada, sino profundizando su distancia con el mundo del trabajo, que cada vez requiere empleos más calificados.

En términos de Castel, podríamos decir que los “inútiles para el mundo” en Uruguay, están en muchos casos marcados por un largo período de desafiación, que se fue profundizando en las últimas décadas del siglo XX.

### ***Cambios en el sistema de protección social.***

En cuanto al sistema de *protección social*, podemos decir que se mantiene la estructura tradicional, aunque comienza a combinarse con otras modalidades innovadoras. Por un lado, hay una combinación cada vez mayor con la prestación de servicios privados (salud, educación). Por otro lado, se implementan desde el gobierno nuevas estrategias de asistencia para los sectores de menores recursos, con un fuerte énfasis en la participación de la sociedad civil (Midaglia, 2000).

Entre las reformas económicas y sociales que vendrían a sustituir el modelo de bienestar anterior, Midaglia (2000: 28) menciona: *“la semi-privatización del sistema de seguridad social, la reforma educativa que busca mejorar la intervención pública en los sectores carenciados, y una serie de tercerizaciones de las prestaciones sociales.”*

A decir de Midaglia, *“Las modificaciones en términos de orientación radicaron en una **“convivencia con escasa articulación”** entre políticas sectoriales renovadas y de carácter universalista con nuevas iniciativas sociales de tipo focal y en ocasiones de naturaleza integral”* (Midaglia, s/d: 2).

Filgueira opina en el mismo sentido, expresando que Uruguay *“parece acercarse a un edificio de welfare que mezcla los principios liberales de focalización para los pobres y mercado para los ricos, con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de protección estamental...Su producto social es la focalización pobre e insuficiente para pobres, vulnerabilidad de corporativismos y dispositivos de solidaridad desfinanciadas y modelos privados que monopolizan y capturan rentas que surgen de asegurar “buenos riesgos” dejando a las corporaciones y al Estado los “malos riesgos”, en una lógica de descreme perverso de los viejos y ya antes ineficientes sistemas de solidaridad vertical o de sobrecarga de los ya desfinanciados Estados”* (Filgueira, 2005: 16). De esta forma, el autor nos ilustra respecto a la modalidad que adopta el cambio de modelo, manteniendo las formas, las estructuras del viejo Estado de Bienestar. Se genera un sistema dual, que combina – desarticuladamente- lo tradicional y lo innovador. De esta forma se van socavando los pilares que le daban sustento al antiguo modelo de bienestar.

La lógica del sistema dual se expresa en que las nuevas políticas sociales se ubican, principalmente en nuevas áreas de atención. En este sentido lo expresa Midaglia (s/d: 5), *“...la innovación en materia de protección se produjo en aquellas áreas no típicas del “welfare”, como infancia, juventud y género...”*. De esta forma incorporan demandas no articuladas con el conflicto capital-trabajo, a la vez que dan atención a nuevas expresiones de la pobreza.

Concentrándonos en estas arenas de mayor innovación, encontramos que las mismas estuvieron inspiradas en el nuevo paradigma de políticas sociales, que Midaglia (s/d), tomando a otros autores (Franco, R.; Bresser Pereira C. y Cunill Grau N.), caracteriza a partir de la tercerización de servicios sociales; la participación de la sociedad civil; la focalización de acciones y beneficiarios y la integralidad de las prestaciones.

En un estudio realizado por Midaglia (s/d) se destaca el carácter heterogéneo que adopta el sistema en tanto es el producto de diversas políticas implementadas por los sucesivos gobiernos. Lo que nos lleva a identificar que el proceso de transformaciones del sistema de protección social es el producto de sucesivas **“políticas excepcionales”** o **“by pass”**, según denominación de Midaglia (s/d). Se hace referencia a que son políticas que no buscan inscribirse de forma permanente en la estructura de bienestar, readecuando su matriz a las nuevas problemáticas sociales. Por el contrario, “emergen” atendiendo problemáticas

puntuales y específicas que escapan a las capacidades de atención del viejo y debilitado modelo de bienestar. Esta condición colabora fuertemente en la inadecuación del sistema de bienestar que va dejando como resultado la imagen que nos facilitaba Filgueira párrafos anteriores.

La atención a las nuevas y agravadas problemáticas sociales, no conduce a una redefinición del sistema de modo que permita proteger allí donde se necesita protección. Por un lado, se va generando una imagen de lo insuficiente y vetusto del sistema de protección del antiguo Estado de Bienestar desvalorizándolo. Por el otro lado, **se construyen políticas que funcionan como “parches”**, poniendo en cuestión la función integradora del sistema de protección social.

CAPÍTULO 3:  
**LA BÚSQUEDA DE RESPUESTAS  
AL PROBLEMA DE LA DESAFILIACIÓN SOCIAL.**

En este tercer capítulo nos adentraremos en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social -PANES-, en tanto respuesta del nuevo gobierno en Uruguay frente a los problemas de desafiliación. Para su desarrollo, comenzaremos con el análisis que realiza Castel respecto a las políticas de inserción implementadas en Francia desde la década del 80, que surgen para enfrentar los problemas de la desafiliación. Asimismo consideraremos las propuestas que, en base a dicho análisis, el autor desarrolla para enfrentar la problemática. Esta primera parte será una referencia fundamental para el posterior análisis del PANES.

**a) Las respuestas a la desafiliación: las políticas de inserción.**

Las políticas de inserción, surgen como producto del debilitamiento de la sociedad salarial y también de la pérdida de homogeneidad de los trabajadores. A decir de Castel (1997: 425): *“Esta toma de conciencia de un principio de heterogeneidad en una sociedad arrasada por el crecimiento signó sin duda el retroceso de las políticas integradoras globales, y multiplicó los tratamientos especiales para las “poblaciones en problemas”.*”

Si bien el sistema de protección social ligado al trabajo continúa siendo predominante, su hegemonía comienza a ser cuestionada, principalmente debido a su incapacidad para hacerse cargo de todos los que han quedado por fuera del mercado formal de trabajo. Las políticas de inserción surgen entonces, como alternativas a la seguridad social -y sus categorías homogéneas y estables-, buscando nuevas formas que permitan atender las situaciones diversas que no son cubiertas por ésta, es decir a los *“dejados-de-lado de las protecciones clásicas”* (Castel, 2004 a). Castel hace referencia a las políticas desarrolladas en Francia, principalmente a partir de los años 80.

En este sentido, las **“políticas de inserción”** obedecen a una lógica de discriminación positiva. Se focalizan en poblaciones que son seleccionadas a partir de la constatación de su situación deficitaria; por lo que son objeto de la atención y los cuidados adicionales. A decir de Castel (1997: 423): *“En realidad padecen un déficit de integración....”.*

Estas políticas dan cuenta de una nueva modalidad de protección muy diferente a la desarrollada en el marco del Estado Social y la sociedad salarial. En esos tiempos se desarrollan las llamadas **políticas de integración**, que son entendidas como aquellas *“animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro. Ellas proceden mediante orientaciones e instrucciones generales en un marco*

*nacional.*" (Castel, 1997: 422). Basadas en la homogeneidad del estatuto de trabajadores, se generan formas de solidaridad administradas por el Estado. Se desarrollan servicios sociales uniformes que funcionan como propiedad social de todos los ciudadanos; su cometido es la protección del conjunto de la sociedad.

Por el contrario, la nueva modalidad en que se inscriben las políticas de inserción se basa en la heterogeneidad de la población, y en la necesidad de adecuarse a las particularidades de las situaciones de desafiliación. Para ello desarrolla tres características señaladas por Castel (2004 a): la **flexibilidad** en el régimen de las protecciones; la consiguiente **diversificación** que permite ajustarse a la especificidad de la problemática; y la *individualización* en su implementación, que permite adecuarse al proceso y las necesidades de cada persona.

En consonancia con estas características Castel identifica dos nuevos términos que adoptan un lugar central en las protecciones: **el contrato y el proyecto**. Los mismos, a nuestro modo de ver están en directa relación con la preeminencia que adopta el mercado en la sociedad post-salarial. La relación entre el Estado y el beneficiario adquiere la forma de *contrato*, ya que para recibir la prestación, la persona debe asumir compromisos relativos a sus posibilidades de inserción. A decir de Castel, *"se trata de pasar del consumo pasivo de prestaciones sociales brindadas de modo automático e incondicional a una movilización de los beneficiarios que deben participar de su rehabilitación."* (Castel, 2004 a: 91).

El surgimiento de esta nueva modalidad de políticas de inserción no podemos decir que se desarrolla con la pretensión de sustituir completamente a las políticas de integración. Por el contrario, a decir de Castel (1997: 423): *"Las políticas de inserción pueden entenderse como un conjunto de empresas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda (un marco de vida decente, una escolarización "normal", un empleo estable, etcétera.)...."*. Se trataba de políticas que debían actuar como una transición hacia las políticas de integración. Se suponía brindaban una inserción social, que debía desembocar en una inserción profesional o integración, lo que requiere: *"...volver a encontrar plenamente un lugar en la sociedad, reinscribirse en la condición salarial, con sus servidumbres y sus garantías."* (1997: 435) Sin embargo, el carácter transitorio de las políticas de inserción en Francia no resultó tal. Éstas actuaron efectivamente en un escenario de problemáticas que no eran cubiertas desde las políticas de integración, pero no lograron superar estas situaciones. Constituyeron entonces una nueva forma de "existencia social", basada en una **inserción a través de la asistencia**.

Dicha forma de existencia social, refiere a lo que Castel llamó **zona de asistencia**, como una cuarta zona de cohesión social (ya desarrolladas en el primer capítulo). Esta zona estaría dando cuenta de una relación de los individuos con la sociedad dada por las políticas sociales

asistenciales. Los sujetos pasarían a ser **insertados permanentes**, que están integrados a través de la asistencia, pero que han sido descalificados para la producción. Al respecto se cuestiona Castel (1997: 436): *“¿Qué es un insertado permanente? Alguien que no se abandona por completo, a quien se acompaña en su situación presente, tejiendo en torno de él una red de actividades, iniciativas, proyectos.”*. Esto coloca el dilema de si debemos aceptar una sociedad con individuos que permanecen atendidos, acompañados pero que ya no tienen posibilidades de pertenecer plenamente, de realizar una actividad con sentido social, aportando en el mundo de la producción y del trabajo.

En consecuencia, para Castel las políticas de inserción son una *“bocanada de oxígeno que mejora marginalmente las condiciones de vida de los beneficiarios sin poder transformarlas”* (Le RMI a l'épreuve des faits. Cita en Castel, 2004a: 93). Esta característica no convierte a la política en despreciable, por el contrario se valora su capacidad de frenar los recorridos de desafiliación. Pero no contentándose con eso, es necesario preguntarse por las posibilidades de reformular el sistema de protección en tanto mecanismo de integración social; y en el marco de ello, repensar las políticas apropiadas para atender las particularidades de estas situaciones de desafiliación.

#### **b) El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social -PANES-**

Luego de señalar los aspectos principales del proceso de integración social en la sociedad moderna -su apogeo en la sociedad salarial, y su debilitamiento en la sociedad pos-salarial, tanto a nivel global como nacional-, nos proponemos analizar una política concreta que pretende dar respuesta a las situaciones de pobreza extrema, en el marco de una sociedad que agravó sus problemas de desigualdad social y desafiliación. La política elegida es el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, desarrollado en Uruguay por el gobierno progresista, entre los años 2005 y 2007.

Este análisis se enmarca también en el recorrido, ya presentado, de la historia uruguaya. Identificamos dos períodos: el “Uruguay integrado” simbolizado en el batllismo de principios y mediados de siglo; y el “Uruguay fragmentado”, simbolizado por el Consenso de Washington y la profundización del modelo neoliberal. A partir del año 2005, estamos frente a un nuevo gobierno que ha comenzado a desarrollar diversos cambios que prometen afianzar un modelo de desarrollo, que tenga la equidad y la integración social como principios.

Realizaremos un análisis desde la mirada de la integración social. Colocamos la preocupación central en el debilitamiento de los lazos de pertenencia de un importante sector de la población, que al 2005 estaba en situación de indigencia y desafiliación. Nos interesa identificar de qué forma la principal política que el nuevo gobierno propone y ejecuta para encarar el problema de

la creciente fragmentación social, el PANES, contribuye y posibilita procesos de afirmación de un camino hacia la integración social.

A continuación, realizaremos una contextualización que nos permita comprender el PANES como acción integrante de un programa de gobierno, el cuál, cabe señalar, tiene una continuidad en lo que se da a llamar el Plan de Equidad. Éste comienza a implementarse en el 2008, y se trata de un conjunto de políticas sociales desarrolladas en diversos ámbitos de la administración pública, que integra elementos de continuidad con algunos componentes del Plan de Emergencia.

El análisis específico del PANES lo realizaremos a partir de los documentos oficiales existentes. Analizaremos su diseño, procurando identificar el discurso oficial; los fundamentos que dieron origen a dicho diseño, caracterizado por ser el producto de diversos cambios y propuestas nuevas surgidas durante su implementación. Asimismo, en los casos en que existen evaluaciones realizadas de los programas, las tomaremos como insumo para el análisis.

A partir de la perspectiva desarrollada en los capítulos anteriores, procuraremos identificar la relación de los componentes del PANES con el trabajo y el sistema de protección social, con el objetivo de analizar los caminos que se habilitan hacia la construcción de procesos de integración social.

### ***El PANES en el escenario del nuevo gobierno.***

Como fuera señalado, la fuerza política que llega al gobierno en el 2005, surge en los años predictoriales (1971), a partir de la conjunción de organizaciones sociales, y algunos sectores de los partidos tradicionales que se enfrentaban a la imposición de un nuevo modelo económico a través de las medidas represivas que llevaron al golpe de Estado de 1973.

A partir de allí, esta fuerza política ha sido caracterizada en contraposición con los partidos tradicionales, y también con el modelo económico, político y social que sustituye el llamado Estado de Bienestar en Uruguay. Hay una referencia positiva al modelo de país de la primera mitad del siglo, y una referencia claramente negativa al modelo llamado neoliberal. A esto se refiere Tabaré Vázquez (2005: 1, 2) al asumir su cargo de Presidente, el 1 de marzo, de 2005: *“Este gobierno será un gobierno de cambios, cambios necesarios, porque aquí hubo un proyecto de país que se derrumbó sobre los más débiles, y un estilo de gobierno al cual también la historia le pasó por arriba.”*

El programa de gobierno se construye en base a cinco grandes áreas: el Uruguay Social, el Uruguay Productivo, el Uruguay Innovador, el Uruguay Democrático y el Uruguay Integrado. El

desarrollo de estas áreas se fundamenta a partir de una distancia respecto al modelo economicista del pasado, basado exclusivamente en el crecimiento económico y la teoría del derrame. Propone una estrategia de desarrollo, atendiendo todas las dimensiones de forma interrelacionada. El Plan de gobierno incluye reformas importantes en varias de estas dimensiones, "*sistema integrado de salud, reforma tributaria, plan de vivienda, entre otros*". (Vázquez, 2005: 1)

**El trabajo**, aparece en el centro de esta estrategia, como elemento esencial del desarrollo del país y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Así lo expresa Vázquez (2005: 3): "*Y como eje, que atraviesa esos planos (las cinco áreas), el trabajo. El trabajo como valor social, pero también el trabajo como ética de vida. El trabajo que genera riqueza económica pero que también es una actitud ante la vida. El trabajo que dignifica a la vida de los seres humanos.*"

Asimismo, se expresa la direccionalidad de los cambios que pretende dar el nuevo gobierno en el sentido de fortalecer hacia la igualdad de oportunidades, desnaturalizando la pobreza, y relacionando el fenómeno con el modelo económico, político y social. En este escenario se enmarcan las políticas de atención a la pobreza: "*Queremos trabajar para que todos tengamos las mismas oportunidades. Luchar contra las causas de la pobreza no contra la pobreza; contra la pobreza no se lucha, con la pobreza se trabaja.....*" (Vázquez, 2005: 4).

