

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

**¿Ciudadanías asistidas?:  
discusión a partir de una política concreta: el ingreso  
ciudadano**

**María Cecilia Iribarren**

**Tutor: Ximena Baráibar**

**2008**

"No te quedes inmóvil  
al borde del camino  
no congeles el júbilo  
no quieras con desgana  
no te salves ahora  
ni nunca  
no te salves.

No te llenes de calma  
no reserves del mundo  
sólo un lugar tranquilo  
no dejes caer los párpados  
pesados como juicios  
no te quedes sin labios  
no te duermas sin sueño  
no te pienses sin sangre  
no te juzgues sin tiempo..."

(Mario Benedetti)

## **INDICE**

<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b>	<b>Pág.4</b>
<b><u>CAPITULO 1: CIUDADANÍA Y ESTADOS DE BIENESTAR</u></b>	<b>7</b>
1.1 Conceptualización de ciudadanía.	7
1.2 Concepto y caracterización de los Estados de Bienestar.	12
1.3 Estados de Bienestar en América Latina.	17
<b><u>CAPITULO 2: ESTADO DE BIENESTAR URUGUAYO.</u></b>	
<b><u>DESARROLLO Y CRISIS.</u></b>	<b>22</b>
2.1 La matriz Batllista como base del Estado Benefactor uruguayo.	22
2.2 Crisis de la época feliz y su posterior instalación.	26
2.3. El Uruguay post dictadura.	28
<b><u>CAPITULO 3: TRANSFORMACIONES EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN:</u></b>	
<b><u>EL NUEVO MODELO DE POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA</u></b>	
<b><u>Y URUGUAY</u></b>	<b>31</b>
3.1 Cambios en el mundo del trabajo: del modelo fordista al modelo de producción flexible.	31
3.2 Corriente neoliberal en América Latina.	38
3.3 Caracterización de las políticas sociales actuales.	40
<b><u>CAPITULO 4: NUEVA MATRIZ DE POLITICAS DE TRANSFERENCIA</u></b>	
<b><u>DE INGRESOS CONDICIONADA. ESTUDIO DE UNA POLÍTICA URUGUAYA.</u></b>	<b>51</b>
4.1 Presentación del Ingreso Ciudadano. Su marco institucional.	51
4.2 Programas de transferencias monetarias en América Latina y Uruguay.	53
4.3 Limitaciones de los Programas de Transferencia de Ingresos Condicionada.	56
El caso del Ingreso Ciudadano.	
4.3.1 Inserción profesional- Inserción social.	59
4.3.2 Focalizar, focalizar y focalizar.	61
4.3.3 ¿Ciudadanías asistidas? Presencias y ausencias de los derechos sociales.	63
<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>70</b>

## Introducción

El producto que aquí se presenta, constituye la Monografía final de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Se intentará reflexionar a partir del análisis de una Política Social concreta- Ingreso Ciudadano implementado en Uruguay a partir del año 2005 y hasta 2007, por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)- acerca de en qué medida la nueva matriz de políticas sociales que se transforma en los años `90 y que adquiere una nueva modalidad a fines de siglo, posibilita la consolidación de derechos sociales y en qué medida no lo hace.

Aunque el Ingreso Ciudadano es un programa que ya culminó, entendemos que ejemplifica en buena forma las nuevas modalidades de Políticas Sociales y por ello resulta pertinente partir de su análisis para debatir sobre el rendimiento y las limitaciones de las mismas en materia de ciudadanía social.

Se partirá de una perspectiva histórico crítica para el análisis. La realidad no es estática, ni se debe a explicaciones unicasales. Al contrario, su carácter complejo requiere de una exploración continua para descubrir las múltiples determinaciones que permiten explicarla y acercarnos a ella. Es necesario realizar un recorrido histórico de la misma y observar cómo se ha ido transformando. En este sentido, resulta pertinente estudiar cómo y en que contextos sociales, económicos y políticos las Políticas Sociales se han ido modificando y cuál ha sido su relación con los altos niveles de pobreza que se han alcanzado y se mantienen en la actualidad.

Asistimos en estos tiempos a la permanencia de lo que se ha denominado "crisis del Estado de Bienestar", caracterizada por nuevas formas de presencia del Estado en sus funciones sociales en Uruguay. En este contexto, hay una amplia masa de población que queda despojada de los beneficios del crecimiento económico y de esta manera se coloca en el debate actual la cuestión de la ciudadanía y la efectivización de derechos sociales. El carácter que adquieren las Políticas Sociales pueden o no consolidar derechos sociales, y esa es la discusión que se plasmará en el trabajo.

En este escenario el Trabajo Social no es ajeno a las tensiones y conflictos que desencadena el actual modelo de desarrollo económico, a la profundización de desigualdades y a la búsqueda de alternativas para lograr una efectivo cumplimiento de la ciudadanía social.

Las Políticas Sociales, entendidas como espacio privilegiado de inserción profesional del Trabajo Social, deben constituirse en foco de análisis y reflexión permanente para la profesión. Pero no sólo porque se establecen como campo de inserción laboral, sino también porque las Políticas Sociales son el mecanismo de acceso a bienes y servicios que intentan mejorar en algún sentido la calidad de vida de las poblaciones a quienes van dirigidas. Actualmente la modalidad de intervención en materia social se viene modificando, y esto altera también la acción profesional.

Es por ello que entendemos fundamental en este contexto analizar y problematizar la cuestión aquí planteada. Sabemos que las decisiones en materia de Política Social nos trascienden, pero la reflexión desde el Trabajo Social puede aportar para "hacer públicas" las manifestaciones de la desresponsabilidad estatal en materia de protección social.

Plantea Iamamoto (2002) que el Trabajo Social requiere de un profesional "atento a las posibilidades presentadas por la realidad contemporánea, capaz de formular, de evaluar, de recrear propuestas a un nivel de las políticas sociales y de organización de las fuerzas vivas de la sociedad. Requiere un profesional informado, crítico, proponente, que apueste a los protagonismos de los sujetos sociales, en una progresiva democratización de las relaciones sociales". (Iamamoto, 2002: 39).

En cuanto a la metodología utilizada, el que aquí se presenta, se trata de un trabajo teórico, basado predominantemente en la investigación bibliográfica. Aunque también tendrá un componente empírico, lo que implica el trabajo con datos secundarios que se constituyen en el análisis de algunas fuentes estadísticas.

La pregunta fundamental que guía este trabajo es: ¿Cuál es la relación entre el Ingreso Ciudadano (entendido como expresión de nuevas Políticas Sociales) y la Ciudadanía?

Para responder a esta pregunta, se recurrirá a distintas categorías teóricas las que serán desarrolladas en los distintos capítulos.

### Desarrollo Teórico

El trabajo contiene en su estructura cuatro capítulos. En el primero se desarrolla el concepto de ciudadanía, partiendo del surgimiento de los derechos civiles, políticos y sociales, hasta llegar a los debates entorno a las responsabilidades u obligaciones que implican los derechos. Detrás de la concepción que se sostenga de ciudadanía, los Estados desplegarán una batería de Políticas Sociales que podrá acercarse más o menos a la efectiva

obtención de derechos sociales. Es por ello que resulta pertinente en este capítulo desarrollar también cómo se han gestado y desplegado los Estados de Bienestar y qué rendimiento han tenido en América Latina.

En el segundo capítulo realizaremos un recorrido histórico por las distintas formas de protección social que se han desarrollado en Uruguay, partiendo de las bases que sustentaron el Estado de Bienestar hasta llegar a la crisis del mismo, para luego poder analizar cuál ha sido el impacto que han generado los cambios producidos en las Políticas Sociales en la población.

Por su parte, el tercer capítulo se centra en el desarrollo de dos procesos vinculados y simultáneos surgidos a partir de la década del setenta. Por un lado se generan cambios en los Estados de Bienestar que comienzan a regirse por lógicas neoliberales, y por otra parte se transforma el modelo de producción, lo que arrastra importantes cambios en el mundo del trabajo. Estos procesos afectan las condiciones de vida de una vasta población que no encuentra su lugar en la sociedad, sea porque no es acogido por un mercado laboral cada vez más flexible, y/o porque el Estado reduce su intervención en materia social y no ofrece políticas en nombre de la integración. A partir de éstas modificaciones alentadas por las agencias internacionales, también se produjeron transformación en las políticas sociales, y en el presente trabajo desarrollaremos algunas de las características más importantes que asumieron: descentralización, tercerización y focalización.

Por último, en el cuarto capítulo se desarrollan los principales ejes de la nueva modalidad de Políticas Sociales surgida a partir de la década del noventa y para su análisis se presenta una política concreta que servirá de ejemplo, a saber el programa "Ingreso Ciudadano". A partir de los elementos teóricos referidos en el trabajo, se problematiza el rendimiento de las políticas de transferencia de ingresos condicionada, con relación al impacto en la ciudadanía social de las poblaciones afectadas por las mismas.

Finalmente, se plantean algunas conclusiones elaboradas en el proceso de reflexión que implicó la realización de la tesis.

## CAPÍTULO 1

### CIUDADANÍA Y ESTADOS DE BIENESTAR. UNA RELACIÓN NECESARIA.

#### 1.1 Conceptualización de Ciudadanía

Como fue señalado en la introducción, la categoría de ciudadanía plantea una importancia crucial cuando se trata de analizar el reconocimiento y la posterior efectivización de los Derechos Sociales de los individuos en una sociedad. Por otra parte, el carácter que adquieren las Políticas Sociales pueden o no efectivizar derechos sociales. Esa es la discusión que se plasmará en el presente trabajo.