De esta forma, distinguimos que aparece en el discurso una **pretensión de integración social**, ubicando el trabajo como factor central. Se plantean la desigualdad social y la pobreza como fenómeno social que cuestiona el sistema, exigiendo la búsqueda de alternativas que movilizan a la sociedad toda.

El énfasis que el nuevo gobierno pone en la **atención de "lo social"** se expresa básicamente en dos acciones. Una primera de carácter estructural, la creación de un nuevo ente encargado de articular las políticas sociales, el Ministerio de Desarrollo Social –MIDES-(Ley 17.886). Y como segunda medida, se impulsa el desarrollo del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social –PANES-.

Algunos autores (Midaglia, s/d; Lasida, 2006) han señalado la importancia de analizar estas dos iniciativas en conjunto. Las mismas estarían dando cuenta de una propuesta que combina el corto y el largo plazo. Parecería existir una decisión de trabajar sobre la **reestructura del sistema de políticas sociales**, basado en la articulación, ya que se señala la fragmentación como debilidad de los períodos anteriores, a la vez que se busca atender los problemas que son considerados "de emergencia".

A decir de la Subsecretaria del **MIDES**, Ana Olivera (2005: 32), este ministerio busca establecerse como el “*órgano rector y coordinador de las políticas sociales en todo el país*”.

El **PANES** se entiende también como un “compromiso” que se fue generando desde varios años anteriores. La propuesta de un plan de emergencia se venía planteando por la fuerza política desde 1999, en la campaña electoral anterior y concretamente en un plan en el año 2002, a partir de la fuerte crisis económico-social; en todos estos casos sin lograr su aprobación en el Parlamento.

La realización del PANES como primera medida del gobierno se fundamenta en una concepción basada en el ideal de **respeto a los derechos humanos**. Así lo manifiesta Marina Arismendi (2005: 18, 19), quien asume como Ministra del nuevo órgano (MIDES) “...*estamos hablando de derechos humanos que están en la Constitución de la República para todos los habitantes de nuestro territorio....se trata de los derechos de todos y por lo tanto de obligaciones del estado, más concretamente del gobierno, para que todos los compatriotas tengan posibilidades de tener herramientas para ejercer esos derechos.*”

Se justifica el carácter de “emergencia” en que “*hay gente que ha perdido demasiado y no puede seguir esperando*”, pero este discurso se complementa con la idea de que la asistencia que se pretende dar desde el PANES “*no es un acto de caridad es un deber de la sociedad para quien tiene el derecho a ser asistido*” (Vázquez, 2005: 4)

Se advierte que hay un aumento de la pobreza y la indigencia que no sólo está dado por la disminución de los ingresos sino que se vincula con el acceso a la educación, la salud, la vivienda y el trabajo –particularmente el trabajo formal-. La situación de emergencia se expresa en estas diversas dimensiones, en muchas de las cuáles el gobierno plantea reformas de alcance general.

En la Memoria Anual de 2006 del MIDES, se expresa: “*El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social forma parte de un gran proyecto nacional que tiene como objetivo trabajar por una sociedad más justa y equitativa, atendiendo la indigencia, la extrema pobreza, que no sólo se determina por la carencia de ingresos económicos sino por los procesos asociados de exclusión social: imposibilidad de acceso -por múltiples factores- a servicios sociales en áreas claves: salud, seguridad social, educación, hábitat saludable, falta de oportunidades y en los núcleos de mayor vulnerabilidad, estar expuestos a situaciones críticas y de alto riesgo, como llegar al límite de vivir en la calle, en climas de alta violencia familiar y vecinal, maltrato, abuso, entre otros*”. (Memoria 2006: 6)

De esta forma, se coloca la pobreza como una problemática que será abordada desde un “gran proyecto nacional”, en el cuál el PANES aparece como un inicio, con carácter paliativo a la vez que promocional, atendiendo la “emergencia” pero buscando tender canales hacia acciones de mediano o largo plazo, que involucren cambios en la estructura social.

El nuevo gobierno plantea una dirección hacia la integración social colocando el trabajo y la igualdad social como elementos centrales, ubicando a la pobreza como producto de un cierto modelo económico social a modificar. Intervienen varias dimensiones, por lo que se proponen diversas reformas que promuevan cambios a mediano plazo. El Plan de Emergencia aparece como una forma de atender los problemas más acuciantes, enfrentar las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, como forma de reestablecer derechos, lo que permitiría avanzar hacia la igualdad de oportunidades señalada.

### ***Los tres objetivos del Plan.***

Hay dos elementos que son mencionados como constitutivos del Plan: “*acabar con la exclusión social y frenar la caída de otros sectores*” y “*simultáneamente brindar apoyo a las políticas sociales.*” (Arismendi, 2005: 18)

Los objetivos que se explicitan en el documento de “*Fundamentación*” del PANES (2007) son:

*a. Garantizar la cobertura de las Necesidades Básicas de los sectores sociales más vulnerables y frenar el riesgo de empobrecimiento agudo.*

*b. Generar las condiciones y estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales.*

*c. Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social.”<sup>5</sup>*

En estos tres objetivos podemos distinguir **tres dimensiones de abordaje**, que son complementarias, y que contemplarían la conjunción de lo inmediato - “de emergencia”- y la pretensión de integración e igualdad de oportunidades. En este sentido haremos referencia a los objetivos como tres niveles en un posible camino hacia la integración social.

---

<sup>5</sup> Como ya fue señalado en los documentos oficiales del PANES encontramos diversidad en la información, tal es el caso de los objetivos que no siempre aparecen presentados como aquí lo hacemos – tomado del documento de “*Fundamentación*” del MIDES/PANES. En otros documentos el objetivo aquí señalado como b es omitido, así como se encuentran cambios en la redacción de los otros restantes.

Entendemos la integración social como un proceso en el que se van recuperando los sostenes que hacen a una vida social integrada. En este sentido, los tres objetivos marcan claramente la pretensión del PANES de construir un **recorrido hacia la integración social**, es decir, dotar sus acciones de un *sentido integrador*.

En este escenario ubicamos los objetivos como aquellos aspectos que son necesarios y tal vez previos al desarrollo de posibles políticas de integración, que buscan recuperar aspectos esenciales que posibiliten procesos reales de integración social.

Podemos visualizar los objetivos como “niveles”, que van trabajando sobre las condiciones de vulnerabilidad para aproximarlas a situaciones con mayores posibilidades de integración. En este sentido, encontramos que la **satisfacción de las necesidades básicas** responde a un primer nivel que procura atender el mínimo básico de bienestar de forma inmediata. Este objetivo se ve fortalecido por la pretensión de **sostener esta satisfacción de las necesidades en “estructuras de oportunidades”**; lo que da cuenta de una institucionalidad y una proyección que estarían garantizando niveles básicos de cobertura y protección, que previenen la generación de situaciones de vulnerabilidad extrema. El tercer objetivo refiere a la **construcción de rutas de salidas** apostando a formas colectivas y participativas. En este objetivo aparece claramente la pretensión de desarrollar estos procesos desde una perspectiva de la integración social, por lo que lo ubicamos en un tercer nivel en la búsqueda de aproximarse a caminos de efectiva integración.

En los objetivos del PANES se hace presente la pretensión del gobierno de dirigirse hacia caminos de integración social; en este caso combinando objetivos propios de la situación de emergencia en la que se fundamenta el Plan, con objetivos que abren perspectivas más amplias de mediano y largo plazo, conectándose así con posibles procesos de integración social. El PANES aparece entonces como un tránsito, un primer paso, en un camino que se dirige – según el discurso del gobierno- hacia procesos de integración social. Dichos procesos se deberán ir desarrollando paulatinamente a medida que se cubran ciertas necesidades fundamentales y se recuperen derechos perdidos.

A partir de aquí, nos interesa profundizar en el estudio del diseño del PANES con el objetivo de analizar de qué forma se expresa el sentido integrador enunciado en los objetivos y en el discurso del nuevo gobierno progresista. Procuraremos identificar la relación de los componentes con los objetivos señalados, para luego analizar, desde nuestra propia mirada, si efectivamente las acciones programadas podrían ser una contribución a iniciar posibles caminos de integración social.

## **Los componentes del Plan.**

Como se señala en la Memoria del año 2006<sup>6</sup>, “*El Plan de Emergencia se construye como un puente que combina la gestión de varios programas....*”. Dado que el diseño del PANES se fue afinando y redefiniendo sobre la marcha, sus componentes sufrieron diversas modificaciones, tanto en sus objetivos, como en sus actividades. Al recopilar los documentos existentes se encuentra un escenario disperso, con información diferenciada de acuerdo a las fechas en que fueron realizados. Así mismo, encontramos que los diversos componentes tienen una gran heterogeneidad tanto en la información que presentan, como en los programas y actividades que incluyen. El origen de los programas no parece ser en todos los casos producto de un diseño planificado, sino también respuestas ante problemáticas y ante oportunidades que se fueron identificando en el transcurso del Plan. La coordinación con distintos organismos nacionales, así como la cooperación internacional aparecen como elementos fuertemente presentes en la definición de varios programas<sup>7</sup>.

Los diez componentes que se presentan en el documento mencionado son: Ingreso Ciudadano, Emergencia Sanitaria, Apoyo Socio Educativo en zonas de contexto socio cultural crítico, Plan Alimentario Nacional, Mejoramiento del Hábitat, Programa de Atención a los Sin Techo (PAST), Uruguay Clasifica, Construyendo Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay y Proyectos de Opción Productiva.

Para analizar esta diversidad de componentes hemos elegido agruparlos a partir de lo que consideramos tres grandes dimensiones que hacen a esta estrategia de protección social:

- 1) **La transferencia monetaria como política de protección social.** En esta primera parte analizamos el componente “Ingreso Ciudadano” que adopta un carácter central en el PANES, a la luz de los sistemas de transferencias.
- 2) **Los servicios tradicionales de la protección social.** Tomamos los componentes que refieren a las diversas dimensiones de la protección como salud, educación, alimentación y vivienda.
- 3) **El trabajo en el marco de la estrategia de protección social.** Nos proponemos analizar los componentes que tienen un carácter promocional, vinculados al trabajo, o a lo que el MIDES ha dado en llamar la construcción de rutas de salida.

Para el desarrollo del análisis utilizaremos esta organización de los componentes del Plan, identificando su relación con los objetivos, en tanto niveles de aproximación a caminos de

---

<sup>6</sup> La Memoria 2006 es el documento que tomamos como referencia para el desarrollo de la información respecto a los componentes del PANES.

<sup>7</sup> Respecto a la cooperación internacional claramente se identifican los programas “Nos tenemos que ver” y “Yo si puedo”, realizados en Convenio con Cuba.

integración social. No se trata de evaluar el cumplimiento de los objetivos, ni de cuantificar el aporte a los procesos de integración social. Lo que se pretende es identificar la direccionalidad que adopta el diseño de los componentes en relación a los objetivos propuestos, a la vez que analizar posibles contribuciones y dificultades a los procesos de integración social.

### **1) La transferencia monetaria como política de protección social.**

El **Ingreso Ciudadano** "Consiste en una transferencia monetaria dirigida a jefes y jefas de hogar donde el protagonista asume compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos: realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la realización de actividades comunitarias, en la construcción de las rutas de salida." (Memoria 2006: 6).

A partir de esta descripción podemos decir que el Ingreso Ciudadano (IC) es una política de transferencia monetaria condicionada. La misma se ubica en la órbita del PANES, lo que le infiere el carácter de focalización en los sectores de menores recursos, aunque – cabe señalar – esta característica no está explicitada en la presentación del componente.

La transferencia monetaria se orienta claramente a la mejora de la **satisfacción de las necesidades básicas** de la población; si bien no podemos señalar en qué medida lo cumple, podemos decir que se propone aportar en dirección al primer objetivo mencionado del Plan.

Como señalamos los beneficiarios son las familias de menores recursos, en situación de indigencia o pobreza extrema. Para lograr la focalización del programa se realiza un proceso de selección. El mismo implica la inscripción por parte de la persona, la visita a su casa y la realización de un formulario que incluye una diversidad de información importante respecto a las condiciones de la vivienda, ingresos, características del hogar, entre otros. La información es procesada a través de un algoritmo conformado a partir de estas dimensiones, que, junto con el nivel de ingresos, establece la aceptación o no en el Plan. Esta experiencia ha sido valorada positivamente en la medida que permitió recabar un conjunto importante de información inexistente, logrando llegar a lugares y poblaciones antes no incorporadas al sistema de asignaciones, y en muchos casos al sistema de protección social en general (Proyecto de Ley AFAM, 2007). Al respecto, podemos decir que en tanto la información sea necesaria para el desarrollo de futuras políticas sociales que puedan adecuarse mejor a la realidad social actual, es un aporte de gran relevancia, que podrá ser integrado a los sistemas de información públicos nacionales.

Como ya señalamos es una *transferencia condicionada*. Si bien desarrollaremos más adelante cada una de las condicionantes, podemos decir que se hace referencia a tres dimensiones: salud, educación y promoción social de los participantes. En los dos primeros casos, se trata del control de obligaciones –y derechos- ya existentes para toda la población, básicamente dirigidas a la protección de los menores de edad: control de salud de embarazadas y niños; obligatoriedad de asistencia a la escuela y primer ciclo liceal. Al tener en cuenta que estas obligaciones ya existían, podemos pensar que el IC funciona como un mecanismo coercitivo para el efectivo cumplimiento de las mismas, sin lo cuál se niega el beneficio de la transferencia. Como veremos más adelante, la dimensión de la promoción social da cuenta de una concepción diferente de la contrapartida en tanto, no se trata de niños ni de obligaciones – derechos- preexistentes.

El Ingreso Ciudadano representa el 72.1 % de su presupuesto (MIDES/ DINEM. Informe de Monitoreo, 2007), lo que marca una importante apuesta por parte del PANES a la transferencia monetaria como herramienta de protección social.<sup>8</sup> La misma adopta un papel central en el PANES, integrándose a su vez con diversas políticas que fortalecen la atención a las necesidades básicas a la vez que trabajan en el terreno de la promoción social, tanto en aspectos educativos como psicosociales. Podemos pensar que esta conjunción de programas sociales coloca a la transferencia monetaria como una pieza de un Plan de atención multidimensional de la pobreza.