Entonces nos preguntamos, ¿qué implica la ciudadanía?. Para responder a ésta pregunta nos apoyaremos en la conceptualización que realiza T.H. Marshall (1967) sobre este tema.

En primer lugar el autor plantea que hay una secuencia histórica que está determinando la aparición de tres tipos de derechos que conforman la ciudadanía. Aunque adjudica el nacimiento de cada derecho a diferentes siglos, admite que hay que tratar a esos periodos con "razonable elasticidad". Hay entonces una serie de acontecimientos históricos que fueron impulsando la generación de cada uno de los derechos que él describe. Estos son: Derechos Civiles, Derechos Políticos y Derechos Sociales.

Marshall plantea en primer lugar los Derechos Civiles, que surgen en el siglo XVIII. Refieren a "los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia." (Marshall, 1967: 22-23). Este derecho tiene un marcado énfasis en la habilidad comercial y mercantil; y las instituciones que se encuentran directamente relacionadas según el autor son los tribunales de justicia. Cabe destacar que el autor plantea también que, en relación con la economía, el derecho civil básico es la posibilidad que tiene el individuo de ser contratado como mano de obra.

En este período de formación de los Derechos Civiles, comenzaban a trasladarse algunos derechos ya existentes (pero sólo para aquellos que gozaban de privilegio por la ubicación en su status social) para todos los miembros varones de la comunidad (el status de la mujer tenía aún algunas diferencias).

En el siglo XIX surgen según el autor, los Derechos Políticos, los cuales son relativos a la habilidad de participación en la vida política de la comunidad. Plantea que entiende "por elemento político el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local". (Marshall, 1967: 23).

Siguiendo a Marshall (1967: 30), "es lógico que la sociedad capitalista del siglo XIX tratase los derechos políticos como un subproducto de los derechos civiles, y también lo es que durante el siglo XX se abandonase esa posición para vincular los derechos políticos directa e independientemente a la ciudadanía. Este cambio vital de principios se hizo efectivo cuando la Ley de 1918, al aprobar el sufragio de todos los hombres, trasladó la base de los derechos políticos de lo económico al status personal".

Finalmente se consagran en el siglo XX los Derechos Sociales que coincidirán con la aceptación de bienestar social mínimo para los integrantes de la comunidad, - y aunque no define en forma expresa cuál es -, refiere a los sistemas de seguridad social, educación, salud, vivienda, alimentación, etc. El autor plantea que "el elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad". (Marshall, 1967: 23). Conforme a esto, las instituciones por excelencia de este derecho serían el sistema educativo y los servicios sociales.

En este sentido entonces se podría definir el concepto de ciudadanía como el status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Esto implica derechos y obligaciones iguales para los individuos, y debe asegurarse un tratamiento igual independientemente de su posición socioeconómica.

Cabe señalar que no basta con la declaración o intensión formal de los derechos, es necesario la búsqueda de mecanismos que aseguren su cumplimiento. El siguiente planteo de Marshall nos ayuda a pensar en esto y en la relación que encontramos entre los tres tipos de derechos. "Un derecho de propiedad no es un derecho a poseer la propiedad, sino un derecho a adquirirla cuando se puede, y a protegerla cuando se tiene. Pero si utilizáramos estos argumentos para explicar a un pobre que sus derechos de propiedad son idénticos a los de un millonario, probablemente nos tacharía de demagogos. De igual modo, el derecho a la libertad de palabra carece de sustancia cuando, por falta de educación, no se puede decir nada que merezca la pena o no se tienen medios para hacerse oír. Sin embargo, estas desigualdades no se deben a un defecto de los derechos civiles, sino a la falta de derechos

sociales..." (Marshall, 1967: 42). Entendemos entonces que es posible gozar de los derechos políticos o civiles, pero que si los derechos sociales no se poseen efectivamente, más allá de discursos formales, se pone en tela de juicio todo el concepto de ciudadanía.

Desde el aporte de Midaglia (2001) comprendemos que el esquema planteado por Marshall está develando algo más que la sanción de derechos. Dice Midaglia que "el periodo de emergencia de estos derechos y su secuencia están lejos de reflejar una simple historiografía de normas jurídicas. Por el contrario, expresa la consolidación del modo de producción capitalista y, a la vez, la puesta en práctica de diversas estrategias de desarrollo". (Midaglia, 2001: 167).

No obstante, Midaglia (1995) plantea también, que el análisis lineal y evolutivo realizado por Marshall expresa algunas limitaciones, ya que no profundiza sobre los conflictos sociales que han influido en la aparición de los derechos civiles, políticos y sociales. Más aún, en los países subdesarrollados no se visualiza una secuencia cronológica en la aparición del status de ciudadano, sino que por el contrario, los derechos políticos y sociales se consagraron en forma casi simultánea. En este sentido, se entiende que el surgimiento de los derechos constitutivos de la ciudadanía, no son producto exclusivo de los Estados, sino que han sido conquistas de grupos sociales que los han reivindicado y han luchado por ellos.

En este punto Midaglia plantea que "lo más pernicioso de las visiones secuenciales está referido a la desconsideración de la acción de los grupos, y de las tensiones emergentes en la lucha por la obtención de tales derechos". (Midaglia, 1995: 73)

Podemos encontrar otra dificultad en la propuesta de Marshall, vinculada sobretudo a los derechos sociales. Dice Midaglia que el hecho de no establecer un mínimo social genera una imprecisión conceptual importante en referencia a los contenidos de los derechos sociales. Esta falta de precisión, según la autora, se corresponde a la diferencia que los derechos sociales tienen con respecto a los civiles y políticos. Estos últimos se encuentran dentro de categorías normativas, mientras que los derechos sociales dependen de los patrones de distribución de la sociedad. Dice "Si se aprueba ese relativismo conceptual y se hace depender el mínimo social del momento histórico, se acepta entonces que cualquier sociedad estipule derechos ciudadanos, aunque los mismos se encuentren respaldados en porciones prácticamente inexistentes de bienestar". (Midaglia, 1995: 73)

Con la finalidad de profundizar en la discusión de la teoría de la ciudadanía, nos apoyaremos en Will Kymlicka (1997), quien replantea dicho concepto.

Este autor introduce la cuestión de la presencia o ausencia de obligaciones del individuo en relación con el status de ciudadano. Esto es, presenta distintas miradas sobre el concepto de ciudadanía que se debate con mucho énfasis en los años '90, donde una de las discusiones es si la ciudadanía implica derechos solamente o también obligaciones. Pensando a las obligaciones en términos de "contrapartida" a los derechos sociales.

Kymlicka dice que en la teoría de Marshall se plantea la ciudadanía "pasiva", como mera aceptación de los derechos civiles, políticos y sociales, sin reconocer la existencia de obligación alguna. El autor señala que ésta concepción ha sido atacada en la década del 90 y que lo que se discute es la necesidad de complementar los derechos de ciudadanía con el ejercicio activo de responsabilidades. Por otra parte, se plantea también la revisión de la ciudadanía con el fin de incorporar el pluralismo social y cultural moderno.

En referencia a la implicancia de responsabilidades y su vinculación al status de ciudadano, Kymlicka señala dos posiciones que, si bien ambas entienden que el concepto debe ser revisado, plantean miradas diferentes. Estas posturas son la Nueva Derecha y la Izquierda.

La Nueva Derecha plantea que los derechos sociales son ineficaces, ya que son incompatibles con la idea de justicia basada en los méritos, son económicamente ineficientes y conducen a la "servidumbre". En referencia a los derechos sociales plasmados en los Estados de Bienestar y su vinculación con la ciudadanía la Nueva Derecha expresa que "el Estado de Bienestar ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de dependencia. Lejos de aportar a una solución, el Estado de Bienestar ha perpetuado el problema al reducir a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática". (Kymlicka, 1997: 9).

Se plantea entonces la concepción de que la ciudadanía "pasiva" no aporta al individuo la necesidad de satisfacer sus necesidades por si mismo, sino que alimenta la dependencia con el Estado. La Nueva Derecha plantea que debe realizarse un esfuerzo para que todo derecho implique una obligación, una contrapartida. Dice Kymlicka que las reformas impulsadas por esta visión lejos de constituirse en un estímulo para los más desfavorecidos, profundizó la situación de pobreza y desigualdad. Con relación a esto plantea que "Las desigualdades de clase se exacerbaban, y los desempleados y trabajadores pobres fueron efectivamente "desciudadanizados" al volverse incapaces de participar en la nueva economía de la Nueva Derecha". (Kymlicka, 1997: 10).

La mirada de la Izquierda, por su parte, conlleva un apoyo a la idea de derechos sociales de Marshall. Aunque reconocen los límites que plantea el Estado de Bienestar al no

atribuir una ciudadanía "activa", entienden que el escenario socioeconómico no brinda las condiciones para poder prescindir de las protecciones estatales. Esto es, la Izquierda hace énfasis en que para que exista una exigencia de contrapartida u obligación, deben existir oportunidades. Aporta Kymlicka que "muchas personas de izquierda se sienten incómodas ante la idea de imponer obligaciones como parte de la política social. Suponen que la gente en situación de dependencia ha quedado fuera de la corriente principal de la sociedad a causa de la falta de oportunidades (trabajo, educación, capacitación laboral) y no como consecuencia de su renuencia a trabajar. Por lo tanto, es inútil imponer obligaciones cuando no existen verdaderas oportunidades...". (Kymlicka, 1997: 11-12).

A modo de conclusión, Kymlicka señala que todas las propuestas- tanto de la Nueva Derecha como de la Izquierda- para equilibrar derechos y responsabilidades, plantean limitaciones y son en su mayoría muy "modestas". De cualquier manera, todo el espectro político hace acuerdo en el objetivo de fomentar la ciudadanía responsable.

Kymlicka desarrolla otra idea, en acuerdo con Marshall que refiere a la ciudadanía como pertenencia a una comunidad. El autor dice que "La ciudadanía no es simplemente un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. (...)Su preocupación central era la integración de las clases trabajadoras, cuya falta de educación y recursos económicos las excluía de esa "cultura compartida" que debería haber sido "un bien y una herencia comunes". (Kymlicka, 1997: 25).

Para finalizar con el análisis realizado por Kymlicka es interesante el planteo que se realiza entorno a un nuevo concepto, el de "ciudadanía diferenciada". Los teóricos del "pluralismo cultural", dice Kymlicka, plantean que hay muchos grupos de individuos (entre ellos negros, mujeres, homosexuales, minorías religiosas) que aún obteniendo los derechos de ciudadanía, se sienten excluidos de una "cultura compartida". Y esto porque las políticas sociales no reconocen su "diferencia", no establecen un tratamiento especial sobre las mismas. Desde ésta concepción se señala que los derechos de ciudadanía no dan respuesta a las necesidades de éstos grupos minoritarios, y que no deben ignorarse las diferencias, por ello establece la idea de "ciudadanía diferenciada". Se argumenta que los grupos culturalmente excluidos están en desventaja frente a los procesos políticos y tienen necesidades particulares que se pueden satisfacer sólo si se establecen políticas diferenciadas.

Podemos encontrar opiniones que plantean que la teoría de la "ciudadanía diferenciada" es en sí misma contradictoria con los fundamentos del concepto del status de ciudadano. Señala Kymlicka que "muchas personas consideran la idea de una ciudadanía diferenciada en función de grupos como una contradicción en los términos. Desde el punto de vista ortodoxo, la ciudadanía es, por definición, una manera de tratar a la gente como individuos dotados de derechos iguales ante la ley. Esto es lo que distingue a la ciudadanía democrática del feudalismo y otras concepciones premodernas que determinaban el status político de la gente en función de su pertenencia a determinada clase, etnia o confesión religiosa." (Kymlicka, 1997: 25-26).

Se distinguen dos críticas al concepto de "ciudadanía diferenciada", por un lado se plantea que con la implementación de políticas distintas, los individuos tenderán cada vez más a replegarse y se distanciarán más de aquello que los vincule a determinada comunidad. Por otra parte, se señala el riesgo de crear una política de la "reivindicación" donde dirigentes de muchos de éstos grupos se propongan permanentemente la reivindicación de derechos diferentes, en vez de trabajar para superar las desventajas.

Como quedó planteado en la introducción del presente trabajo, ahondaremos más adelante sobre las características de la condición de ciudadanos de los beneficiarios de políticas de "emergencia" o "diferenciadas", y en relación también a la concepción de obligaciones o "contrapartidas" señalada.

Sobre la base de lo que hemos plasmado, podemos decir que son los Estados quienes deben asegurar, a través de sus intervenciones socioeconómicas, el goce de una plena ciudadanía. De acuerdo con Midaglia (2001: 168), "Resulta evidente que el devenir histórico de derechos planteado por Marshall expresa el amplio y conflictivo proceso de desarrollo económico y político de las naciones occidentales. Así, el componente social de la ciudadanía debe entenderse como parte integrante de las propuestas económicas y políticas que dieron lugar a los llamados Estados de Bienestar".

## **1.2 Concepto y caracterización de los Estados de Bienestar**

Para poder comprender las Políticas Sociales actuales, se ha dicho que es necesario realizar un recorrido que nos permita conocer cómo han llegado a tomar la forma que adquieren hoy.

Hasta los primeros años del siglo XX, las naciones occidentales estaban bajo la égida de los Estados denominados "vigilantes", caracterizándose éstos por ubicarse en un lugar de

reguladores de la ley y el orden imperante. Esto significaba una amplia libertad para que el mercado manejara todas las relaciones en la sociedad, entendiendo que éste era el más eficiente para ello. Fundamentalmente en el mundo occidental desarrollado a fines del siglo XIX y con más fuerza a partir de los años '40 y '50, pos segunda guerra mundial, se asiste a una transformación histórica que pasa del Estado Vigilante al denominado Estado de Bienestar.

Esta nueva forma que adquiere el Estado plantea la concepción de que es éste quien debe asumir la responsabilidad de asegurar un mínimo de bienestar social a todos los individuos de una sociedad, más allá del lugar que éstos ocupen en el mercado. Es decir, que el Estado debe asegurar niveles básicos en la calidad de vida de todas las personas, en lo que refiere a educación, vivienda, salud, seguridad social, entre otros.

Plantea Pereira (2000) que se entienden como impulsos históricos fundamentales para éste desarrollo de Políticas Sociales la "cuestión social" y la "crisis económica mundial". Dice la autora que "la formación de una nueva clase de asalariados industriales, en el siglo XIX, en gran medida determinó el surgimiento de la legislación social y de un conjunto de medidas de protección social que pasaron a constituir, entre los años 40 y 70, los pilares del Welfare State, a saber: políticas de pleno empleo, servicios sociales universales, extensión de la ciudadanía y el establecimiento de un umbral socioeconómico, considerado merecido por la sociedad, debajo del cual nadie podría vivir". (Pereira, 2000: 150). Este Estado interventor se acerca a la teoría Keynesiana, quien propaga la necesidad de que el Estado participe procurando un buen nivel de actividad económica y por sobretodo asegure el pleno empleo.

Pero en los estudios que se han realizado sobre el Estado de Bienestar, no se visualiza un único modelo, sino que por el contrario, según sus características se pueden encontrar varios tipos de *Welfare State*. Para ampliar esta conceptualización nos apoyaremos en los aportes que Gosta Esping- Andersen ha realizado sobre esta temática. El autor plantea que según el énfasis que pongan los Estados en determinadas variables, pueden diferenciarse unos con otros, y en ese sentido él los agrupa en 3 grandes tipos de Estados de Bienestar, a saber: **Liberal, Corporativo y Socialdemócrata.**

Esping- Andersen realiza su trabajo integrando la orientación macro económica de los Estados, la cuestión del empleo, para poder establecer criterios que nos permitan comprender la dinámica de los Estados de Bienestar. Por otra parte plantea que no son todos del mismo tipo y que el papel de la historia juega aquí un rol muy importante. Son las determinaciones de su trayectoria política lo que los hace diferentes. Esping- Andersen expresa que "cada uno

de ellos está organizado con su propia y diferente lógica de organización, estratificación e integración social. Los orígenes de cada uno se deben a distintas fuerzas históricas y siguen unas trayectorias de desarrollo cualitativamente diferentes". (Esping- Andersen, 1993: 19).

El autor señala que las características que determinan la identidad de cada Estado de Bienestar son: **la desmercantilización, la estratificación social y el empleo**. Y sobre esta base realizará la clasificación.

La **desmercantilización** es la capacidad que pueden tener los individuos de poseer una calidad de vida satisfactoria independientemente de su vinculación con el mercado. En este sentido las políticas sociales que desarrolle cada Estado tendrán un papel predominante. Explica el autor que "el criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que éstos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido en el que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como "mercancías". (Esping- Andersen, 1993: 20).

El autor introduce aquí la cuestión de los derechos, y resulta interesante la vinculación que podemos hacer con la categoría de ciudadanía. Más precisamente se refiere a los derechos sociales, y es porque a partir de éste concepto de "mínimo de bienestar", los Estados Protectores han tenido un impulso muy importante.

Y continúa, haciendo referencia a que un enfoque asistencialista, sin pretensión de efectivizar derechos, no produce imperiosamente desmercantilización. Dice que "la mera presencia de la asistencia o seguridad social puede que no produzca necesariamente una desmercantilización importante si éstas no liberan sustancialmente a las personas de su dependencia del mercado. La ayuda a los pobres con comprobación de medios de vida, posiblemente ofrecerá una red de seguridad en última instancia. Pero si los subsidios son bajos y están asociados a un estigma social, el sistema de ayuda empujará a participar en el mercado a todos menos a los más desesperados". (Esping- Andersen, 1993: 41-42).

Siguiendo con las variables que dan identidad a los Estados de Bienestar, la **estratificación social** refiere a los estratos existentes en las sociedades capitalistas. Esto es, las políticas sociales pueden incidir en la consolidación, creación, transformación de los estratos socioeconómicos en una sociedad, y en este sentido es que pueden compararse unos países con otros. En la medida en que las políticas sociales se encuentren más o menos ampliadas, el acceso a las mismas produzca o no un estigma social, la polarización de los estratos sociales estará más o menos profundizada. Plantea Esping- Andersen que "el Estado de Bienestar no es sólo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y

posiblemente la corrige, es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales". (Esping- Andersen, 1993: 44).

En lo que refiere a la cuestión del **empleo**, el autor analiza las tasas de actividad e inactividad de los Estados de Bienestar, y estudia la capacidad que tienen los individuos para sostener una adecuada calidad de vida, según el lugar que ocupen en el mercado laboral (o que no ocupen). Importa aquí también el status que tenga el empleo en el que se encuentren los individuos, ya que esto puede ser determinante en algunos Estados de Bienestar, para asegurar mejor protección y posibilidad de integrar grupos de presión.