Para analizar el Ingreso Ciudadano en tanto política de transferencia monetaria, que es además continuada por una reforma en las Asignaciones Familiares (AFAM), nos interesa adentrarnos un poco en su historia, sus transformaciones y sus perspectivas.

En cuanto a los antecedentes en nuestro país, hemos observado el importante y temprano desarrollo de las transferencias monetarias vinculadas al trabajo: las jubilaciones y el seguro de desempleo; y a la incapacidad de trabajar: las pensiones. Dentro de las transferencias de la seguridad social se incluyeron también las asignaciones familiares, las que fueron modificando la selección de sus beneficiarios hacia la población de menores recursos, a la vez que se fueron autonomizando del trabajo formal.

El proyecto de Ley de Asignaciones Familiares, presentado en el Parlamento el 3 de setiembre de 2007, recopila la historia de dichas transferencias, lo que nos permitirá ubicar el PANES en relación a ellas. En la ley que les da origen, de 1943, las asignaciones familiares eran concebidas como un “*auxilio para la atención de las cargas familiares de los trabajadores del sector privado, formales y bajo subordinación laboral*”, integrando pocos años después a los

---

<sup>8</sup> Cabe señalar que el mismo no sustituye las prestaciones existentes, es decir que se superpone con otras prestaciones preexistentes, principalmente las asignaciones familiares por bajos recursos. (Arim y otros, 2006)

trabajadores del sector público y a los trabajadores rurales (Proyecto de Ley AFAM, 2007: 2). Finalmente en leyes de 1999 (N° 17.139) y de 2004 (N° 17.758), se introducen modificaciones que implican el despegue de los requisitos laborales de los beneficiarios y la focalización de la prestación a los hogares de menores recursos, siendo mayor el monto cuanto menores son los recursos del hogar. Al respecto, se señala en el mencionado Proyecto de Ley el avance significativo dado por la incorporación de un importante número de niños y adolescentes al sistema de protección social, *“...al tiempo que la prestación comenzó a desarrollar un rol de asistencia frente a las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica de los hogares.”* (Proyecto de Ley AFAM, 2007: 2, 3).

Tomando el documento mencionado podemos decir, respecto al papel de las transferencias monetarias en el sistema de protección social, que: *“en lo que refiere al sistema de seguridad social, nuestro país ha edificado un destacado sistema de transferencias fuertemente articulado al mercado formal de trabajo. Pero también en el devenir histórico ha generado mecanismos de protección social para quienes se encuentran en una situación de informalidad o precariedad laboral así como en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica”* (Proyecto de Ley AFAM, 2007: 1, 2). Es de nuestro interés destacar que las transformaciones que sufren las asignaciones familiares, permiten incorporar a un sector de la población que no logra la integración a través del trabajo. La condición de “pobre” pasa a ser un elemento de integración al sistema de protección.

A partir de esta breve revisión podemos enmarcar el Ingreso Ciudadano en un proceso de transformación de las transferencias monetarias que pasan de ser un complemento a los ingresos de los trabajadores, a una alternativa frente a la falta o insuficiencia del salario.

Identificamos que el aporte del Ingreso Ciudadano al sistema de protección social, en tanto antesala de la reforma de las AFAM, está dado por el fortalecimiento de la transferencia monetaria como herramienta asistencial para las situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica.

Esta forma de asistencia social deja su carácter transitorio, para ubicarse en un marco común de prestaciones sociales. En el pasaje del IC a las AFAM se amplía el universo de la población, aunque continúa siendo de menores recursos, y se modifica el sujeto de la protección, ya que mientras en el PANES es la familia, en las AFAM son los menores de edad (la transferencia se realiza por cada menor según su nivel de escolarización).

El reconocimiento de la existencia de esta población y su incorporación al sistema de protección social es una importante contribución para mejorar **la estructura de oportunidades**, aportando en la dirección marcada por el segundo objetivo del PANES. Esta

modificación en el sistema de protección social que el PANES promueve -colocando el IC como una transición- es necesario analizarlo más en profundidad, tanto desde la mirada de las transferencias monetarias en el sistema de protección social, así como desde una mirada más amplia del propio proyecto de integración social que puede esconderse tras estas modificaciones parciales en los mecanismos de integración.

En primer lugar, no podemos dejar de decir que una transferencia de ingresos a la población de menores recursos implica indefectiblemente una mejora en su nivel de vida que no es para nada despreciable. Su implantación como parte del sistema de protección social, implica **reconocer la existencia de estas situaciones de vulnerabilidad** a la vez que **asumir un compromiso político** con las mismas. En este sentido, Vera Da Silva Telles (1998) se refiere a la renta mínima en Brasil, la que al decir de la autora, implica conceptualizar la idea de mínimos sociales, lo que significa una **conquista de ciudadanía**, en tanto establece un compromiso público de garantizar dichos derechos básicos.

En segundo lugar, es importante valorar la inscripción de la transferencia en sistemas más universales. Respecto a estas valoraciones, nos encontramos con defensores del Universalismo Básico (Filgueira, Molina, Papadópolos, Tobar; 2005), en tanto constituye una alternativa frente a los sistemas duales o excluyentes que desarrollan políticas focalizadas, transitorias y residuales. Su propuesta busca conformar un sistema para el conjunto de la sociedad, que brinde prestaciones de calidad, aunque se trate de un mínimo de éstas. La universalidad como característica central del sistema no impide incluir formas diferenciadas para distintos sectores de la población, según su nivel de ingresos, tampoco elimina la focalización como instrumento parcial y transitorio, que se enmarque en sistemas universales. En este sentido, hacen referencia a las **transferencia monetarias para pobres**, las que consideran deben ser desarrolladas **en el marco de sistemas universales**. La Reforma de las Asignaciones Familiares constituye, desde este punto de vista, un avance significativo en cuanto a la construcción de un modelo de protección social dirigido hacia la equidad y la ciudadanía, a favor de una sociedad más integrada.

De este modo, se reconoce el importante avance que constituye esta nueva Ley de Asignaciones Familiares en Uruguay, ya que incluye prestaciones focalizadas en los sectores de menores recursos –por fuera del mercado laboral- en un sistema universal, buscando así generar una nueva complementariedad entre formas de protección que tienda a cubrir a toda la población.

No obstante, creemos importante atender otros argumentos que permiten afinar el análisis respecto a su significación desde la perspectiva de la integración social. En este sentido, continuamos con los aportes de Telles, quien señala que la idea de "mínimos" implica una

concepción de valor, por lo que se requiere una discusión pública que permita una definición en la que todos se vean involucrados. En este sentido: *“Sem essa referência publicamente debatida e negaociada quanto aos mínimos sociais a serem construídos e garantidos como compromisso público, os programas de renda mínima terminan por transitar uma frágil fronteira na qual o direito a uma vida digna facilmente se transforma ou pode se transformar no que Sposati ben definiu como esmola institucionalizada”* (Telles, 1995: 9). Esta discusión pública estaría dando cuenta del lugar que ocupan esta problemática social y las políticas de respuesta, en la sociedad en su conjunto y en las formas de resolver los riesgos de su fractura, es decir su integración social.

La cuestión central que plantea Telles (1998; 9) es si se trata de mínimos de pobreza o de mínimos de ciudadanía. Al tratarse de la ciudadanía se colocarían como referencia los derechos que el Estado debe garantizar para todos sus ciudadanos. A decir de la autora, *“A questao é política, inteiramente política: até em que ponto os programas de renda mínima se mantêm no terreno de políticas residuais e apenas compensatórias, ou conseguem se realizar como instrumentos de políticas sociais pautadas por critérios universais de cidadania?”*(1998:9)

La interrogante que se nos plantea es en qué medida esto es sólo un “piso básico” desde el cuál trabajar hacia formas de integración social, o si por el contrario este derecho es también la condena a un sector de la población a contentarse con asegurar la vida en su expresión más mínima, y resignarse a la posibilidad de ocupar un lugar con utilidad social, con sentido.

## **2) Los servicios tradicionales de la protección social.**

Luego de analizar la relación del PANES con el sistema de protección social, en cuanto política de transferencia de ingresos, veremos ahora otros componentes estrechamente ligados a la protección social como los son: la salud (a través del componente “Emergencia Sanitaria”); la educación (a través del componente “Apoyo socio educativo en zonas de contexto sociocultural crítico”); la vivienda (a través del componente “mejoramiento del Hábitat” y “Programa de atención a los Sin Techo”) y la alimentación (a través del “Plan Alimentario Nacional”).

2.a) El componente **“Emergencia Sanitaria”**, se propone como objetivo *“garantizar la cobertura de atención a la salud a sus protagonistas, priorizando aquellos con mayor vulnerabilidad social y dificultades de accesibilidad económica, geográfica y cultural.”* (Memoria 2006: 7).

Para el logro de este objetivo se desarrollaron estrategias diversas, de las cuales nos interesa destacar en primer lugar, el llamado *“carné de compromiso sanitario”*. Éste implica, por un lado, la incorporación al sistema de salud pública de aquellas familias que por diversos motivos aún no estaban integradas, y por otro lado se exige el control médico de los niños y niñas menores

de 14 años y de las mujeres embarazadas. Dicho control constituye una de las contrapartidas del Ingreso Ciudadano, lo que será analizado, junto a las demás contrapartidas en el cuarto capítulo de la monografía.

Respecto a la relación con los procesos de integración social, consideramos que su aporte consiste en *la inscripción de los sujetos desafiliados en el sistema de protección social, particularmente en este caso en el sistema de salud*. Este aporte al proceso de integración social se observó finalmente en los resultados mencionados en la Memoria 2006: *“En Salud Pública hubo un aumento de usuarios a partir del ingreso de nuevos hogares captados por el Plan de Emergencia, a un ritmo sostenido durante todo el año.”* (Memoria 2006)

Esta integración al sistema de protección social, se dirige entonces hacia la mejora de la **estructura de oportunidades**, que en este caso no está tanto dada por el trabajo sobre la oferta, sino porque pasan a formar parte de un sistema de atención al que no estaban accediendo. Logra intervenir en un **segundo nivel** en el recorrido hacia la integración social.

Es importante señalar que el aumento de la demanda que produce el programa coloca una tensión respecto a la oferta anteriormente existente. Al respecto se identifica una posible dificultad en el cumplimiento de los objetivos del programa, en el caso de un aumento de la demanda sin mejora de la oferta, lo que podría llevar a deprimir el nivel de atención en los centros de salud. Sin embargo, puede ser esperable que el aumento de la demanda provocado por las acciones del gobierno implique un cierto compromiso del mismo en la adecuación de la oferta. Particularmente en nuestro caso de estudio, si bien sabemos que fueron hechas transferencias al Ministerio de Salud Pública para solventar gastos propiciados por la implementación del PANES, no encontramos información precisa al respecto en los documentos oficiales investigados. Por otro lado, se debe tener en cuenta la implementación del Sistema Integrado de Salud<sup>9</sup>, que no sólo combina la atención pública y privada, sino que propone una importante inversión en infraestructura para el sector público. Estos elementos permiten presumir que el aumento de la demanda no va a ser un factor de depresión de la oferta en atención de salud.

Las otras medidas que están incorporadas a este componente, no atienden a la totalidad de la población incluida en el Plan, sino a aquella que lo necesita de acuerdo a diversos problemas de salud específicos.

- Salud ocular: se lleva a cabo en dos programas. Uno de ellos es el llamado “*Nos Tenemos que Ver*”, por el que se realizan operaciones principalmente de cataratas, para lo cuál

---

<sup>9</sup> EL Sistema Integrado de Salud comienza a implementarse en el año 2008, es decir al año siguiente a la finalización del PANES.

deben viajar a Cuba. Por otro lado, es un programa de detección y tratamiento de niños con alteraciones visuales, en el marco del Programa “*Verano Solidario*”.

- Salud bucal: se trata del arreglo y colocación de prótesis para quienes estén integrados al Programa Trabajo por Uruguay; y de programas preventivo- curativos para la atención de los niños.

La detección y tratamiento tempranos de problemas de salud bucal y ocular, aparece claramente como un beneficio de carácter fundamental para el futuro de los niños. En tanto este servicio no estaba incluido en el sistema de salud anterior, implica una mejora en la oferta de atención, que fortalece la protección social de la población más vulnerable. Cabe señalar que un fortalecimiento real del sistema exige dar continuidad al servicio más allá del PANES.

El Programa “Nos tenemos que ver”, constituye una importante mejora en la calidad de vida de la población beneficiaria. Implica la recuperación de la capacidad visual, tan importante para la vida en general y particularmente para la vida laboral.

Es de destacar que este Programa, que se desarrolla en el marco del PANES, tendrá su continuidad a partir de la apertura de una Clínica Oftalmológica en Uruguay –también llamada “Hospital de Ojos”-, que procura atender a toda la población, y no sólo la de menores recursos. A partir del Convenio realizado con Cuba, se prevé la colaboración de dicho país en el equipamiento y fortalecimiento técnico de la Clínica recientemente creada (MIDES/noticias, 2007). Es decir que un beneficio que comenzó desarrollándose para la población de menores recursos en una política focalizada, transitoria y con una modalidad condicionada a un convenio internacional, desemboca finalmente en una **política de carácter universal**, que fortalece la oferta en cuanto a la atención de la salud.

Respecto a los aportes posibles a los procesos de integración social, remarcamos el importante beneficio que significa para los destinatarios del programa, ya que la recuperación de la capacidad visual permite **potencia sus posibilidades de integración**. Asimismo, al contemplar su continuidad en la Clínica Oftalmológica recién mencionada, podemos decir que el **sentido integrador** del Programa se ve efectivamente plasmado, desembocando en formas universales y permanentes de atención.

La salud bucal para los beneficiarios de Trabajo por Uruguay, se remite básicamente a arreglos y colocación de prótesis para quienes lo necesiten. Al respecto encontramos que los objetivos de este programa están en estrecha relación con los objetivos del programa “*Trabajo por Uruguay*”. Consideramos que su énfasis no está colocado tanto en la protección de la salud

bucal en sí, como en las implicancias de la salud y la estética bucal para el aumento de posibilidades de obtención de un empleo.

Sintetizando, podemos decir respecto a la atención de la salud, que el diseño del PANES procura una inserción de la población en el sistema de salud, a la vez que procura asegurar la atención de los niños, tanto en mecanismos de control hacia los padres como a partir de programas específicos de atención (salud bucal y ocular). Es decir que este componente trabaja sobre la oferta y sobre la demanda de protección. Por último, en este componente se incluye la atención para adultos de otras problemáticas de la salud, lo que implica mejoras concretas en las condiciones de vida de esa población, lo que a su vez redundará en algunos casos en mejorar las condiciones para ingresar al mercado de trabajo. Respecto a los objetivos, consideramos que hay una combinación de programas que corresponden al primer nivel, de **satisfacción de necesidades**, y otros que procuran trabajar sobre la **estructura de oportunidades**.

2.b) Otro de los componentes que integra el sistema de protección social es el **“Apoyo socio educativo en zonas de contexto sociocultural crítico”**.

*“El objetivo de este programa es respaldar y generar intervenciones socio-educativas en un contexto integral, en pos de la construcción de rutas de salida de los protagonistas del Plan de Emergencia.” (Memoria 2006)*

Para el desarrollo de dicho objetivo se mencionan diversos programas realizados (Memoria 2006: 8):

- Programa de Alfabetización YO SÍ PUEDO, en el marco de un Programa cubano dirigido al analfabetismo adulto;
- Apoyo al programa del Consejo de Educación Primaria -CEP- “Verano Solidario”, a partir de financiamiento y voluntarios en Convenio con MIDES;
- Talleres culturales y de comunicación preferentemente para jóvenes que están fuera del sistema educativo y del mercado laboral. Se realizaron experiencias en el interior y con población reclusa. El mismo se ejecuta en Convenio con el Ministerio de Educación y Cultura -MEC- ;
- Realización de intervenciones lúdico-educativas en diferentes zonas de riesgo sociocultural en Montevideo y Maldonado, a partir de Convenio con el Instituto Superior Educación Física -ISEF-.

Respecto a este componente identificamos la existencia de una diversidad importante de programas o actividades, con una información insuficiente que no nos permite concluir claramente respecto a los propósitos específicos de cada programa, ni generales del

componente (exceptuando el Programa “Yo Si Puedo”). Parecerían ser varios programas de promoción, relativos a diferentes grupos dentro de la población del PANES que contribuyen a la mejora de la calidad de vida, pero que no logran identificar la problemática central en la que está implicada la población incluida en el PANES respecto al tema educación y cuál es la estrategia para darle una respuesta “de emergencia”. Cabe mencionar que algunos de estos programas se desarrollan en calidad de “plan piloto”, para luego ser evaluados e incorporados, o no, al sistema educativo. Esto podría dar cuenta de una búsqueda de estrategias adecuadas para atender ciertas problemáticas. De todos modos, estos programas no podemos identificarlos claramente con ninguno de los niveles planteados, dada la escasez y poca claridad de la información al respecto.

Nos centraremos entonces en el Programa “*Yo si puedo*”, ya que la información existente nos permite identificar con mayor claridad sus competencias, siendo además el programa más destacado por el MIDES dentro de este componente.

El mismo trabaja sobre la alfabetización adulta, es decir aquella población que no culminó la escuela, o que tiene analfabetismo funcional por desuso. Se busca desarrollar una alfabetización en cuanto a su función pero también en cuanto a su certificación formal. Consideramos que este elemento es importante en la medida que busca revertir un deterioro producido durante años anteriores, lo que entendemos está en estrecha relación con los procesos de desafiliación y empobrecimiento. El derecho a la educación, a saber leer y escribir en tanto una capacidad central para la comunicación e integración social son revalorizados y restituidos a partir de este programa. Tanto la recuperación o el desarrollo de estas capacidades, así como el reconocimiento formal de ello, constituyen importantes elementos para la promoción de dichos sujetos, tanto en el mundo del trabajo como en los diversos espacios de integración social.

Respecto a los objetivos del Plan ubicaríamos este componente en el **primer nivel**, en la medida en que no se pretende una estructura de carácter permanente a la cuál las personas deberían integrarse, sino que se procura resolver una problemática generada por un pasado de desatención importante, y pérdida de derechos. Es una política claramente restitutiva, se busca **restablecer un derecho fundamental** sin el cuál esta población no podría alcanzar otros niveles de integración.

Por último, es importante mencionar que si bien en el Ingreso Ciudadano se plantea como contrapartida “*asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo*”, esto no es mencionado en el marco del componente principal en cuanto a la dimensión educativa.

2.c) El componente **“Mejoramiento del Hábitat”**, se propone como objetivo: *“mejorar la calidad de vida de los protagonistas del PANES, brindando una ayuda en materiales y en asistencia técnica dirigida especialmente a aquellos hogares que se encuentren en situación de emergencia crítica habitacional rural- urbana con base territorial, de manera de impactar favorablemente en su hábitat...”* (Memoria 2006).

Para la implementación del Programa el MIDES proporciona una canasta de materiales (\$24.000) y, en caso de que sea necesario, técnicos, quienes apoyarán el proceso de autoconstrucción que se propone. Los beneficiarios son seleccionados de acuerdo a las condiciones de la vivienda, siendo favorecidas aquellas personas que se encuentren en situaciones más riesgosas. Por otro lado, se excluyen las residencias ubicadas en zonas inundables, -a excepción de situaciones que justifiquen la urgencia de la intervención –, así como aquellas en las que *“la propiedad de la tierra es privada y no pertenece al protagonista”* (MIDES/Mejoramiento del Hábitat).

En este sentido, podemos decir que la dimensión del hábitat se remite básicamente a las mejoras en las viviendas que están en situaciones más riesgosas, excluyendo así la diversidad de aspectos vinculados al hábitat.

El problema de la vivienda adquiere un carácter central en la población de bajos recursos, por lo que la atención de esta problemática adquiere gran relevancia. La mejora de esta situación es un elemento que innegablemente aporta a la calidad de vida de esa población. La interrogante se plantea respecto al alcance de la respuesta, ¿en qué medida mejora las condiciones de las viviendas que son beneficiadas por el programa?, ¿cuál es el porcentaje de beneficiarios respecto a las personas con situaciones problemáticas de la vivienda?; y finalmente, ¿en qué medida podemos decir que constituye una acción restitutiva en cuanto al derecho a la vivienda?, o más aún ¿en qué medida atiende el problema de la vivienda en un sentido integrador?

En el informe de monitoreo (MIDES/DINEM) presentado en noviembre de 2007, se puede observar no sólo el bajo nivel de ejecución respecto a lo propuesto (39.7 %)<sup>10</sup>, sino sobre todo interesa destacar que la población propuesta como meta es de 7.000 hogares, en un total de 71.231 hogares aprobados en el PANES, a setiembre de 2007. Por este motivo, podemos decir que se trata de una focalización dentro de la focalización, que trabaja sobre las situaciones más extremas, dentro de las situaciones más extremas (la población del PANES), teniendo en cuenta además que la vivienda representa un problemática generalizada para esta población. A esto le sumamos que la atención que se brinda a los beneficiarios, no es una solución al

---

<sup>10</sup> Se considera la posibilidad que existan problemas de ejecución y no de diseño, lo que excedería nuestro objetivo de estudio.

problema de la vivienda, sino mejoras parciales, que permiten disminuir la gravedad de la situación.

En este sentido, reconocemos que en lo que respecta al tema de la vivienda, la propuesta del PANES se remite a “atender la emergencia” en el sentido más estricto, es decir que no se aproxima a resolver una problemática, ni se plantea una reestructura futura para mejorar el abordaje de la misma; por lo que no identificamos que exista una perspectiva integradora en el diseño del Programa.

Para este análisis no podemos dejar de tener en cuenta la complejidad del tema de la vivienda, siendo que en la mayoría de los casos éstas se ubican en los llamados asentamientos irregulares (muchos de ellos en terrenos privados por lo cuál quedan fuera del programa), por lo que un proceso de integración de estas personas en cuanto al tema del hábitat implicaría, entre otras cosas, una regularización en términos jurídicos, un acceso a servicios, etc.<sup>11</sup> Esto nos hace reconocer la dificultad de iniciar procesos efectivamente integradores en relación a esta problemática. No obstante lo cuál, en los casos en que el programa se efectiviza, puede implicar una mejora de la calidad de vida de sustancial importancia.

En resumen, este programa, si bien no logra **satisfacer las necesidades básicas**, se orienta en esta dirección, correspondiendo así al primer objetivo propuesto en el Plan.

2.d) El otro componente que atiende el problema de la vivienda, en este caso la falta de vivienda, es el “**Programa de Atención a los Sin Techo (PAST)**”, el cuál se plantea como objetivo “...contribuir a la reinserción sociocultural y laboral de las personas en situación de calle.” (Memoria 2006).

Para su implementación se utilizan tres estrategias: refugios nocturnos, centros diurnos y equipos de calle. Cabe señalar que el Programa no ha sido implementado en todo el territorio nacional, sino que comenzó a desarrollarse en algunos departamentos.<sup>12</sup>

La puesta en marcha de una respuesta sólida frente a la situación de calle constituye un paso necesario y fundamental para atender estas situaciones de desafiliación extrema. La existencia de refugios que brinden otra opción ante la situación de calle es imprescindible para poner un freno en los procesos de desafiliación. En este sentido, se destaca un trabajo sobre la oferta por parte del Estado para frenar los recorridos de la desafiliación en situaciones de mayor gravedad como la vida en la calle. Por otro lado, la incorporación de la dimensión psicosocial es

---

<sup>11</sup> La referencia en este sentido es el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares -PIAI-, que aborda la problemática de los asentamientos, pero desde una visión integrada, que más que la vivienda apunta al mejoramiento de la infraestructura barrial, y a la búsqueda de alguna formalización de la situación.

<sup>12</sup> Los refugios nocturnos fueron desarrollados en Montevideo, Canelones, Maldonado, Paysandú y San José.

un paso hacia la conformación de un abordaje integral del tema que contemple las condiciones subjetivas, psicológicas e intelectuales de estos recorridos de vida en el tratamiento de los procesos de desafiliación.

Resumiendo, podemos decir que si bien es una respuesta paliativa, en tanto no brinda soluciones definitivas para las personas (básicamente la vivienda), se fortalece el dispositivo de atención, mejorando las posibilidades reales de respuesta. Finalmente, ubicamos este componente en relación al primer objetivo de **satisfacción de las necesidades básicas**.

2.e) El último componente que analizaremos en relación al sistema de protección social es el **“Plan Alimentario Nacional” –PAN-**.

*El mismo “Tiene como objetivo apoyar y mejorar el acceso de alimentos de los hogares incluidos en el PANES, con énfasis en los más vulnerables –niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas- a través de dos modalidades: el fortalecimiento de las transferencias de alimentos en coordinación con organismos e instituciones...; y la creación de mecanismos de transferencias económicas para la adquisición de alimentos, a través de una tarjeta magnética...” (Memoria 2006).*

Se trata de una transferencia dirigida a alimentos, a través de diferentes modalidades, siendo en algunos casos transferencia de alimentos, mientras que en otros se refiere a transferencia de ingresos controlando la dirección del gasto. En este sentido, se ubica en el primer nivel de asistencia, dirigido a la **satisfacción de las necesidades básicas**.

Particularmente la modalidad de la tarjeta magnética presenta una similitud con el ingreso ciudadano, en tanto ambos implican transferencias monetarias no contributivas, con la particularidad, en este caso, de direccionar el gasto.<sup>13</sup>

Si tenemos en cuenta que el gasto básico de cualquier hogar supone ser la alimentación, y que en los hogares de menores recursos la alimentación representa el gasto de mayor porcentaje en la economía del hogar; podemos suponer que la transferencia monetaria realizada con el componente Ingreso Ciudadano debiera estar dirigida esencialmente a financiar la alimentación del hogar. La innovación del control del gasto como medida para garantizar el acceso a la alimentación, no teniendo otros argumentos visibles, aparece entonces como una presunción de uso incorrecto, o con déficit en cuanto a garantizar esta necesidad vital. En el mismo sentido, podemos decir que aparece menos justificada aún la modalidad de canasta de

---

<sup>13</sup> Vale señalar que una de las diferencias con el Ingreso Ciudadano es que la tarjeta magnética toma como unidad a los niños, al igual que el sistema de asignaciones familiares, mientras que el Ingreso Ciudadano toma la unidad familiar.

alimentos que ni siquiera brinda la posibilidad de elegir entre éstos, adoptando formas asistencialistas muy alejadas de las concepciones basadas en los derechos sociales.

Finalmente, desde la mirada de la integración social, podemos observar que estos mecanismos de canasta de alimentos y de control del gasto, implican por tanto formas de asistencia basadas en cubrir carencias y no en brindar posibilidades al sujeto para afrontarlas. En este sentido, creemos que se plantea una tensión con la perspectiva basada en una concepción de derechos y de sujetos iguales en su capacidad de elección. No obstante lo cuál, consideramos que es necesario realizar un análisis fáctico que permita identificar la incidencia real en la utilización de este tipo de mecanismos, de modo de poder evaluar correctamente los resultados que este componente aporta para desarrollar posibles trayectorias hacia la integración social.

### **3) El trabajo en el marco de la estrategia de protección social.**

En tercer lugar, procuraremos analizar los componentes que tienen una referencia al trabajo, ya sea en apoyo a estrategias laborales (Uruguay Clasifica); en el desarrollo de capacidades socio-laborales (Construyendo Rutas de Salida); en el desarrollo de experiencias laborales propiamente dichas (Trabajo por Uruguay); y en fomento a emprendimientos productivos (Proyectos de Opción Productiva).

3.a) El programa “**Uruguay Clasifica**”, tiene como cometido “...apoyar a aquellos hogares que tienen a la clasificación artesanal de los residuos sólidos urbanos como una de sus principales fuentes de ingresos económicos.” (Memoria, 2006)<sup>14</sup>

En este componente identificamos una modalidad particular de atención a la emergencia, en la medida que amplía el campo de intervención, integrando diversos elementos que hacen a la problemática general de las situaciones de vida de la población de referencia y aún, que las supera. Encontramos que el tratamiento de las necesidades básicas y de las problemáticas de emergencia de esta población parecerían estar cubiertas por los demás componentes, mientras que éste abre un campo de trabajo en la temática, que resulta principalmente vinculado al propio desarrollo del sector en atención a una problemática social fundamental: el cuidado del medio ambiente y la gestión de la basura en los espacios urbanos. En este sentido, parecería ser la única actividad laboral que es apoyada a partir de un componente específico y, sobre todo, en relación a un trabajo general respecto a la temática en la que dicha actividad se

---

<sup>14</sup> Vale señalar que su inscripción en el PANES resulta dudosa en la medida en que no es identificado en todos los documentos oficiales. Mientras en la Memoria 2006 aparece como uno de los componentes, en el Informe de Monitoreo-MIDES 2007, permanece ausente tanto en el seguimiento como en la distribución de recursos del PANES. Tal vez uno de los motivos esté relacionado a la mencionada captación de recursos externos.

inscribe. Estas particularidades podrían deberse a los recursos externos que fueron captados por el Programa.

A partir del diseño del Programa, podemos decir que el mismo permitiría contribuir a encontrar canales adecuados para una población en situación de desafiliación, vinculando el abordaje sobre las estrategias de trabajo de esta población con un el abordaje de carácter general respecto a la problemática. Claramente hay una dirección hacia el fortalecimiento de las trayectorias personales, y la **construcción de rutas de salida** de la población que vive de la clasificación, trascendiendo aún más hacia un abordaje de inclusión de estas trayectorias en la vida de la sociedad. En este sentido, corresponde a un tercer nivel en el camino de la integración social, aunque con una escasa vinculación con los otros dos objetivos.