A partir de estos elementos, Esping- Andersen construye su tipología<sup>1</sup>, en la que identifica tres tipos de Estado de Bienestar:

1) Liberal Se encuentran agrupados en éste régimen Estados Unidos, Canadá y Australia. En este Estado de Bienestar existe un mínimo universal muy bajo, que no permite a los individuos vivir independientemente del mundo del trabajo, obligatoriamente deben salir al mercado laboral para cubrir su seguridad social. Los subsidios existentes sólo cubren a aquellas personas que se encuentran en una situación socioeconómica muy deprimida, a las familias más pobres, generando un estigma social importante. Esto profundiza las desigualdades de clase.

Por otra parte el Estado de Bienestar Liberal interviene mínimamente en el mercado, dejando que éste lo regule todo. Plantea Esping- Andersen que "la consecuencia es que este tipo de régimen minimiza los efectos de desmercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado y un dualismo político de clase entre los dos". (Esping- Andersen, 1993: 47-48). Podríamos decir entonces que el Estado de Bienestar Liberal no desmercantiliza casi nada y dualiza a la población en pobres y no pobres (beneficiarios/no beneficiarios de protección social).

---

<sup>1</sup> Más allá de la tipología, para Esping- Andersen, en la provisión de bienestar no puede considerarse solamente lo que hace el Estado, sino también la importancia de atender al rol que juegan la familia y el mercado en relación con los Estados de Bienestar. Dice "El Estado de bienestar no puede ser entendido sólo en términos de los derechos que concede. También debemos tener en cuenta cómo las actividades del Estado están entrelazadas en la provisión social con las del mercado y el papel de la familia". (Esping- Andersen, 1993: 41). En el presente trabajo no se profundizará en esta relación planteada por el autor por razones de elección temática y de espacio.

2) Corporativo El Estado de Bienestar corporativo es fuertemente conservador. Le ha preocupado sobretodo que se mantengan las diferencias de status social entre los individuos. Esto es, que las políticas sociales se relacionen con las clases sociales. Este régimen perpetúa la estratificación y desmercantiliza solo con relación a la posición en el mundo del empleo que posea el individuo.

Las naciones que se agrupan en éste régimen corporativo son Austria, Francia, Alemania e Italia. Plantea Esping- Andersen (1993: 42) "Alemania fue la pionera en seguridad social, pero se puede decir que durante la mayor parte del siglo, apenas ha aportado nada en la línea de la desmercantilización a través de sus programas sociales. Los subsidios han dependido casi totalmente de las aportaciones y, por lo tanto, del trabajo y del empleo".

Puede señalarse que éste modelo de seguridad social tiene sus raíces en la ideología bismarckiana. La misma llevaba adelante una política con el objetivo de consolidar la división entre los trabajadores brindando privilegios a las clases de status más elevado (funcionarios). Esto con la pretensión de subrayar las diferencias en la posición social que cada grupo tenía. Otro de sus objetivos era obtener una especie de "fidelidad" al poder estatal en agradecimiento de los privilegios obtenidos y asimismo frenar el movimiento obrero que pudiera causar problemas a la tranquilidad de la sociedad.

También aquí juega un papel muy importante la Iglesia, ya que estaba muy vinculada a éste tipo de régimen y en consecuencia la preocupación por conservar la familia tradicional. Expresa el autor que "el Estado intervendrá solamente cuando se acabe la capacidad de la familia para atender a sus miembros". (Esping- Andersen, 1993: 48).

3) Socialdemócrata Este régimen se basa en el principio de asegurar un mínimo universal elevado, que permita a los individuos de las clases más bajas, a los trabajadores gozar de los mismos derechos (y con igual calidad) que los más favorecidos. Busca la promoción de la igualdad, y la elevación de las clases más bajas. Por otra parte plantea el pleno empleo como estrategia para elevar la calidad de vida y poder sostener éste régimen.

Hay una concepción de bienestar social en tanto derecho de todos. Dice el autor que "esta fórmula se traduce en una mezcla de elevada desmercantilización y de programas universalistas que, sin embargo, se adaptan a expectativas diferenciadas. Así, los trabajadores manuales llegan a disfrutar de unos derechos idénticos a los de los empleados y funcionarios; todos los estratos están incluidos en un sistema de seguro universal, si bien los subsidios se gradúan de acuerdo con los ingresos habituales". (Esping- Andersen, 1993: 49).

Y continúa haciendo referencia a la importancia del papel del trabajo. Plantea que "quizá la característica más sobresaliente del régimen socialdemócrata sea la fusión de bienestar social y trabajo. Está sencillamente obligado a garantizar al mismo tiempo el pleno empleo y a depender enteramente de su logro. Por una parte, el derecho al trabajo tiene una categoría igual al derecho de protección de los ingresos. Por otra parte, los enormes costes del mantenimiento de un sistema de bienestar social solidario, universalista y desmercantilizador significa que debe minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos por salarios". (Esping- Andersen, 1993: 49).

Se pueden agrupar en el Estado de Bienestar Socialdemócrata a Suecia y Noruega.

Si bien la clasificación planteada por Esping- Andersen nos aporta a la comprensión y conceptualización de los Estados de Bienestar, no puede traducirse exactamente en los mismos términos a la realidad Latinoamericana. El autor se refiere a países desarrollados, donde las trayectorias históricas y las capacidades de progreso han sido otras. Es por este motivo que creemos necesario estudiar los Estados de Bienestar que han existido en Latinoamérica, para luego analizar a Uruguay y su recorrido en materia de protección social.

### **1.3 Estados de Bienestar en Latinoamérica.**

Las transformaciones operadas en materia social, económica e ideológica en los países más desarrollados han repercutido en América Latina en forma continua a lo largo de buena parte de la historia. No es la excepción cuando nos referimos al surgimiento de Estados protectores en Latinoamérica.

Se inició en la década del '30 en la región latinoamericana, un proceso de modernización que apuntaba al mercado interno y donde el Estado pasaba a cumplir un papel mucho más interventor que en el pasado. Afirma Carlos Filgueira (AÑO): "La expansión de la capacidad fiscal del Estado y la promoción de programas sociales comenzó gradualmente apenas unos años después de la primera revolución industrial. Sin embargo, el crecimiento de la regulación estatal y, en especial, la creciente presencia del "Estado de Bienestar", dio un salto dramático en los años '30 y en el período de posguerra". (Filgueira, Año: 147).

Estos Estados de Bienestar comenzaban a acentuarse entonces en los años '40 y 50 más fuertemente, aunque también con diferencias importantes no sólo de los países latinoamericanos con respecto a los pertenecientes a la OCDE<sup>2</sup>, sino con notorias distancias a la interna de Latinoamérica.

---

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Fernando Filgueira (1998) elabora una tipología de los Estados de Bienestar en América Latina entre el 1930 y 1970-80, ubicando a los países en tres grupos.

Existen diferencias que no debemos perder de vista entre los países, a la hora de estudiar los modelos de protección social. Las distintas trayectorias históricas, el grado de desarrollo industrial, la capacidad de sostener un mercado interno, entre otras, son algunas de las variables que pueden dar cuenta de la heterogeneidad.

Barba (2004) aporta en referencia a la imposibilidad de aplicar de forma mecánica las tipologías de los regímenes de bienestar de los países desarrollados a América Latina. Y dice que "en términos generales no se puede hablar de la existencia y continuidad de estados del bienestar en América Latina, donde con muy escasas excepciones no ha prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han desarrollado significativamente los derechos sociales para toda la población, ni la clase obrera ha sido un factor crucial en la evolución de la política social, por lo contrario, estas ausencias han sido bastante comunes en la región." (Barba, 2004: 13).

Por otra parte, Filgueira plantea que "un modo particular de política "keynesiana" informó buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y 1970-80: el modelo sustitutivo de importaciones". (Filgueira, 1998: 78). Este modelo se basaba en la creación de un mercado interno fuertemente regulado por el Estado. Se creaban incentivos para el fortalecimiento y/o creación de industrias orientadas a la producción doméstica, lo que redundaba en una importante absorción de mano de obra. El Estado se colocó en un lugar primordial, apoyando e impulsando el desarrollo social y económico.

Pero el autor plantea que, más allá de la importancia que éste modelo tuvo en un determinado contexto, existen sesgos referentes a la distribución que los beneficios sociales y económicos tuvieron en la población. Los impactos son muy variables y encuentran relación con una marcada estratificación social. Dice el autor que "en especial en lo que refiere a las políticas de bienestar, éstas presentaron un desarrollo limitado, fuertemente orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial – si no única, para los sectores integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales y aquellos empleados en mercados informales y secundarios se vieron excluidos de éstos sistemas de protección. Sumado a ello, los sectores efectivamente protegidos en estos modelos presentaron claras pautas de estratificación en el acceso, rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficios." (Filgueira, 1998: 79).

Como planteáramos anteriormente, existen también diferencias entre los países de América Latina y sus sistemas de bienestar. Podemos encontrar varios aspectos que

determinan éstas variaciones y Filgueira señala algunos de ellos "Grados diferentes de expansión del modelo sustitutivo de importaciones, tipos de producción exportadora, y poder político de diferentes sectores del capital y el trabajo, deben ser considerados a la hora de pensar tipológicamente el desarrollo de los Estados sociales en América Latina". (Filgueira, 1998: 80).