3. b) El Programa "**Construyendo Rutas de Salida**", "*es un programa de promoción de capacidades, con énfasis en el desarrollo de la lectoescritura y la lógica matemática, compuesto por talleres de formación y tareas comunitarias.*" (MIDES/DINEM. Informe de Evaluación. 2007)

En cuanto a los componentes que seleccionamos por su vinculación con el mundo del trabajo, éste aparece como un primer nivel de promoción, que además de la lecto-escritura y la lógica matemática, coloca como ejes centrales la capacitación con una mirada hacia el mundo laboral, así como aspectos de la subjetividad, la autoestima y las relaciones sociales. Como se señala en la 3ª Convocatoria a Presentación de Propuestas (Marzo 2006: 2), busca crear "*puentes sociales inclusivos*".

Este componente constituye la tercera contrapartida mencionada, que condiciona el beneficio del Ingreso Ciudadano.

Se parte de la hipótesis de que la población incluida en el PANES contiene una diversidad importante de situaciones y condiciones de vida, que básicamente se diferencia entre quienes son analfabetos formales o funcionales y quienes son desempleados recientes o están "*motivados para salir de su situación actual.*" (3ª Convocatoria a Presentación de Propuestas Marzo 2006: 2)

Identificamos que el Programa reconoce la diversidad de la población y la heterogeneidad de las situaciones que están fuera del mundo del trabajo, y procura abordarlas desde la promoción social, integrando la diversidad desde la superación de situaciones de analfabetismo hasta la promoción de emprendimientos productivos colectivos.

Se inscribe en un **primer nivel** de promoción en el desarrollo de la lecto- escritura y la lógica matemática, en tanto son entendidos como **necesidades básicas**, vinculadas a los derechos sociales fundamentales tanto como a las posibilidades de integración social. Asimismo, se propone el desarrollo de un **tercer nivel** dado por dos aspectos, por un lado el reconocimiento de los derechos sociales, y la promoción de la participación ciudadana, y por otro lado, la pretensión de fomentar alternativas laborales, a partir de emprendimientos productivos.

Estos elementos que trabajan sobre las trayectorias personales, pretenden acercar a la población del PANES a inserciones más sólidas, vinculadas al mundo del trabajo. Así queda expresado en sus convocatorias: *"En caso de ser posible de acuerdo al nivel en que se encuentren los y las participantes, se podrá avanzar en la construcción de proyectos tanto de capacitación como de conformación de emprendimientos productivos."* (3ª Convocatoria a Presentación de Propuestas Marzo 2006: 4). De esta forma el acercamiento al mundo del trabajo que se promueve implica el desarrollo de proyectos propios. Esta posibilidad que se habilita en este Programa, está relacionada principalmente con el componente "Proyectos de Opción Productiva", que analizaremos más adelante.

En cuanto al componente Construyendo Rutas de Salida, nos preguntamos específicamente, si es posible desarrollar una promoción real de estas alternativas laborales, junto a procesos de aprendizajes en cuanto a la lecto-escritura, la socialización, la promoción de derechos, etc.

Encontramos importantes dificultades al contrastar las condiciones de implementación del programa con los objetivos propuestos que, como ya señalamos, incorporan la heterogeneidad de situaciones, proponiendo un abordaje integral que de respuesta a todas ellas, en un mismo proceso de tan sólo seis a ocho meses de duración. Se pretenden integrar procesos tan complejos como la generación de emprendimientos productivos con niveles de capacitación y aprendizajes básicos, con población que en muchos casos tiene experiencias escasas o muy marginales en el mundo del trabajo.

En la evaluación del Programa, se expresa la visión de los participantes: *"los técnicos usaron los proyectos productivos como vehículo de integración al interior del grupo, pero no como fin en sí mismo."* (MIDES/DINEM. Inf. Evaluación, 2007). De esta forma, las grandes pretensiones del programa, se plasman en formas perversas, en donde la posibilidad de una alternativa laboral funciona como un motivador para la asistencia, adicional a la obligatoriedad propia del programa. Confirmando esto, en el informe de evaluación realizado se menciona la existencia de expectativas generadas en torno a esta posibilidad y la clara frustración por la imposibilidad de llevarlo adelante. Al respecto, la valoración de los participantes indica que *"Los proyectos generaron cierta expectativa, que fue luego incumplida por la falta de respuestas y las importantes dificultades de implementación, vinculadas a la falta de capital inicial y al débil*

*vínculo que quedó establecido entre los participantes una vez finalizado el programa*". (MIDES/DINEM. Inf. Evaluación, 2007). De esta forma, podemos decir que si bien hay una convivencia de distintos elementos que aparecen inspirados en un sentido integrador, la conjunción de los mismos presenta importantes dificultades, sumado a las limitantes de tiempo y recursos técnicos, como para permitir que efectivamente se fortalezcan trayectorias diversas.

En los talleres de formación del Programa se preveía el aprendizaje respecto a los *derechos sociales y laborales*, su reconocimiento como potencial para la defensa de los mismos. Éste es un aspecto a valorar en la medida en que fortalece a los individuos para desarrollar posibles procesos de integración social.

Sin embargo, hay dos elementos que deberían ser analizados para que esta contribución se haga efectivamente desde una perspectiva de integración social. En primer lugar, la condición de contrapartida de este componente plantea una tensión respecto a la propia concepción de derechos, en la medida en que la participación del programa se efectúa en el marco de una obligación o "conveniencia", se participa a cambio de la obtención del Ingreso Ciudadano. Si bien analizaremos estos aspectos más adelante, es importante dejar planeado que dicha tensión pone en cuestión el derecho, tanto de la transferencia monetaria como de asistir a estos espacios de aprendizaje de los derechos sociales y de fortalecimiento ciudadano. Se imprime una modalidad contractual que, a nuestro modo de ver, se aleja de la noción de derechos sociales, que se pretende promover. Por otro lado, creemos que en procesos de estas características la continuidad se convierte en un elemento clave, que permite pasar del reconocimiento conceptual a una defensa efectiva de los derechos sociales promovidos.

A modo de síntesis, podemos decir que es un programa que se sustenta en un concepto de integración social que reconoce la necesidad de promover trayectorias más sólidas, para lo que se vincula la dimensión educativo-promocional (desarrollo de capacidades básicas, autoestima, reconocimiento de derechos) con la inserción en el mundo laboral. Sin embargo, es necesario tener en cuenta posibles distorsiones dadas por las características de su implementación: su pretensión de articular objetivos diversos, generando falsas expectativas y frustraciones, y por último su elección, como único camino de inserción laboral, del desarrollo de emprendimientos productivos colectivos. De cualquier modo, es necesario reconocer que las dimensiones de lecto-escritura, autovaloración y reconocimiento colectivo, y particularmente el aprendizaje respecto a los derechos laborales y sociales, constituye un aporte fundamental que mejora las condiciones para desarrollar procesos de integración. Su contribución parece ser importante en la medida en que no se generen expectativas que excedan las capacidades del programa y mientras que sea posible dar continuidad a los procesos iniciados, procurando mejorar las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales reconocidos por parte de la población.

3. c) Uno de los componentes que más claramente prioriza el trabajo como herramienta de inclusión es el Programa ***“Trabajo por Uruguay”***.

Su objetivo es *“Contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante una experiencia sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social”* (Memoria 2006). El mismo *“está dirigido a protagonistas del PANES que voluntariamente deseen participar, mayores de 18 años, desocupados y titulares del ingreso ciudadano”* (Memoria, 2006).

Este programa, puede entenderse como una política activa de empleo asistido, en la medida en que efectivamente se desarrolla la situación laboral durante el tiempo de su ejecución. Implica que la población que es incluida como beneficiaria, a través de su inscripción y posterior sorteo, adquiere los beneficios propios de integrar el mundo del trabajo, y las debilidades propias de la situación transitoria. Esta situación ya fue contemplada en el marco del análisis del mundo del trabajo actual. Se ubica en las zonas intermedias de los recorridos de integración social, no implica una integración plena porque no se adquiere la seguridad de la protección propia del trabajo por tiempo indeterminado, a la vez que no genera un lugar efectivo en las redes de sociabilidad. Se trata de una nueva categoría de trabajo, que simula una integración al mundo laboral, pero que no logra sostenerse porque no tienen bases sólidas para hacerlo.

En términos más específicos, consideramos el informe de evaluación del programa (MIDES/ DINEM, 2007), en donde se desprende que sus beneficios para los participantes se remiten básicamente al aumento de los ingresos del hogar durante el transcurso del mismo, y al desarrollo de una cultura del trabajo a partir de la experiencia vivida. Asimismo, se valora el aprendizaje en torno a derechos sociales y otros aspectos vinculados a la subjetividad, la autovaloración y la comprensión de su vida y entorno.

Estos elementos corresponden con una visión de la inclusión social que considera fuertemente el reconocimiento de los derechos, la participación en redes sociales, colocando el énfasis más en la inserción social que laboral.

En lo que respecta al trabajo se señala como uno de los objetivos planteados *“Apoyar el desarrollo de rutas de salida orientadas a la mejora del ingreso a través del fortalecimiento de las competencias laborales de autoempleo o empleo dependiente.”* (1º llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil).

Respecto a las posibilidades futuras de insertarse en el mundo del trabajo, cabe mencionar las valoraciones de los participantes, quienes observan que no tuvieron una capacitación

específica en oficios, lo que reclaman en tanto entienden que mejorarían sus condiciones de inserción futura. Si bien los participantes salen del programa con un estímulo mayor para la búsqueda de alternativas laborales, esto no se ve en general fortalecido con mejores oportunidades en el mercado laboral. El estímulo tiene entonces la contracara de las pocas posibilidades futuras de encontrar alternativas efectivas.

Como ya señalamos, de parte del MIDES, la respuesta a esta búsqueda de trabajo son los Proyectos de Opción Productiva. Es decir, que si bien la experiencia laboral que se desarrolla en el programa es de carácter de “empleo dependiente”, aunque protegido, las alternativas más claras que aparecen una vez finalizado el programa refieren a trabajo colectivo autogestionado.

Sintetizando, podemos decir que su aporte radica en el **desarrollo de aprendizajes y capacidades** en el marco de una experiencia laboral protegida, para una población que ha tenido experiencias laborales escasas, y en condiciones adversas. Ésta constituye una experiencia donde se habilita la reflexión y el aprendizaje respecto a los derechos del trabajo, así como a las posibilidades de constituir la actividad laboral en una experiencia protegida. Se pretende **fortalecer así las trayectorias personales**, lo que no redundaría en la mayoría de los casos en encontrar efectivamente “rutas de salida”, es decir inserciones laborales futuras.

El diseño de este componente se orienta hacia la búsqueda de rutas de salida, con elementos asociados a posibles procesos de integración social; en este sentido, lo ubicamos en relación al **tercer objetivo** planteado en el Plan. Desde nuestra perspectiva, identificamos que hay una contribución en esta orientación, aunque con importantes limitantes para efectivamente lograr rutas de salida hacia procesos de integración social.

3. d) Finalmente, el componente llamado **“Proyectos de Opción Productiva -POP-”** es el que específicamente se dirige a la concreción de alternativas de “salida” a la situación “de emergencia” a través del trabajo.

Como fue señalado, las “salidas” que promueve el PANES se remiten básicamente al autoempleo, ya se que se trata de la promoción de proyectos productivos encarados por parte de la población del PANES.

Este componente se relaciona con los programas “Construyendo Rutas de Salida” y “Trabajo Por Uruguay”, a partir de los cuales se pretenden identificar posibles iniciativas productivas, las que deberán ser promovidas por las organizaciones responsables de la ejecución. Es decir que mientras los otros dos programas refieren al trabajo más vinculado al desarrollo de capacidades y promoción social (con experiencias socio-laborales), este programa se centra en efectivizar experiencias laborales que pretenden ser “una salida” a la situación con la que

ingresan al PANES. El POP da continuidad a esta identificación y trabajo inicial a partir de apoyo técnico y económico a dichos emprendimientos. De esta forma pretende *“proporcionar a mediano plazo una fuente de ingresos estables y adecuados para sus integrantes.”* (Memoria, 2006).

El apoyo técnico implica un estudio de *“viabilidad socio–económico para valorar su sostenibilidad en sus dimensiones económica, productiva, social y de mercado, y establece un plan de inversión para su puesta en funcionamiento. De ser aprobado el emprendimiento, se otorga apoyo económico (pudiendo subsidiar hasta un 60% del monto solicitado) y seguimiento durante once meses y, en tanto los integrantes de los POP no perciban por el emprendimiento el monto que establece el PANES para el otorgamiento del Ingreso Ciudadano, seguirán siendo perceptores del mismo.”* (Memoria 2006: 13). De esta forma, se busca garantizar la sustentabilidad a mediano y largo plazo.

La efectivización de dichos emprendimientos se realiza a través de cooperativas sociales, para las cuales se llevó adelante una Ley específica que las protege y subsidia, en tanto se las exonera de ciertos aportes, requeridos para las demás cooperativas y formas legales que compiten en el mercado.

Este programa se concreta entonces como la apuesta más fuerte a generar alternativas para este sector de la población, por lo que requiere especial atención en su análisis. En dicha propuesta encontramos diversas dificultades que creemos importante señalar. En primer lugar, implica una inversión económica en sujetos que básicamente carecen de recursos. Más allá del importante subsidio, los involucrados deben rembolsar el 40 % del monto establecido, lo cuál en ciertas situaciones puede significar costos no fáciles de afrontar. Esto va de la mano del riesgo inherente a cualquier emprendimiento propio, en el mismo se puede “perder” o “ganar”, más allá de que los estudios de factibilidad amplíen las posibilidades favorables. De esta forma, se asume un riesgo en situaciones que justamente son de vulnerabilidad, particularmente en lo económico.

La otra característica que pretendemos destacar es la relación cooperativa que exige la propuesta. Reconocemos dicha forma de relacionamiento como una apuesta importante a los vínculos interpersonales, a la confianza mutua, al reconocimiento propio y al reconocimiento del otro. Esto implica entonces un desafío adicional, particularmente en el caso de aquellas personas que, como se enunciaba en el programa Construyendo Rutas de Salida, justamente tienen dificultades respecto a la valoración personal y el relacionamiento social.

Se promueve la alternativa de ingresar al mundo del trabajo a partir del desarrollo de emprendimientos productivos cooperativos autogestionados. Nos preguntamos si este tipo de

actividad laboral no implica una complejidad mucho mayor al trabajo asalariado, en tal caso: ¿por qué ofrecer la alternativa laboral más compleja a personas en situaciones vulnerables?

Podemos pensar que frente a la dificultad que ya señalamos de la falta de lugares en el mercado de trabajo, ésta aparece como la alternativa posible a desarrollar por el MIDES en el marco del PANES, pero de esta forma: ¿no está recayendo en la población de menores recursos, la responsabilidad de ampliar el campo de posibilidades de un mercado laboral en problemas?

Asimismo, no queremos dejar de señalar otra lectura posible que nos sugiere el tema de emprendimientos cooperativos autogestionados, y que creemos es importante valorar. Entendemos que esta alternativa puede enmarcarse en una nueva forma de encarar el problema del trabajo, ampliando sus posibilidades. Si bien siempre existieron formas de autoempleo basado en cooperativas, éstas no estaban reconocidas como una alternativa fuerte – promovida por el gobierno- al trabajo asalariado como forma casi exclusiva de lograr un lugar en el mercado de trabajo. Esta alternativa podría estar sustentada no sólo en elementos económicos, sino también en los aspectos sociales y culturales asociados a las formas cooperativas. Sin embargo, es necesario prestar especial atención en identificar si dicha propuesta surge como alternativa “de trabajo”, o frente a la “falta de trabajo asalariado”, ya que nos conduce a discusiones distintas.

En lo que respecta al análisis de este trabajo, si bien reafirmamos la tensión que encierra en tanto se presenta como la *única* alternativa posible para esta población en situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta las complejidades que engloba, creemos que profundizar en el análisis de propuestas basadas en valores cooperativos, que se alejan de la lógica de competencia de mercado, pueda ser una cuestión estratégica en el abordaje del problema de la integración social.

Finalmente, dejamos planteadas las complejidades que encierra la propuesta en el marco del PANES, identificando que se promueve asumir riesgos en situaciones de vulnerabilidad, por lo que se deberán contemplar los soportes que se requieren, si se pretende no habilitar “fracasos”, que impliquen posibles retrocesos en los caminos de la protección y la integración social. El componente Proyectos de Opción Productiva es el que más representa el **tercer objetivo del plan**, por lo cual se habilita a personas en situaciones de importante vulnerabilidad a encontrar y fortalecer **caminos hacia la integración social**.

CAPÍTULO 4:  
**LA CONTRIBUCIÓN DEL PANES  
 A LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL.**

a) Los componentes del PANES en relación a los objetivos propuestos.

Para analizar el aporte del PANES a los procesos de integración social, comenzaremos presentando un cuadro, que muestra la relación identificada entre los componentes del Plan con los objetivos planteados, que más allá del cumplimiento de los mismos, señalan perspectivas desde las cuales es diseñado el Plan.

<b>Programa</b>	<b>Satisfacción de necesidades</b>	<b>Estructura de oportunidades</b>	<b>Rutas de salida-trayectorias personales.</b>
<b>1. La transferencia monetaria como política de protección social.</b>			
"Ingreso Ciudadano" (transferencia monetaria)	<b>X</b>	<b>X</b>	
<b>2. Los servicios tradicionales de la protección social.</b>			
2.a "Emergencia Sanitaria"	<b>X</b>	<b>X</b>	
2.b "Apoyo socio educativo en zonas de contexto sociocultural crítico" Programa "Yo Si Puedo"	<b>X</b>		
2.c "Mejoramiento del Hábitat"	<b>X</b>		
2.d "Programa de Atención a los Sin Techo (PAST)"	<b>X</b>		
2.e "Plan Alimentario Nacional"	<b>X</b>		
<b>3. El trabajo en el marco de la estrategia de protección social.</b>			
3.a "Uruguay Clasifica"			<b>X</b>
3.b "Construyendo Rutas de Salida"	<b>X</b>		<b>X</b>
3. c "Trabajo por Uruguay".			<b>X</b>
3.d "Proyectos de Opción Productiva-POP-"			<b>X</b>

A partir de este cuadro verificamos que el diseño del PANES da cuenta de los objetivos planteados. Si bien identificamos pocos componentes dirigidos a la mejora de la estructura de oportunidades, podemos decir que el Plan logra incorporar los tres niveles, principalmente la satisfacción de las necesidades básicas y el abordaje sobre la construcción de rutas de salida. De esta forma está dando cuenta de una concepción que pone el foco en la perspectiva de la integración social, y no exclusivamente de la asistencia.

En cuanto a la **atención a las necesidades básicas** nos encontramos con que la misma incluye dimensiones y modalidades diversas, integrando aspectos materiales, educativos y psicosociales. En algunos casos, la asistencia brindada se destaca por el impacto que genera en la población beneficiaria en tanto logra restituir importantes derechos sociales, generando mejoras claras para la población, como en los programas “*Nos tenemos que ver*” y “*Yo sí puedo*”, entre otros. Asimismo, se identifican programas que si bien mejoran las condiciones de parte de la población beneficiada, están lejos de lograr que dicha satisfacción de las necesidades pase a ser parte de una estructura de oportunidades vinculada a procesos de integración social. Esto se debe en la mayoría de los casos, a que se enfrentan problemáticas de gran dimensión que se han ido profundizando hasta alcanzar niveles de muy difícil resolución; tal es el caso del problema de la vivienda en relación con el Programa “*Mejoramiento del Hábitat*”. En relación a este objetivo, identificamos que el PANES contribuye a satisfacer las principales necesidades básicas, particularmente a partir de la transferencia de ingresos y alimentos.

Respecto a la columna correspondiente a la **estructura de oportunidades**, debemos mencionar que tan sólo incluimos aquellos programas que explicitaron su continuidad o desarrollaron inversiones en mejora de la infraestructura para la atención, así como los que incorporaron a la población al sistema actual.<sup>15</sup> En cualquier caso, parecería ser que al tratarse de un programa focalizado y de emergencia, la atención está puesta en la implementación inmediata de programas que respondan a las necesidades básicas, lo que no obsta a que dichos programas puedan constituir la base para pensar programas generales a mediano plazo. Tal vez esto permite justificar una presencia que creemos es débil, de acuerdo a lo que el PANES podría aportar para la continuidad y el fortalecimiento del sistema de protección social.

En términos generales podemos decir que el aspecto más importante que modifica la estructura de oportunidades brindada por el Estado a esta población comienza con el Ingreso Ciudadano, que funcionó como antecedente de la actual *Reforma de las Asignaciones Familiares*. La

---

<sup>15</sup> Con esto pretendemos señalar que puede haber programas que impliquen una preparación para mejorar la estructura de oportunidades en futuras acciones, y que no hayan sido incluidos en el presente análisis, por falta de información o por no ser una estrategia pre-definida por parte del gobierno.

misma incorpora a la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, procurando una mejora en el monto de la transferencia. Esto constituye un nivel básico de inserción, sobre el cuál será necesario profundizar en los debates respecto a su relación con los derechos ciudadanos así como con el trabajo y las posibilidades de inserción profesional. En cuanto a los otros servicios que hacen al sistema de protección social, se destaca la incorporación al sistema de salud como un elemento de gran relevancia en cuanto a la calidad de vida de la población. Cabe señalar que esta dimensión, parece estar sostenida en una propuesta de mayor alcance por parte del gobierno, a partir del *Sistema Integrado de Salud*, que comenzó a implementarse en el corriente año. A partir de estos elementos podemos decir que el PANES contribuye –con algunos déficit- a iniciar un camino dirigido a la mejora de la estructura de oportunidades.

El tercer objetivo vinculada a la **construcción de rutas de salida**, en el marco de procesos de integración social, está presente en cuatro de los diez componentes que integran el Plan, lo que, como ya señalamos, le imprime un carácter de promoción social vinculado al mundo del trabajo, alejándolo de los abordajes más asistencialistas que pueden darse en este tipo de políticas. Exceptuando el caso de *"Uruguay Clasifica"*, los otros tres componentes están articulados en una propuesta que coloca como alternativa frente a la falta de trabajo el desarrollo de emprendimientos productivos gestionados en forma de cooperativas sociales. En este sentido, mientras el POP se dirige exclusivamente a fortalecer este tipo de iniciativas, los programas Construyendo Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay, combinan estrategias de promoción social en general y en particular en relación al mundo del trabajo, con aprendizajes en lecto-escritura, y con realización de tareas en la comunidad (tareas comunitarias o experiencias socio-laborales).

La promoción vinculada al trabajo no coloca al PANES como un programa de integración en el sentido de generar "inserciones profesionales", aunque si marca una **pretensión integradora**, en tanto incluye la dimensión "trabajo" como un objetivo general al cuál dirigirse. Es importante tener en cuenta que dicha pretensión coloca **una tensión entre el carácter transitorio del Plan y el carácter procesual de las dimensiones** que pretenden ser abordadas. Podemos decir que si estos procesos educativo-promocionales son incorporados a procesos continuos, la introducción de esta dimensión en el marco de un Plan de Emergencia constituye un buen inicio; en cambio, si estos procesos son interrumpidos junto al final del Plan (o permanecen en programas discontinuados), difícilmente puedan contribuir a fortalecer a los sujetos en cuanto a sus dimensiones subjetivas, vinculadas al reconocimiento de los derechos y el desarrollo de las capacidades socio-laborales. Es necesario dar continuidad al trabajo sobre estas dimensiones, a la vez que **desligar estas políticas del control y de formas de estigmatización** que en lugar de potenciar el reconocimiento y la autovaloración personal, generan sistemas de dependencia, desarrollando valoraciones negativas.

## **b) Las contrapartidas: ¿Derechos o contratos?**

Otro de los elementos que caracterizó el Plan está dado por las contrapartidas del Ingreso Ciudadano, a lo que nos referiremos brevemente. No pretendemos tomar partido a priori a favor o en contra de las contrapartidas, ya que excede los propósitos de esta monografía, a la vez que creemos que las posiciones al respecto deben ser especificadas en cada coyuntura concreta. En este sentido, sólo nos interesa dejar planteados algunos de los elementos conceptuales desde la mirada de la integración social que creemos interesantes para el abordaje de la temática, así como aquellas interrogantes surgidas a partir del estudio del PANES que podrán ser insumos para futuras investigaciones.

Identificamos que las contrapartidas no aparecen con una presencia clara en el PANES, no se explicitan las condiciones de control del cumplimiento de las mismas y no se identifica un fundamento que enmarque las tres contrapartidas como parte de una estrategia común.

Al respecto de esto último, reconocemos que por un lado, aparece claramente la protección a los niños tanto en educación como en salud. Si bien no es nuevo que el Estado genere mecanismos de control como estrategia para garantizar la protección de los más vulnerables, la **relación entre control y pobreza** consideramos que es un elemento que ha surgido junto a la nueva generación de políticas sociales para pobres, y que debe ser analizado a la luz de la perspectiva de integración social planteada por los gobiernos progresistas.

Los programas focalizados tienen la condición de discriminación de sus beneficiarios, lo que sumado a la idea de control supone en general, una estigmatización y por tanto una discriminación negativa. A esto se suma, la noción del control como una forma de tutelaje que podría estar inhibiendo la responsabilidad y el fortalecimiento de la autonomía que se coloca en el discurso como un elemento necesario para procesos reales de integración social. La interrogante se plantea entonces, respecto a cuál es el motivo para el control y para la diferenciación entre el **control para todos y el control para pobres**.

El caso de la asistencia a Rutas de Salida tiene importantes diferencias, ya que se trata de adultos; y no de necesidades básicas, sino de aspectos educativo- promocionales. Podemos pensar que la concepción que aparece tras esta contrapartida es la de **involucrar a los “protagonistas”** adjudicándoles tareas a desarrollar a cambio del beneficio. Encontramos una semejanza con el carácter responsabilizante que señalaba Castel respecto a las políticas de inserción, que creemos es importante analizar desde la perspectiva planteada por el PANES. Dicho autor considera que el carácter responsabilizante que se intenta adscribir a las políticas para pobres conlleva: *“el irrealismo de apelar a los recursos del individuo, tratándose de individuos que carecen precisamente de recursos. Es paradójico que a través de estas*

*diferentes medidas de activación se pida mucho a quienes tienen poco – y a menudo más que a los que tiene mucho*” (Castel, 2004 a: 92). Por otra parte, desde la mirada que brinda el gobierno respecto al PANES encontramos que hay una concepción activa del sujeto, que se simboliza en el concepto de “protagonistas”, elegido para referirse a los receptores del Plan, pero que se conjuga con la idea de sujetos merecedores de la acción del Estado, en tanto éste tiene la responsabilidad de garantizar sus derechos. Es decir que ese “protagonismo”, no sería responsabilizante, sino **constructor de autonomía y participación de los involucrados**. En este sentido, podemos decir que las contrapartidas podrían estar planteando una **tensión respecto a esta concepción de la participación de los beneficiarios**, no como obligación sino como derecho.

En el caso de Rutas de Salida, se plantea una tensión entre los objetivos propuestos y las condiciones para desarrollarlos. El respeto por los derechos sociales que pretende promover se ve obstaculizado por la condición de obligación a cambio de un ingreso, que es lo que efectivamente motiva la concurrencia de los participantes. Si la participación y la valoración de los derechos sociales son la condición para recibir un mínimo de ingresos; no se estará propiciando algo así como una **“ciudadanía obligada para pobres”**. Sumado a ello, es necesario dimensionar las limitantes de la promoción de derechos en programas transitorios ya que no logran captar y acompañar los procesos de la realidad en los que esos derechos son vulnerados. Más aún, es necesario reconocer las limitantes del trabajo sobre las subjetividades cuando las condiciones materiales de existencia son de extrema vulneración de derechos. Al respecto es significativa la evaluación realizada por el MIDES, en donde se señala que: *“...el programa logra cambios importantes en la subjetividad y pone en discusión patrones culturales tradicionales. Sin embargo, estos logros podrían desaparecer sin oportunidades concretas de inclusión en el mercado formal de trabajo y en el acceso a instituciones públicas.”* (MIDES/DINEM. Inf. Evaluación- 2007). En este sentido, podemos decir que se trabaja sobre la noción de derechos, pero no sobre la capacidad de ejercerlos.

Cabe señalar que este análisis no invalida el reconocimiento de la promoción de derechos sociales y políticos, como un elemento que puede brindar importantes herramientas para afrontar situaciones de vulnerabilidad, ya que la población en situaciones de pobreza, es también vulnerada en mayor medida respecto a los aspectos vinculados a la participación y a los derechos ciudadanos (sociales y políticos particularmente).

Finalmente, encontramos que todas las tensiones identificadas son parte de la gran contradicción que se plantea entre el paradigma del mercado, impuesto por el modelo neoliberal y el paradigma de ciudadanía y derechos sociales que caracteriza el ideal de integración social promovido por el nuevo gobierno.

En este sentido, tomamos a Castel quien identifica como característica de las políticas de inserción, los términos de **contrato y proyecto**, lo que marca una identificación con la **lógica de mercado** que permea el campo de lo social. En el caso de las contrapartidas observamos la idea de *contrato* como un elemento que coloca a quién recibe el derecho –así proclamado- del Ingreso Ciudadano en el lugar de sujeto que participa de un intercambio, y por tanto debe asumir su parte del contrato. Sin embargo, la lógica de contrato y de mercado no es la que promueve el gobierno cuando dice, como señalamos en la presentación del PANES, que se trata de sujetos que están en situaciones de vulnerabilidad extrema, que no pueden por si solos recuperar lo que la sociedad les ha quitado durante muchos años, por eso –se dice- lo que el Plan de Emergencia “brinda” no es caridad sino que se trata del ejercicio de derechos que estaban siendo vulnerados. En este sentido nos preguntamos: si la lógica de mercado no se adecua a la concepción planteada desde el gobierno para el desarrollo del PANES, ¿cuál es la justificación de esta noción de contrapartidas?