Filgueira agrupa a los países en tres tipos:

1) Universalismo estratificado. Los países ubicados dentro de éste grupo son Argentina, Chile y Uruguay. Su sistema de protección durante la expansión de los Estados de Bienestar y hasta los '70 era ampliamente universal, tanto en materia de salud, como de seguridad social y educación. Así mismo, estos países sufrieron de una importante estratificación en calidad y acceso a dichos servicios. Explica Filgueira que el desarrollo de éstos Estados tiene sus raíces en la economía y administración política de cada nación. La gestión política y económica referidas al Modelo Sustitutivo de Importaciones que cada país llevó adelante se constituye en determinante para la implementación de Políticas Sociales. Plantea el autor: "Fuertes procesos migratorios a los centros urbanos crearon presión para la incorporación de sectores subalternos. El Estado apoyó esta incorporación mediante la captación de empleo público y el apoyo a la industria doméstica. El poder del Estado sobre los capitales domésticos sumado a la temprana sindicalización de los sectores subordinados, permitió negociar e implementar extendidos programas de protección social con financiamiento tripartito en el caso del seguro social y unilateral (estatal) en el caso de educación y para ciertas áreas de salud" (Filgueira, 1998:85).

Como lo señala la identidad asignada por Filgueira a éste grupo de países, la estratificación en los beneficios, acceso y calidad de los mismos fue una característica fundamental. El lugar ocupado en el mundo del trabajo (o el no ocupado) limitó el tipo de beneficio otorgado, y aunque la universalización de los sistemas de protección fue bastante amplia, esta característica mantuvo la estratificación social que ya existía en éstos países. El peón rural y el empleado estatal, accedieron y gozaron en forma muy distinta de las protecciones sociales que el Estado ofrecía. Explica Filgueira (1998:85) "Los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos y trabajadores fabriles urbanos tuvieron acceso en ese orden a protecciones y beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso. Los autoempleados, el sector informal, desempleados crónicos, y trabajadores rurales lo hicieron más tardíamente y con peor suerte en materia de acceso y beneficios".

Para finalizar podemos señalar que éstos tipos podrían acercarse al modelo de Estado de Bienestar "Conservador" en la tipología realizada por Esping- Andersen.

2)Regímenes duales Los países agrupados en éste régimen (Brasil y México), tienen como característica primordial la heterogeneidad territorial, y cómo se plasmó el sistema de protección en éste escenario. Se visualiza una gran desprotección en determinada región y en el otro polo una amplitud de programas sociales e incentivo al mercado formal. Se "dualiza" el sistema de protección.

Siguiendo a Filgueira (1998: 88) "Estos países se han caracterizado por un desarrollo del MSI apoyado en las rentas provenientes de economías primarias con alta intensidad de mano de obra y con una importante heterogeneidad regional en los niveles de desarrollo económico y social, evidenciando y reproducido en estructura con un comparativamente alto contenido federalista."

Este sistema implanta el mecanismo de clientelismo y paternalismo en el acceso a los beneficios por parte de las clases más desfavorecidos.

3)Regímenes excluyentes Aquí se agrupan: República Dominicana, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

En éstos países podemos encontrar una gran desprotección en referencia a la mayoría de la población, concentrando en las clases más altas los beneficios estatales. Advierte Filgueira que el 50% de la población en éstas naciones es pobre.

Plantea el autor que "los sistemas de protección y seguro social de éste tipo consisten en su mayor parte de políticas elitistas que agregan a población en situaciones privilegiadas, privilegios adicionales. Profesionales, un muy reducido número de trabajadores formales y los funcionarios públicos son quienes típicamente se ven favorecidos en estos modelos. La mayor parte de la población representada en el sector informal, la agricultura y la mano de obra secundaria se encuentran excluidos." (Filgueira, 1998: 91-93).

A modo de síntesis Barba plantea el escenario general de Latinoamérica y señala que "... se ha dicho que las instituciones del seguro social en América Latina son verdaderos mapas de la distribución del poder en la región, ya que se distinguieron por ser regresivos y no democráticos, características que no permitieron en la mayoría de los casos un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, que dejaron en una situación de exclusión

asistencial a quienes no formaban parte de la coalición que retroalimentaba el proyecto de industrialización y que propiciaron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales.” (Barba, 2004: 18).

Luego de haber estudiado los Estado de Bienestar en la región Latinoamericana, estamos en condiciones de profundizar en el modelo Uruguayo.

## CAPÍTULO 2

### ESTADO DE BIENESTAR URUGUAYO. DESARROLLO Y CRISIS.

#### 2.1 La matriz Batllista como base del Estado Benefactor uruguayo.

Como se señaló en el capítulo anterior, se profundizará en la génesis y expansión del Estado de Bienestar en Uruguay. El mismo se caracterizó por su temprano desarrollo, ubicando los primeros indicios a fines del siglo XIX, y reafirmando un modelo claramente proteccionista a partir de la llegada al gobierno de José Batlle y Ordoñez, impulsor del Estado de Bienestar. El período conocido por "Batllismo" fue de importantes reformas en el plano económico y social. A mitad de siglo, Luis Batlle Berres continúa muy fuertemente con ésta corriente, quedando identificado su mandato como "Neo Batllismo".

Uruguay desarrolló un Estado de Bienestar con políticas universales, pero que fueron teñidas también por una alta estratificación en su acceso y calidad. Lo que además puede relacionarse con un fuerte componente clientelar y paternal que ha acompañado el trayecto histórico de nuestro país. Plantea Filgueira que "Aunque las políticas sociales fueron aplicadas de acuerdo con modalidades particularistas, clientelísticas; en su formulación a nivel genérico, en tanto leyes o decretos se recurrió a una retórica universalista." (Filgueira, 1994: 12). Y continúa "Con el paso del tiempo el incremento de la cobertura de los servicios o prestaciones sociales se dio en forma desigual. Diversos grupos de interés lograron que sus deseos fueran atendidos prioritariamente.(...) Las políticas condujeron a un nuevo tipo de estratificación social, consolidando sectores medios, como los funcionarios públicos, y amparando a otros grupos subalternos, especialmente trabajadores industriales". (Filgueira, 1994: 13).

En lo que refiere a la matriz batllista, puede señalarse que fue dirigida especialmente a reformas urbanas, postergando al país rural, aspecto éste que resultó en un costo político importante. El impulso batllista propició cambios de importancia tanto en el plano social como en el económico, como nuevas Políticas Sociales, legislación laboral, dirigió su atención al proceso de industrialización, desarrolló estrategias de nacionalización y estatización. Plantean Caetano y Rilla (2001) "Más allá de sus costos políticos, este reformismo aplicado sobre la sociedad logró mejorar efectivamente las *condiciones de vida* de la población, en especial de los sectores más sumergidos. A la expansión de la atención de la salud, de la vivienda humilde, del saneamiento y de la vialidad, debe agregarse la apuesta fuerte que el

batllismo hizo a favor de la ampliación de la oferta educativa, que obviamente tendría importantes efectos de integración en la sociedad y la política". (Caetano y Rilla, 2001: 116).

Filgueira plantea que en la génesis del Estado de Bienestar uruguayo, se pueden encontrar **cuatro pilares** sobre los que el mismo se estructuraba.

Uno de ellos refiere a la Asistencia Pública, especialmente en aspectos relacionados a la Salud.<sup>3</sup> Se vinculaba al mantenimiento y expansión de los hospitales, y especialmente al control de enfermedades infecto contagiosas, la locura y la indigencia. El modelo de "asistencia pública" encontraba sus bases en el concepto de "caridad", ejercida por las clases altas y en relación con la iglesia. Hacia fines de 1930 comienza la preocupación por una mirada más preventiva.

El segundo pilar refiere a la Instrucción Pública. La Educación encuentra en éste período una notable expansión en servicios y en gastos<sup>4</sup>. Desde el gobierno de Lorenzo Latorre la enseñanza primaria se había establecido como laica, gratuita y obligatoria, pero en el período batllista se creó también la enseñanza secundaria pública y laica. Se instalaron nuevos liceos y universidades, como las de Agronomía y Veterinaria. Señala Filgueira (1994: 19-20) "La expansión de la obligatoriedad de la enseñanza a la educación media durante el segundo gobierno de Batlle, la implantación de liceos y escuelas en el interior del país, conjuntamente a un aumento de la cobertura escolar (...), constituyen una muestra del notable impulso con que contó la instrucción pública en éste período."

El crecimiento de la educación pública corresponde a una necesidad de la sociedad por "civilizar" a la población, y encuentra sus raíces en el modelo liberal. Era necesario contar con trabajadores instruidos para atender los servicios en vías de desarrollo, integrar a la población extranjera y enseñar los valores de nuestra nación. Nahum (1999), refiriéndose a la ideología batllista, plantea que la preocupación por la instrucción pública se relacionaba también con la idea de democracia. Dice "Para que la democracia fuera una realidad en la vida del pueblo, y no una mera formalidad en la organización del poder político, Batlle estimaba necesario que el ciudadano fuera instruido y tuviera intervención directa en la vida pública." (Nahum, 1999: 37).

Otro de los pilares es el referido a la legislación laboral, intervenciones que regulaban el funcionamiento del mercado laboral. Esta innovación se constituye en una de las más recordadas a la hora de referirnos al período batllista. Dice Filgueira que las "leyes obreras"

<sup>3</sup> En 1916-17 el presupuesto para Asistencia pública llegaba casi al 10%, y se mantiene hasta 1922-23 que alcanza el 13.7%.

<sup>4</sup> En 1904 el presupuesto para la instrucción pública era del 5%, pasando en 1912 al 10%, al 15% en 1922 y finalmente al 20% en 1932.

son parte del "mito" del batllismo. Algunas de las leyes sancionadas fueron: La "Ley de la Silla", la jornada laboral de 8 horas, la regulación del trabajo infantil y de las mujeres, accidentes de trabajo. Se creó una Inspección General del Trabajo para regular éstas leyes.

Plantea Filgueira que en países europeos éste tipo de leyes de protección laboral responde a los procesos de expansión de las sociedades industriales. "En Uruguay, en cambio, se trata de una acción llevada adelante por una elite política influenciada por el modelo de acción bismarckiana(...) que no puede catalogarse de "respuesta" a los desafíos de la sociedad "industrial", sino de contribución a la modelación de la misma. Antes que anticiparse a las demandas de justicia social, trataron de formalizar grupos que pudieran corporizarlas".(Filgueira, 1994: 25).

El cuarto y último pilar hace referencia a las políticas sociales plasmadas en el período sobre el retiro de la fuerza de trabajo. Comenzó a universalizarse el alcance de las leyes jubilatorias que ya existían en forma restringida. Se creó la Caja de Industria, Comercio y Servicios y al mismo tiempo la pensión a la vejez a aquellos individuos de más de 70 años que no tuvieran los recursos suficientes para subsistir.

Todas éstas medidas adoptadas por la matriz batllista sentaron las bases para el desarrollo de una sistema de seguridad social amplio en el país.

Hacia 1940 y hasta 1955 el país vivió una etapa denominada "Uruguay Feliz". Teñida por la bonanza económica, consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la implementación del Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI) y la ampliación de Políticas Sociales; Uruguay maduró y desplegó su sistema de protección social, y definió ésta como la época histórica de mayor consolidación del Estado de Bienestar.

A partir de la finalización de la Guerra, creció la demanda mundial de los productos internos y se profundizó una acelerada industrialización. Caetano y Rilla plantean que esto dio como resultado importantes modificaciones en la estructura social y en el juego de los distintos actores sociales. Señalan "El medio rural vivía una fase culminante de procesos de cambio y fragmentación iniciados décadas atrás, al tiempo que el avance industrializador iba de la mano con un peso creciente de los trabajadores asalariados urbanos. Todos éstos fenómenos encontraban su traducción en el escenario de los actores sociales: la Federación Rural, liderada por los grandes terratenientes, comenzó a ver disputada su supremacía; se acrecentó el poder negociador de las organizaciones industriales: el movimiento sindical (...) inició una lenta recuperación en convocatoria e incrementó un tanto su incidencia en la vida política". (Caetano y Rilla, 2001: 163). Un hecho que muestra el nuevo escenario y la

importancia que cobraron los sindicatos fue la creación en 1943 de los “Concejos de Salarios”.

Esa época marcada por la bonanza se caracteriza por la vuelta a la matriz batllista, ya que se la vincula a la vuelta al gobierno de un “Batlle”, con toda la carga simbólica que ello implica. En 1947 asume la presidencia Luis Batlle, y en esta época es donde se profundiza el avance de la industrialización, desarrollando el MSI. El Estado asume un rol interventor frente al mercado, lo que supone subsidios y medidas proteccionistas para la instalación de industrias orientadas al mercado interno. Esto permite consolidar el mercado nacional y por otra parte generar demanda suficiente para la venta de nuestra producción. La medida absorbe mano de obra, lo que favorece a la mejora de la calidad de vida de los uruguayos.

Refiriéndose a éste periodo neobatllista, Filgueira plantea “Los subsidios estatales que dinamizaron el mercado interno, el respeto- en términos generales- a los derechos colectivos de los trabajadores y la expansión de los derechos individuales de los mismos en un marco democrático liberal, contribuyeron a modelar una sociedad altamente integrada, con bajos grados de desigualdad percibida, y con creciente poder de los sectores subalternos organizados sindicalmente.” (Filgueira, 1994: 40). A pesar del amplio dispositivo montado por el Estado en cuanto a Políticas Sociales, la fragmentación y estratificación en el acceso a las mismas, se presenta vigente. Puede apreciarse esto sobretodo en lo que refiere a jubilaciones y pensiones, y en una dualidad en la atención a la salud (mutualismo- salud pública). No se ve tan claramente en lo que refiere a la educación pública, ya que reviste un alcance más universal y homogéneo.

La prosperidad obtenida en ésta época tuvo una fuerte incidencia también en el imaginario social. En 1950 se suma a éste auge la victoria en el campeonato mundial de fútbol. No sólo se registra la expresión “*Uruguay feliz*” como designación de la época, sino son conocidas también las frases como “*decenio glorioso*” que refiere a los años comprendidos entre 1945-55; y “*como el Uruguay no hay*”, frase que incorporara un político colorado para su campaña electoral. Plantea Nahum al respecto “Las compras aliadas durante la Guerra Mundial y la reconstrucción de Europa, así como la demanda provocada por la Guerra de Corea (1950-53), expandieron la bonanza económica en el país, lo que sirvió de base para la política industrialista y pro- obrera del neobatllismo. (...) La segunda mitad de la década, sin embargo, mostró la aparición de la crisis económica y con ella se tensaron las relaciones sociales.” (Nahum, 1999: 184).



El Estado de Bienestar uruguayo entró en crisis hacia 1955, al culminar las favorables condiciones que brindaban las economías exteriores y el agotamiento del modelo de industrialización acelerada del país.

## **2.2 Crisis de la época feliz**

A partir del año 1955 se inició el comienzo de la crisis económica, que tuvo como consecuencia la crisis social y política posteriormente.

Como se dijo en el punto 1.2, el bienestar obtenido como consecuencia de la coyuntura internacional, cayó cuando ésta se modificó. Ello sumado al ámbito nacional, donde el modelo industrialista del neobatllismo comenzó a mostrar sus puntos débiles. Plantea Nahum en ese sentido "el proceso de importaciones tuvo límites insuperables, que en la época no se previeron y contra los cuales los Gobiernos del período lucharon inútilmente. Con un mercado pequeño como el uruguayo, cualquier industria alcanzaba pronto el nivel de saturación: a poco de empezar a producir no había ya a quien venderle." (Nahum, 1999: 212).

En el plano económico, comenzó a exportarse menos y a menor precio, se "deterioraron los términos de intercambio". Comenzó entonces la devaluación del peso, la suba de los precios de primera necesidad, la congelación de salarios. Esto arroja como consecuencia el deterioro de la calidad de vida de las clases más bajas y comienzan los conflictos sociales.

Sin embargo, con respecto al modelo de bienestar, plantea Filgueira que "El hecho que el país hubiera perdido su base de sustentación económica y el estado sus fuentes de ingresos para financiar el modelo de bienestar no significó una modificación drástica en los rumbos del mismo. Una sociedad altamente integrada, con un sistema político competitivo, apoyado en la apelación ciudadana y en redes clientelares sustentadas por bienes brindados desde el estado, persistió en la expansión del sistema de bienestar". (Filgueira, 1994: 47-48). En este sentido, lo que se percibe es que la clase media y el proletariado urbano, a través de sus sindicatos y gremios, presionaron en el reclamo de sus intereses. Pero fueron los sectores más bajos los que, desprovistos de grupos corporativos que le dieran fuerza a sus demandas, quedaron desprotegidos y golpeados por la crisis.

Este escenario se profundiza cuando en 1959 el gobierno nacional aplica la Reforma Cambiaria y Monetaria. Esta reforma se basa en el modelo del liberalismo económico, donde rige la libertad de competencia, en clara oposición al intervencionismo estatal.

El nuevo modelo implantado tiene sus raíces en el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>5</sup>, donde los países miembros deben aplicar “su receta” económica a cambio de ayuda financiera. Algunas de las imposiciones del FMI son: libertad de importaciones e ingreso de capital extranjero, contención de salarios por debajo del nivel de precios, eliminación de proteccionismo y subsidios, estímulo a la actividad privada, entre otros.

Este escenario de crisis intensifica los reclamos sociales. Paros, huelgas son la respuesta de los sectores que habían vivido la bonanza del país y que exigían al Estado respuestas. Y la reacción frente a ésta situación fue la implantación de Medidas Prontas de Seguridad para frenar el conflicto social. La crisis se mantiene hacia fines de la década del '60, lo que lleva en el gobierno de Jorge Pacheco, a una intensificación de la política fondomonetarista y en este marco a la aplicación de una nueva medida: la congelación de precios y salarios. Esta medida incrementó la insatisfacción de muchos trabajadores, que esperaban un prometido aumento del salario. Este panorama profundizó el descontento de la población y se tornaron cada vez más asiduas las medidas de lucha. El Gobierno no dudó en intensificar la implantación de Medidas Prontas de Seguridad, que comenzaron a ser moneda corriente. Las fuerzas armadas comenzaron a tomar relevancia. Todos éstos aspectos, sumados a la situación política de la región, desembocaron en la instauración de la Dictadura Militar en 1973.