Cabe señalar que un análisis profundo respecto al tema requiere involucrar con detenimiento los resultados de la aplicación de estas tres contrapartidas, de modo de poder evaluar su impacto efectivo. No obstante lo cuál, creemos que es importante colocar una discusión respecto a su pertinencia para este tipo de procesos que pretenden no sólo tener mejores niveles de atención social, sino también desarrollar procesos de integración social, basados en los derechos sociales.

Finalmente, podemos decir que los objetivos de la utilización de contrapartidas en el PANES están poco claros, a la vez que parecen alejados de las concepciones basadas en derechos sociales y equidad que reconocemos como parte del discurso de integración social que promueve el gobierno.

### **c) Los mecanismos de integración social desde el PANES.**

Luego de analizados diversos elementos que hacen al PANES y al tema de la integración social, es necesario retomar la pregunta problema motivadora de esta monografía, sintetizando los principales elementos que dan respuesta a la misma.

#### ***¿Cuál es la posible contribución del PANES en los procesos de integración social?***

Consideramos que el PANES logra contribuir a iniciar posibles procesos de integración social. Más allá de varias falencias y dificultades ya expresadas, abre nuevas posibilidades para iniciar caminos de integración. Veremos entonces las perspectivas planteadas a partir del PANES, respecto a los dos mecanismos de integración social trabajados en esta monografía.

### ***El sistema de protección social: focalización y universalismo; pobreza y ciudadanía.***

En la medida de un programa de emergencia, transitorio y focalizado, el PANES cumple con el objetivo de mejorar las condiciones de esta población y de las políticas dirigidas a la misma. Su diseño estuvo orientado a la atención de las necesidades básicas a través del desarrollo de varios componentes; se restituyeron derechos fundamentales que no pueden volver a ser vulnerados si se pretenden iniciar procesos de integración social. Pero el PANES avanzó un poco más, propiciando la generación de mecanismos que mejoran la estructura de oportunidades como es el caso de la transferencia monetaria (Ingreso Ciudadano y luego AFAM), que permite garantizar un **mínimo** para las familias de menores recursos.

Sin embargo, compartimos con Castel que concebir la protección simplemente como un mínimo del cuál estar provisto para la sobrevivencia, sería nefasto para la idea de una sociedad con integración social.

Este es un riesgo que debe ser considerado en este escenario. El desafío se ubica en el tránsito de políticas focalizadas a políticas universales que habiliten caminos de integración efectivos.

En este sentido, encontramos que el PANES, a diferencia de lo que señala Castel respecto a las políticas de inserción en Francia, ha logrado efectivamente funcionar como **política de transición**, a la cuál le sigue el llamado "Plan de Equidad", el que se propone el desarrollo de políticas sociales universales y estructurales. Este elemento es de extrema importancia en tanto, a diferencia de las políticas de inserción en Francia, el rumbo que va tomando el nuevo gobierno en materia de políticas sociales, permite pensar en **formas continuas y universales de protección social**.

Tomando a Castel, consideramos que el desafío aquí consiste en lograr una movilización efectiva de la población en su conjunto. Para ello es necesario poner en juego la capacidad de la sociedad –y la voluntad del gobierno- de movilizarse y transformarse en pro de nuevos caminos guiados hacia la inclusión de todos. En este sentido, se identifica la necesidad de superar el carácter fragmentado que han adquirido las políticas dirigidas al problema de la desafiliación y "*...asegurar la continuidad de los derechos más allá de la diversidad de las situaciones...*". El **Plan de Equidad** debería constituirse en "*un régimen homogéneo de derechos*". (Castel, 2004a: 95); lo cuál va de la mano de afirmar el derecho a la asistencia, no como un beneficio discriminatorio que pone en cuestión la ciudadanía del beneficiario, sino como "derechos ordinarios", que deben ser garantizados para todos los ciudadanos.

Es necesario dar continuidad y sinergización a la promoción de prácticas pasibles de culminar en su reintegración, pero es necesario recurrir al derecho, y no a las relaciones mercantilizadas

de la lógica contractual, en la que *“se subestima gravemente la disparidad de las situaciones entre los contratantes”*. (Castel, 2004a: 101)

Al respecto encontramos que esta nueva perspectiva de equidad que continúa el proceso iniciado en el PANES, no sólo garantiza un mínimo, a partir de la transferencia monetaria, sino que esto va acompañado de un fortalecimiento de la oferta pública de atención de los servicios sociales, incorporando además modalidades de integración como es el caso del sistema de salud, en donde lo público no es subsidiario del sistema privado para quienes pueden cubrir sus necesidades a través del mercado. Por el contrario, lo público y lo privado son integrados conformando una propiedad social que brinda salud de calidad para todos los ciudadanos.

Esta estrategia no excluye las modalidades focalizadas, por el contrario posibilita una articulación entre focalización y universalización. El desafío está en lograr el tránsito de un sistema a otro, es decir que cuando el sistema universal no es capaz de incluir situaciones de vulnerabilidad extrema, existan coberturas específicas que las atiendan, cubriendo “un mínimo”. Pero no debería tratarse entonces de un “mínimo de pobreza”, sino de un “mínimo de ciudadanía” completamente integrado en un sistema de protección social basado en el respeto de los derechos sociales de todos los ciudadanos. Y sobre todo, la atención especial para quienes entran en situaciones de desafiliación, debería ser la de promover su reinserción “profesional”, en términos de Castel, es decir una integración plena.

### ***Alternativas... ¿a la situación de vulnerabilidad o al trabajo?; ¿Inserción social o profesional?***

Complementando el análisis desde la protección social, nos preguntamos sobre la existencia de alternativas de integración de esta población al mundo del trabajo. Volvemos a poner la mirada en el trabajo, en el sentido que fue planteado por Vázquez el 1 de marzo de 2005, que se combina con la perspectiva de Castel que venimos desarrollando: el trabajo como dimensión que da sentido al lugar que cada uno ocupa en la estructura social.

En cuanto a las transformaciones en el sistema de protección social, ya señalamos el riesgo de que un sector de la población acceda tan sólo a un mínimo, a lo cual debe agregarse el riesgo de que un sector de la población acceda sólo a una inserción social, a través de la protección del Estado.

Al finalizar el PANES advertimos entonces, la posibilidad de caer en la paradoja dada por un reconocimiento en la protección social, que sea la condena a una integración a través de la ayuda social - en nombre de los legítimos derechos sociales- sustituyendo ese ideal de la integración a través del trabajo. El resultado de ello, sería incluir a esta población en la ya

nombrada *zona de la asistencia*, sin posibilidad de transitar hacia una *zona de integración social*.

Sin embargo, creemos que no debemos renunciar a una sociedad basada en la ciudadanía plena de todos, en una concepción de trabajo que *“representa la participación de cada uno en una producción para la sociedad, y por lo tanto en la producción de la sociedad.”* (Castel, 1997: 456)

Creemos además que en esta orientación se ubica el discurso del gobierno progresista en Uruguay. Más aún podemos señalar algunas acciones que se han realizado en este período que podrían dar cuenta del abordaje de la problemática del trabajo. Al respecto ya señalamos la importancia de la re-implementación de los Consejos de Salarios, y más aún es de gran relevancia considerar la disminución del desempleo producido en este período de gobierno, llegando en diciembre de 2007 al 8.1%, lo que implica una baja de 5.3 puntos porcentuales en un período de dos años.<sup>16</sup> Estas acciones claramente se orientan hacia la ampliación del mundo del trabajo, incorporando a un sector mayor de la población, a la vez que permite colocar la voz de los trabajadores como un elemento constitutivo de las “leyes” del mercado laboral, desafiando así la relación dependiente originaria.

Estos elementos deben ser considerados como importantes avances en el recorrido de la sociedad hacia mayor integración social. Sin embargo, profundizando aún más en el análisis podemos decir que estos elementos no son suficientes para resolver el problema que hemos venido señalando de la existencia de “inútiles para el mundo”. La cuestión es si esta disminución del desempleo puede ser la antesala de una sociedad no sólo con trabajo para todos, sino con trabajos en condiciones dignas y con utilidad social. Esta discusión debe ser central a la hora de pensar el rumbo de la sociedad, con una perspectiva de integración social.

Por ahora, podemos preguntarnos por las características de este porcentaje (cada vez más pequeño) de desempleados; ¿se trata de desempleados permanentes o transitorios?; ¿cuál es la perspectiva para estos desempleados, permanecer desempleados, y por lo tanto recurrir a las formas de inserción social ya señaladas?

Observamos que, si bien estos resultados del nuevo gobierno en cuanto al problema del desempleo son históricos en el país, no resuelven el problema de la existencia de un sector de la población que se ve condenado a persistir en formas de inserción social. Esto podría afirmar el peligro ya señalado de que el importante avance en materia de protección social, dado a

---

<sup>16</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística. En: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy) -febrero, 2008-. Actualmente, la prensa hace referencia a que se ha descendido a un nivel de 7.7 %.

partir de la transferencia monetaria para los sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica (AFAM), sea paradójicamente la condena a una inserción social permanente. Este es el verdadero desafío que enfrenta el PANES, así como las demás políticas sociales de atención a la pobreza, si pretenden efectivamente desarrollar un camino hacia la integración social.

El desafío planteado requiere estudios más profundos, que incluyan otras miradas que permitan abarcar la complejidad de la temática. Como insumo queremos dejar planteada nuestra visión desde la perspectiva adoptada para esta monografía. Ya señalamos que la cuestión de la integración de toda la población a través del trabajo, es decir una sociedad verdaderamente integrada, no se logra sólo con la disminución del desempleo. El problema es que exista una población fuera del mundo de la producción. En este sentido, creemos que es necesario buscar alternativas asociadas al reparto del trabajo socialmente útil en el sentido desarrollado por Castel. Es decir que implica *“hacer que cada uno encuentre, conserve o recobre un lugar en el continuum de las posiciones socialmente reconocidas con las cuales se asocian, sobre la base de un trabajo efectivo, condiciones decentes de existencia y derechos sociales.”* (Castel, 1997; 457). Se trataría de buscar formas de socialización del tiempo y el trabajo necesario de producción para la sociedad; así mismo, el “tiempo no necesario”, traducido en desempleo, debería ser compartido socialmente. Poco podemos decir respecto a fórmulas concretas de abordaje de la problemática, sin embargo desde la perspectiva adoptada queremos señalar que no es posible resolver los problemas de integración social sino es a partir de una movilización de toda la sociedad que afiance y profundice los sistemas basados en la solidaridad y la socialización de los riesgos.

Desde esta mirada podemos decir que el desafío que enfrenta el PANES así como otras políticas sociales similares desarrolladas por los gobiernos progresistas en América Latina, es no fortalecer un sistema de protección social, como condición única de integración -inserción social- de un sector de la población, con el riesgo de condenarlos así a permanecer fuera de la producción de la sociedad. Se trata de no quedar envuelto en el mito de Sísifo, recordado por Castel, dando cuenta de la roca que se arrastra hasta la cima de la montaña y cae, cada vez, porque no tiene donde sostenerse.

## CAPÍTULO 5:

### **REFLEXIONES FINALES: PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL.**

Pensar en el tema de la integración social en la sociedad actual, marcada por un cambio político importante en la región y particularmente en Uruguay, ha sido la motivación central de este trabajo. Nos preguntamos por el aporte del PANES en la construcción de un camino de integración social en Uruguay, colocando como tensión central su carácter focalizado y transitorio –de emergencia-, con las perspectivas de equidad e integración social que plantea el nuevo gobierno en su discurso.

Para desarrollar la respuesta a esta pregunta buscamos desentrañar los elementos centrales que hacen a la categoría integración social, así como a su devenir histórico en la sociedad moderna occidental y particularmente en Uruguay. Señalamos el trabajo y la protección social como dos mecanismos fundamentales que utiliza la sociedad salarial para desarrollar un proceso de fuerte integración. Luego visualizamos el modelo neoliberal de la mano del derrumbe de la sociedad salarial, y de la protección social y el trabajo como mecanismos de integración social.

Finalmente nos ubicamos en Uruguay con su nuevo escenario político, marcado por una intención importante de recobrar el rumbo de la integración social, generando lugares sociales con sentido, basado en los derechos sociales y en el trabajo. Analizamos la primera y más importante medida del gobierno en la construcción de este rumbo: el PANES. El mismo, como hemos identificado, apunta en su diseño, en los objetivos y en sus componentes, al inicio de un camino de integración social. Sin embargo, esta perspectiva enunciada en su discurso y en muchos casos impresa en su diseño, se combina con respuestas a situaciones de extrema vulnerabilidad, lo que hace que sea un Plan en permanente tensión, no exento de profundas contradicciones, muchas de las cuales hemos señalado y analizado en el tercer y cuarto capítulo.

Actualmente se ha comenzado a implementar el Plan de Equidad que se propone avanzar un poco más en el camino de la integración social, para lo cuál amplía su espacio de intervención, integrando varias reformas como el Sistema Integrado de Salud y la Reforma Tributaria, entre otras, que involucran a los diversos Ministerios y Organismos del Estado en su gestión, así como a la población en general como receptores de las mismas. Estos elementos nos exigen continuar reflexionando sobre los diseños, las modalidades de implementación y los resultados de los programas sociales, en conjunto con la política social y económica global.

Para finalizar el trabajo, y continuar reflexionando sobre estos temas, queremos dejar planteadas algunas reflexiones finales que nos merece pensar el tema de la integración social en el contexto actual y tomando como base el PANES, programa de emergencia, focalizado y transitorio, en relación a lo que hemos estudiado de los grandes momentos históricos que marcaron los procesos de integración social en la sociedad moderna occidental, y más particularmente en Uruguay.

Pensar en los aportes posibles del PANES, nos exigió reconocer la situación de des-integración que se pretendía enfrentar. A nuestro modo de ver, el nivel de deterioro de los procesos de integración social que ha sufrido la sociedad Uruguaya (y la región) exige pensar en políticas con fuertes componentes de asistencia, y de restitución de derechos. Asimismo, se identifica la necesidad de reestructurar el sistema de oportunidades en lo que refiere a las políticas de protección social, las cuales deben recuperar los niveles de igualdad social que se fueron perdiendo, a través de las privatizaciones y el fuerte deterioro de los sistemas de atención pública. Para ello es de fundamental importancia trabajar no sólo sobre la inserción de la población al sistema sino también sobre la oferta pública, recuperando los servicios sociales que han ido disminuyendo su calidad, y que se enfrentan actualmente a un aumento de la demanda a partir de las políticas de inclusión (como señalamos en el caso de la atención en salud).

Es innegable que los problemas de integración son problemas de la sociedad y no de un sector de ésta, y que por lo tanto deben ser enfrentados desde dimensiones globales y no específicas de la población que sufre la desintegración. Lo que no nos obsta a comprender la importancia y la necesidad de desarrollar políticas que atiendan este deterioro que recae en personas y barrios concretos.