Acerca del impacto de la crisis económica sobre la sociedad, Nahúm (1999) plantea que se debe destacar el deterioro continuo del nivel de vida de sectores medios y bajos. Se registró una importante expulsión de mano de obra por la crisis en las industrias, que no pudieron mantenerse frente a la desfavorable situación económica. En referencia a la capital, Nahúm realiza un dibujo de la época: “En Montevideo los “cangreiles”- ranchos de lata, sin saneamiento, ni electricidad construidos en zonas suburbanas de la ciudad- se multiplicaron y las centenarias viviendas declaradas en estado “ruinoso” ubicadas en la Ciudad Vieja o en cualquier otro punto de la ciudad sirvieron de refugio a “los sin techo” que obligados a desocuparlas, reocupaban otras iniciando un largo camino de constantes desalojos (...). El deterioro de los sectores populares se hacía cada vez más evidente.” (Nahúm, 1999: 303).

Resulta relevante el planteo que hace el autor como síntesis de la época: “Todos los índices económicos y sociales expuestos(...) muestran cómo se fue desvaneciendo en éstos años el Uruguay democrático, consensual, de clases medias satisfechas. El estancamiento

---

<sup>5</sup> El FMI surgió de los acuerdos realizados por 45 países en Estados Unidos en el año 1944. El acuerdo consiste en que los miembros depositan una cuota proporcional de su producto bruto interno para constituir los recursos del Fondo. Cuando los países miembros constaten balanza comercial desfavorable el FMI los asistirá económicamente.

económico, el empobrecimiento general de la población, el estallido de la violencia social, barrieron la imagen del país "modelo", perdiéndose también la institucionalidad democrática a partir de 1973, como corolario del fin de una época." (Nahúm, 1999: 304).

La Dictadura cívico- militar se instauró así en el año 1973 y permaneció hasta el año 1984. Con éste hecho se establece la anulación de la ciudadanía política, pero afirma Filgueira que no se realizan cambios sustanciales para anular el sistema de protección social. Los que se reasignaron fueron los recursos disponibles para llevar adelante las Políticas Sociales. El gasto público social decayó de manera significativa, y golpeó más fuertemente a los sectores de la seguridad social (que registraba un PBI de 11% en 1965 y un 10,5% entre 1975-80); la educación (que pasó del 3% del PBI en 1964 y cayó en 1984 al 1,5%); y la salud (que alcanzaba en 1965 el 1,5% del PBI y pasó al 1% entre 1975-84). Plantea Filgueira (1994: 67) "Pese a su profunda huella sobre la historia del país el régimen dictatorial no introdujo una transformación radical en las pautas de estatismo heredadas de comienzo de siglo. En muchos aspectos fue una "dictadura comisarial" que administró una situación sin introducir reformas radicales".

En materia económica, se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo, que tenía en su base la continuidad del liberalismo económico planteado por el FMI y que registra un amplio apoyo a la actividad empresarial y perpetúa el problema del salario para la clase obrera. Entonces, si bien el régimen dictatorial no tuvo como una de sus metas la desarticulación del sistema de bienestar, sino más bien controlar y reprimir a las fuerzas sublevadas, la línea económica llevada adelante incidió negativamente en los sectores productivos, trabajadores, pasivos y en la población más empobrecida.

### **2.3. El Uruguay post dictadura.**

A partir de 1985, con la restauración democrática, el gobierno alcanzado por J.M.Sanguinetti tiene como principal preocupación tener bajo su control a la economía, continuando con la línea de apertura llevada a cabo en el régimen militar y asegurar la permanencia de la democracia en el país. Este gobierno realizó reformas por la vía de la contención del gasto, la concentración del poder en lo que refiere a las decisiones en materia de gasto social y una permanente recurrencia al veto presidencial.

Con relación a los objetivos generales del primer gobierno de Sanguinetti, plantea Filgueira (1994: 78) "El primer gobierno de la restauración democrática no pretendió dar un giro sustancial al viejo estado social ni pudo restaurar un estado de bienestar que fuera

percibido como próspero y eficaz, sin duda, mejoró la situación respecto al período dictatorial...". En acuerdo, plantea Midaglia (2000) que dicho gobierno no buscaba desmontar el Estado de Bienestar, pero tampoco era su afán restaurarlo. Comienzan a surgir en ésta época algunas iniciativas de políticas focalizadas para atender las situaciones de los sectores más sumergidos. Señala la autora que "estas nuevas estrategias de asistencia pretendían desarrollar, a través de la participación de asociaciones civiles, acciones selectivas en torno a grupos carenciados, pero se plantearon como propuestas adicionales y complementarias de las clásicas políticas sociales universalistas, sin pretender sustituirlas". (Midaglia, 2000: 28).

En los siguientes dos gobiernos de la década del 90 (Dr. Alberto Lacalle y segunda presidencia de Dr. J.M.Sanguinetti), se profundizaron una serie de reformas en el plano económico y social que suponían, según Midaglia, un quiebre a la originaria matriz de bienestar. Entre las reformas más sustantivas se pueden señalar: la semi-privatización del sistema de seguridad social, la reforma educativa y tercerizaciones de prestaciones sociales.

Daniel Olesker (2001) realiza un análisis del nuevo modelo económico y social implantado en nuestro país en los años 90, en el que nos apoyaremos para su comprensión.

Olesker plantea que el modelo que comienza a vislumbrarse a partir del año 1968, se profundiza en los tiempos de dictadura y se consolida en la década del 90, tiene como características principales ser **liberal, concentrador y excluyente**. Esto implica, un Estado Liberal en referencia a su política económica de acumulación de capital y desregulación del mercado de trabajo; un Estado que concentra la riqueza económica y no distribuye en forma igualitaria; y un Estado que excluye social, económica y políticamente a gran parte de la población.

Con la administración del Dr. Lacalle, se inicia una estrategia para reducir la inflación, que se traduce en un ajuste fiscal, esto sobre la base de impuestos al consumo y a los sueldos. Así mismo, se realizan reformas a largo plazo, todas ellas con la intención de sentar las bases definitivas del modelo de acumulación capitalista. Continuando con ésta política, el segundo gobierno de Sanguinetti, comienza con un ajuste fiscal con el mismo objetivo y mecanismo delineados en la administración anterior. Estas medidas económicas arrojaron resultados negativos en lo social. Dice Olesker (2001: 33) "...la inflación bajó es cierto. Pero el costo social de dicha estrategia de reducción de la inflación ha sido altísimo provocando un aumento del desempleo estructural del país y un empeoramiento de las condiciones de trabajo de una parte importante de la población". A modo de ejemplo, señala el autor que en la industria manufacturera entre 1988 y 1998 se redujeron en 40% los puestos de trabajo.

La política laboral tiene como principal característica la desregulación laboral. Se señala como punto de partida de ésta situación el año 1992, cuando el ex presidente Lacalle implanta el retiro del Estado de la negociación salarial. En este sentido plantea Olesker que tanto el desempleo como la precariedad laboral son la "contracara" de los resultados de la política antiinflacionaria.

Las Políticas Sociales desarrolladas en la década del 90 se encontraron profundamente sometidas a la política económica del país. Plantea Olesker que "las políticas sociales adquieren una dimensión subordinada y sus desarrollos se encuentran condicionados por los objetivos en materia económica, particularmente fiscal". (Olesker, 2001: 137). Dichas Políticas Sociales han tendido a la focalización en los grupos más carenciados de la población y esto ha llevado a una progresiva fragmentación social.

Finalizando el capítulo, podemos decir que a partir de la crisis sufrida por el Estado de Bienestar uruguayo y su profundización con la implementación de las políticas económicas de corte neoliberal, se ha asistido a una retracción del Estado en el gasto social y por tanto en su sistema de protección. Como se ha dicho antes, comienzan a coexistir políticas de corte universal, acuñadas en el período de bonanza del país; y políticas focalizadas de atención a situaciones consideradas de riesgo social.

En el próximo capítulo se estudiarán las transformaciones en los sistemas de protección social en Latinoamérica y Uruguay, y las implicancias de las mismas en el mundo del trabajo y la ciudadanía.

## CAPÍTULO 3

### TRANSFORMACIONES EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN: EL NUEVO MODELO DE POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y URUGUAY.

A fines de la década de 1970, se producen en el mundo occidental, una serie de transformaciones que implican la crisis del Estado de Bienestar, modelo que, como se señalara anteriormente, había surgido a comienzos del siglo XX y se habría consolidado luego de la segunda guerra mundial.

Plantea Pereira (2000) que "este patrón de organización institucional y política, que integró el contrato al *status* de ciudadanía y permitió a los trabajadores y a los pobres en general obtener avances relativos en su lucha endémica contra el capital, tuvo una expansión significativa solamente hasta los años 70. A partir de ahí, debido a la crisis del petróleo y al desequilibrio del sistema monetario internacional, el *Welfare State*, la Seguridad Social y la política social de posguerra atraviesan momentos críticos en sus concepciones y propuestas, pasando a enfrentarse con la reaparición del ideario liberal". (Pereira, 2000: 153).

El modelo de Estado de Bienestar comenzó a ser señalado por la Nueva Derecha como el culpable de la crisis económica, en el entendido de que el gasto público que destinaba el Estado en sus sistemas de protecciones era excesivo y resultaba ineficaz por su permanente intervención en la función del mercado.

Así, en la década del 70 aparece la corriente teórica neoliberal que modifica al Estado y vinculado a éste proceso, se transforma también el mundo del trabajo, pasando de un modelo fordista a uno de producción flexible, lo que implica un giro en las condiciones y la calidad de vida de los trabajadores.