En términos generales podemos decir que las políticas de emergencia y focalizadas, pueden ser aportes a la construcción de los procesos de integración social, en tanto su carácter específico y parcial, sea habilitante y complementario del desarrollo de políticas sociales globales.

Podemos señalar dos elementos igualmente importantes en relación a estos programas, que podrían resultar paradójicos, pero que entendemos dan cuenta de la complejidad de la problemática. Por un lado, advertimos que como señala Castel, estos esfuerzos se vuelven vanos en la medida en que no se logre readecuar el propio mundo del trabajo, de acuerdo con los objetivos de integración de esta población. Si el problema sigue siendo la falta de lugares, la solución no estará dada exclusivamente por las mejores condiciones de la población para las inserciones profesionales (lo que, por otra parte, resulta imprescindible). Pero, por otro lado, es necesario asumir que la restauración de un mundo integrado a partir del trabajo no es un

proceso de corto plazo, y principalmente es un proceso que requiere tanto cambios en el modelo económico como social. La búsqueda por ampliar y transformar el mundo del trabajo debe ir de la mano del fortalecimiento de las trayectorias personales, del conocimiento y las condiciones para poder ocupar los lugares que se requieren para estos cambios.

Es tan acertado decir que no se puede integrar esta población en el mundo del trabajo si no hay cambios en el plano económico, como que sin planes sociales y educativos -y más particularmente sin planes “de emergencia” que pongan freno a los recorridos de desafiliación producidos por la política económica y social neoliberal-, no es posible que esta población se inscriba en un mundo laboral que coloca exigencias cada vez mayores para quienes quieran insertarse en él.

En pro de aportar a la construcción de alternativas reales, consideramos que, en cuanto a las políticas sociales, un primer desafío consiste en saber complementar políticas focalizadas y políticas universales, políticas transitorias y políticas de carácter permanente, con la perspectiva de generar sistemas igualitarios, que aseguren a la población en procesos continuos.

Si las políticas focalizadas construyen un sistema social “aparte” para la pobreza, distinto al sistema de la sociedad “de las mayorías”, entonces nada habrán logrado en pro de la integración social. Por el contrario, si funcionan como un mecanismo que permite ampliar el sistema de protección y de trabajo, para que personas en situaciones de vulnerabilidad socio-económica puedan insertarse plenamente, entonces habrán logrado los propósitos de iniciar procesos de integración social.

En este sentido, Laura Tavares plantea que debemos atender la emergencia pero *“también tenemos la obligación de pensar y formular alguna perspectiva de futuro que empiece a ser construida en el presente porque si no... nos quedamos eternamente esperando que una vez pasada la etapa de emergencia lo demás vendrá. No viene.”* (2005; 88)

A partir de la mirada histórica desarrollada, observamos cómo el problema de la integración social trasciende el abordaje de las políticas sociales. Éstas pueden constituir en gran medida el sistema de protección social, siendo uno de los mecanismos de integración. Pero reconocemos la fundamental importancia del trabajo, el cuál se configura en un escenario económico, pero también político, cultural, y en el cuál interviene un modelo de desarrollo de la sociedad.

Se trata, entonces, de que la política económica se plantee objetivos sociales, y que por tanto deje de subordinar “lo social” a las decisiones tomadas en nombre de la política macro. Para

una integración real de los individuos es necesario transformar el mercado de trabajo, colocando el objetivo social de que haya trabajos dignos para todos los ciudadanos. Las políticas sociales podrán incluir planes de trabajo, pero mientras se mantengan al margen de los objetivos económicos, y por tanto subordinados a éstos, la integración a ofrecer no podrá ser profesional, sino sólo una "inserción social".

A decir de Tavares (2004: 1): *"Isto implica em pensar, formular e implementar uma Política Social como parte integrante do processo de desenvolvimento que se quer para este país. O singular aqui nao é aleatório. É preciso superar o somatorio de "Políticas Sociais" –isoladas e fragmentadas- construindo uma Política Social que se constitua numa "meta-política", determinando e integrando as diretrizes das demais políticas públicas, inclusive a política econômica..."*

Encontramos que las políticas de emergencia – en particular el PANES- pueden desarrollar una función importante en cuanto a brindar elementos y condiciones para mejorar el sistema de protección social. Pero su carácter integrador no estará dado en la medida en que no esté ligado a un proyecto de país, un proyecto de desarrollo guiado por un ideal de integración social, en el que todos puedan participar plenamente de la construcción de la sociedad.

Finalmente, creemos que es necesario construir y mantener presente un ideal de sociedad cuyo sentido esté dado por la posibilidad de brindar lugares con utilidad social para todas las personas que la integran. La construcción de un nuevo modelo de país, basado en una perspectiva de desarrollo que coloque como tema central los lugares de trabajo para todos, será la única opción válida para construir una sociedad con integración social, donde todos puedan aportar a la construcción del país, desde lugares con sentido social.

## BIBLIOGRAFÍA.

- **Arim, Rodrigo; Vigorito, Andrea y Salas, Gonzalo (2006)** *"Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006"*. Banco Mundial. Uruguay.
- **Arismendi, Marina (2005)**, *"Políticas sociales. De la emergencia a la transformación social."* Exposición realizada en "Políticas sociales. De la emergencia a la transformación social". Conferencia Internacional: "Las políticas sociales de los gobierno progresistas: entre los planes de emergencia social y la transformación emancipatoria de la sociedad". Rosana Abella y Javier Taks (Compiladores). Organiza: Casa Bertolt Brecht. Montevideo, Uruguay.
- **Baráibar, Ximena. (2003)**: *"Las paradojas de la focalización"*. En: Revista Ser Social N°12. Departamento de Servicio Social- Universidad de Brasilia. Brasilia, Brasil.
- **Baráibar, Ximena. (2007)**: *"Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempo de emergencia"*, en Revista Escenarios N° 12. Facultad de Trabajo Social - Universidad Nacional de La Plata. Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina.
- **Cardarelli, Mónica y Rosenfeld, Graciela. (1998)** *"Las participaciones de la pobreza"*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- **Castel, Robert. (1997)**. *"La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado."* Editorial Paidós. Argentina.
- **Castel, Robert. (1999)** *"Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial."* Ponencia pronunciada el 12 de agosto de 1997. En: "De Igual a Igual" El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Compiladores: Jorge Carpio e Irene Novacovsky. Coedición del Fondo de la Cultura Económica y de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Argentina,
- **Castel, Robert. (2004a)** *"La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?"* Editorial Manantial. Buenos Aires, Argentina.
- **Castel, Robert. (2004 b)** *"Las trampas de la Exclusión. Trabajo y utilidad social"* Editorial Topia. Colección Fichas del Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.

- **Duschatzky, Silvia** (2005) *“Introducción”* En: Duschatzky, Silvia (Compiladora.) *“Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad”*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
  
- **Canzani, Agustín y Midaglia, Carmen.** (2002) *“Las cuestiones de integración social: ¿más de la agenda económica, o una cuestión política?”* En: Otro País. Observatorio Político. Informe de Coyuntura N° 3. Edición: Trilce. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
  
- **Cardarelli, Graciela. y Rosenfeld Mónica.** (2005): *“Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”*. En Duschatzky, Silvia (compiladora) *“Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad”*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
  
- **Esping-Andersen, Gosta.** (1993) *“Los tres mundos del estado de Bienestar”*. Ediciones Alfons El Magnánim. Valencia, España.
  
- **Esping-Andersen, Gosta.** (1998) *“Fundamentos sociales de las economías postindustriales”*. Editorial Ariel. Barcelona, España. 2000
  
- **Espino, Alma.** (2004) *“El desempleo en Uruguay 1991-2001.”* Instituto de Economía. Universidad de la República. Serie Documentos de Trabajo. Montevideo, Uruguay.
  
- **Filgueira, Fernando.** (1994) *“Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista.”* En: Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando *“El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay.”* Editorial Arca. Montevideo, Uruguay.
  
- **Filgueira, Fernando** (coordinador); Rodríguez, Federico; Rafaniello, Claudia; Lijtenstein, Sergio y Alegre, Pablo. (2005). *“Estructura de riesgos y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: un divorcio anunciado”* En: Prisma 21. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
  
- **Filguiera, Fernando; Molina, C.G.; Papadópolos, J.; Tobar, F.** (2005) *“Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina.”* CIESU (Centro de Informaciones y estudios del Uruguay). Montevideo, Uruguay.

- **Franco, Rolando.** (1996). *“Los paradigmas de la política social en América Latina.”* Revista de la CEPAL N° 58. Santiago, Chile.
- **Lasida, Javier** (2006) *“Las políticas sociales de última generación y el Plan de Emergencia en Uruguay: la asistencia como recurso para la integralidad.”* En: Cuadernos del Claeh 92. Revista uruguaya de Ciencias Sociales. 2ª serie Año 29, 2006/ 1. Montevideo, Uruguay.
- **Laurell, Asa Cristina.** (2006) *“Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo.”* En: Laurell, Asa Cristina (Organizadora) *“Estado e Políticas no Neoliberalismo.”* Editorial Cortez. Sao Paulo, Brasil.
- **Marshall, T.H.; Bottomore, T.** (1998) *“Ciudadanía y clase social.”* Editorial Alianza. Madrid, España.
- **Midaglia, Carmen** (2000). *“Alternativas de protección a la infancia carenciada: la peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay”.* Editor: CLACSO (Colección Becas de Investigación Clacso-Asdi). Buenos Aires, Argentina.
- **Midaglia, Carmen.** *“La reforma social en Uruguay: entre la tradición y la modernización ingenua.”* Sin datos.
- **Notaro, Jorge** (2005) *“Empleo y desempleo en Uruguay 1984-2005”* Serie Documentos de Trabajo. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de la República. Uruguay.
- **Olivera, Ana** (2005) *“El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social: evaluación y perspectivas”.* Exposición realizada en: “Políticas sociales. De la emergencia a la transformación social”. Conferencia Internacional: “Las políticas sociales de los gobierno progresistas: entre los planes de emergencia social y la transformación emancipatoria de la sociedad”. Rosana Abella y Javier Taks (Compiladores). Organiza: Casa Bertolt Brecht. Montevideo, Uruguay
- **Serrano, Claudia.** (2005) *“La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina.”* CEPAL –Naciones Unidas. Serie Mujer y Desarrollo N° 70. Fuente: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

- **Tavares Soares, Laura.** (2005) *“O novo pacote de Providência e a velha questão do déficit: quem paga o preço.”* Outro Brasil. Proyecto de análisis da Conjuntura Brasileira. Fuente: [www.outrobrasil.net](http://www.outrobrasil.net)
- **Tavares, Laura** (2005) *“Cuestiones pendientes en la configuración de una política social.”* Exposición realizada en: “Políticas sociales. De la emergencia a la transformación social”, Conferencia Internacional: “Las políticas sociales de los gobierno progresistas: entre los planes de emergencia social y la transformación emancipatoria de la sociedad”. Rosana Abella y Javier Taks (Compiladores). Organiza: Casa Bertolt Brecht. Montevideo, Uruguay.
- **Telles, Vera da Silva.** (1998) *“No fio da navalha: entre carências e directos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no brasil.”* En: Caccia Bava, Silvio (Org.) “Programas de renda mínima no Brasil. Impactos e potencialidades.” Publicaciones Pólis N° 30. San Paulo, Brasil

### Documentos

- “Discurso del Presidente Tabaré Vázquez, tras asumir la Presidencia de la República.” 1 de marzo de 2005. Fuente: [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy) 2007
- **Ley N° 17.139** (1999) *“Extiéndase la prestación prevista en el artículo 2º del Decreto-Ley 15.084 a todos los hogares de menores recursos.”* Cámara de Senadores, Montevideo, Uruguay. Fuente: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy) 2007
- **Ley N° 17.758** (2003) *“Extiéndase la prestación a todos los hogares de menores recursos”.* Cámara de Representantes, Montevideo, Uruguay. Fuente: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy) 2007
- **Ley 17.886** (2005) *“Creación del ministerio de desarrollo social.”* Cámara de Representantes, 18 de marzo, Montevideo. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007
- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- MTSS-**. 03 de setiembre de 2007. Proyecto de Ley para modificación el sistema de Asignaciones Familiares. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007
- **MIDES/ Archivo documental.** *“Emergencia Social (PANES) y Políticas sociales.”* Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007

- **MIDES/PANES** “Fundamentación”. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007.
- **MIDES/PANES** “Memoria anual de 2006”. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007.
- **Presidencia.** “Ingreso Ciudadano: un apoyo con condiciones” Fuente: [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy) 2007
- **MIDES/PANES- MSP** “Nos tenemos que ver”. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007
- **Ministerio de Salud Pública- MSP-.** “Cambios en atención ocular generaron 1.700 intervenciones.” Fuente: [www.msp.gub.uy/noticia\\_1053.1.html](http://www.msp.gub.uy/noticia_1053.1.html) 2007
- **MIDES/Noticias.** “Saint Bois orgullo nacional Una clínica de ojos regional con tecnología de punta al servicio de todos los uruguayos.” Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007
- **MIDES/PANES** “En el país de Varela: Yo sí puedo”: Presentación, “Reconocer la realidad para modificarla”; “La contextualización del Programa en Uruguay”. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007.
- **MIDES/Programa Mejoramiento del Habitat** Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007.
- **MIDES/PANES/PAST.** “1º llamado a presentación de propuestas. Refugios nocturnos para personas en situación de calle.” Llamado 01/05/108/PAST/PANES Agosto 2005. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007.
- **MIDES/PANES** “Uruguay clasifica”. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007.
- **MIDES/PANES.** “Construyendo Rutas de Salida. 3ª Convocatoria a Presentación de Propuestas”. Marzo de 2006. Dirección Nacional de Políticas Sociales. Uruguay. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007.
- **MIDES/ PANES** Construyendo Rutas de Salida. “¿Qué es?” Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).

- **MIDES/PANES/ Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano.** *“Trabajo por Uruguay.”* 1º Llamado a presentación de propuestas. Condiciones de presentación- Julio, 2005. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007.
  
- **MIDES/PANES.** *“Proyectos de Opción Productiva.”* Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007
  
- **MIDES/DINEM. Informe de Monitoreo.** Presentado en el Seminario cierre del PANES *“Hacia la consolidación de estrategias de reducción de la pobreza.”* Noviembre, 2007. Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007
  
- **MIDES/DINEM. Informe de evaluación.** Resultados, expectativas y satisfacción. Resumen ejecutivo Programa: **“Construyendo Rutas de Salida”** Llamados 1 y 2 División de Evaluación- Dirección de Evaluación y Monitoreo- MIDES. Presentado en el Seminario cierre del PANES *“Hacia la consolidación de estrategias de reducción de la pobreza.”* Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007
  
- **MIDES/DINEM. Informe de evaluación.** Resultados, expectativas y satisfacción. Resumen ejecutivo Programa: **“Trabajo por Uruguay”** Llamados 1 y 2 División de Evaluación- Dirección de Evaluación y Monitoreo- MIDES. Presentado en el Seminario cierre del PANES *“Hacia la consolidación de estrategias de reducción de la pobreza.”* Fuente: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy) 2007