#### **3.1 Cambios en el mundo del trabajo: del modelo fordista al modelo de producción flexible.**

Al decir de Antunes(2000), el capitalismo ha acentuado en las últimas décadas su lógica destructiva y en ése contexto señala dos tendencias:

"1) o padrão produtivo taylorista e fordista vem sendo crescentemente substituído ou alterado pelas formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas, das quais a chamada acumulação flexível e o modelo japonês ou toyotismo são exemplos;

2) o modelo de regulação social- democrático, que deu sustentação ao chamado estado de bem estar social, em vários países centrais, vem também sendo solapado pela (des)regulação neoliberal, privatizante e anti- social". (Antunes, 2000: 37).

Así, lo que plantea el autor es la generación de dos procesos simultáneos, por un lado los cambios en el modelo de producción y relacionado a esto las transformaciones de un Estado de Bienestar que comienza a regirse por las lógicas neoliberales.

Veamos a continuación cuáles son esos cambios en el mundo del trabajo y cómo afectan a la clase trabajadora.

El modelo fordista se asocia a la concepción keynesiana de pleno empleo, de seguridad y estabilidad, de regulación del salario a través de la negociación con los trabajadores. Acompañado por un Estado de Bienestar que desarrolla un sistema de protección que integra a la clase trabajadora, garantizando beneficios y otorgando derechos. Este período fue caracterizado por la expansión de la industria, donde las ganancias se canalizaban en gran medida hacia fondos públicos que el Estado transformaba en atención a las necesidades de la población.

El nuevo modelo de acumulación flexible, plantea una organización del mundo del trabajo que produce una ruptura con relación al modelo anterior. Escasa generación de empleo, trabajador flexible (lo que implica la actualización del trabajador frente a las nuevas demandas del sistema, realizando variedad de tareas y quedando fuera quienes no logren acompañar el modelo), nuevas formas de contratación (sub contratados, contratados a término, entre otras modalidades), flexibilización del salario.

Iamamoto (2001) caracteriza el nuevo modelo señalando que "De lo que se habla hoy es de la flexibilidad en los procesos de trabajo, (...) con amplia regresión de los derechos sociales, una desregulación de los derechos de trabajo, nuevas estrategias de informalización y vulnerabilización de los contratos de trabajo, de los patrones de consumo, proceso éste que es impulsado por la robótica, la informática, la microelectrónica". (Iamamoto, 2001: 34). Los más afectados por el nuevo modelo son los jóvenes y las mujeres en mayor medida que los hombres. Aunque los hombres mayores de 40 años también se han visto afectados por este sistema.

Plantea Sarachu (1998) que "se pueden resumir las transformaciones operadas a partir de comienzos de la década de los setenta, (...) a través de tres factores básicos: *la pérdida de dinamismo en la creación de empleos, la creciente segmentación de la oferta y demanda de trabajo, la fuerte polarización de situaciones laborales (calificación/precarización, protegidos/excluidos, etc).*" (Sarachu, 1998: 90).

Es necesario profundizar en éstas transformaciones, no sólo por lo que implican en la situación económica de los trabajadores. Es preciso pensar el trabajo no solamente como sustento económico, sino también como espacio privilegiado de realización del hombre e integración social en un grupo determinado que le brinde contención e identidad. La pertenencia a un sindicato, que es en sí mismo un sistema de protección, resulta fundamental a la hora de lograr beneficios y efectivizar derechos. El trabajador individualizado, aislado pierde esa red de sostén y difícilmente logre ser escuchado.

Para poder trabajar sobre ésta concepción más amplia y captar las consecuencias que tiene en la clase trabajadora los cambios que venimos subrayando, nos apoyaremos en Robert Castel (1997, 2004). Resulta pertinente señalar que el autor referido está pensando en los países desarrollados al plasmar sus teorías, lo que no podemos trasladar en forma igual a los países latinoamericanos. De cualquier manera el tratamiento que se realiza de la categoría trabajo resulta adecuado para la discusión que aquí se plantea.

Castel relaciona el derrumbamiento de la condición salarial y sus consecuencias con la desafiliación. Plantea que en este escenario de transformaciones y cambios en el mundo del trabajo, hay una gran masa de población que vive en condiciones de profunda precariedad, porque han quedado fuera del sistema de trabajo y en tal sentido fuera del sistema social. Dice "...la situación actual está marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, "inempleables", desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. Para muchos, el futuro tiene el sello de lo aleatorio". (Castel, 1997: 13).

Como se planteara más arriba, el trabajo otorga más allá de un ingreso económico, un sostén para la integración en la sociedad. Por tal motivo, Castel sostiene que el trabajo se constituye en "*soporte privilegiado de inscripción en la estructura social*" y en este sentido existe una marcada relación entre el lugar ocupado en el mundo del trabajo y la participación en redes y sistemas de protección social. El autor distingue tres zonas de cohesión social que están determinadas por el lugar ocupado en la división social del trabajo. A saber, la posesión de un trabajo estable y una inserción relacional sólida es identificada con la zona de integración; por otra parte la ausencia de trabajo y un aislamiento de relaciones sociales estaría caracterizando la zona de desafiliación; por último encontramos una zona intermedia

que caracteriza la precariedad de trabajo y una fragilidad de los soportes relacionales que el autor llama zona de vulnerabilidad.

Como puede apreciarse, hay una relación indisoluble entre posición en el mercado de trabajo e integración social. En este sentido afirmamos la importancia de pensar la ausencia de trabajo en una dimensión mucho más preocupante que la sola fragilidad económica, se corre el riesgo ante la precariedad de las situaciones laborales de que una gran parte de la población caiga en la zona de desafiliación como lo plantea Castel.

El autor señala que el nuevo modelo de acumulación flexible deja fuera del sistema a aquellos que no pueden acompañar los cambios de la tecnología y las nuevas competencias que se requieren para formar parte de él. Así, se asiste a la generación de una amplia parcela de población que se transforma en descartable, porque ya no tienen nada para dar, Castel los llama "inútiles para el mundo". Y en este sentido propone pensar en comparación la situación de un joven que no consigue empleo, y que ha pasado por el largo camino de las pasantías y un adulto desocupado de larga data, para visualizar la magnitud de la cuestión. Plantea "Ellos no tienen el mismo pasado, ni el mismo futuro, ni la misma experiencia de vida, ni los mismos valores. (...) Pero lo que acerca las situaciones de este tipo es menos una comunidad de rasgos derivados de la descripción empírica, que la unidad de una *posición* con relación a las reestructuraciones económicas y sociales actuales." (Castel, 1997: 21).

Al comienzo del capítulo, mencionábamos que se desarrollan dos procesos de transformación vinculados pero independientes. En tal sentido, Castel realiza un aporte que resulta pertinente presentar en este trabajo.

El autor señala que se desarrollan una serie de transformaciones en la modalidad de intervención del Estado, planteando que hay un pasaje de *políticas de integración* hacia *políticas de inserción*. Las políticas de integración están relacionadas con un patrón de universalización de los servicios, de búsqueda de equilibrios en la sociedad. Por su parte las políticas de inserción "obedecen a una lógica de *discriminación positiva*: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas". (Castel, 1997: 422).

Castel realiza una discusión entre lo que él llama Inserción profesional e Inserción Social. La inserción profesional es la posibilidad del individuo de reinscribirse en un empleo estable, que le brinde seguridad, integrarse nuevamente y encontrar su lugar en la sociedad. Este tipo de inserción se lograría con políticas sociales en nombre de la integración.

Por su parte, la inserción social está signada por una batería de políticas que se despliegan alrededor de los individuos, caracterizadas por trabajos de corta duración o

pasantías, actividades pedagógicas, pequeñas iniciativas o proyectos para reinsertarse en un futuro en la sociedad. Estas políticas lo que hacen es tender una red de sostén, aportar transitoriamente a la mejora en la calidad de vida de los individuos, pero no logran la integración. Las políticas que se le ofrecen al individuo deberían estar implementadas en la búsqueda de empleos efectivos, y no plasmadas desde la inestabilidad y la transitoriedad. Dice Castel (1997: 436) "¿qué puede ser una inserción social que no desemboque en una inserción profesional, es decir en la integración? Una condena a la inserción perpetua. ¿Qué es un insertado permanente? Alguien a quien no se abandona por completo, a quien "se acompaña" en su situación presente...". En este sentido, la inserción social se transforma en un estado en sí mismo, más que en una etapa. Estaría vinculada a una cuarta zona que Castel llama "zona de asistencia".

Hay otro problema que caracteriza Castel en este modelo de producción flexible: es la nueva relación existente entre empleo y calificación. Existe la necesidad de las empresas de adaptarse a las exigencias del modelo, y esto implica la adecuación de sus trabajadores. La flexibilidad implica la posibilidad de que los trabajadores se capaciten para las nuevas tareas y esto redundaría en una continua selección de quienes logran adaptarse y quienes no lo hacen.

Esto arroja como resultado dos situaciones, por un lado trabajadores considerados "viejos" por sus insuficientes conocimientos para las tareas actuales pero que son aún jóvenes para acceder a la jubilación; por otra parte se dificulta la integración al mercado de trabajo de los jóvenes, a los que permanentemente se les elevan las condiciones de instrucción para el ingreso. El autor plantea que se corre el riesgo de que aquella correlación directa entre calificación y empleo, ya no sea tal y por tanto el estudio no se constituye en un incentivo para la aspiración de un mejor empleo. Castel distingue a este problema como la posible "*inempleabilidad de los calificados*".

El autor plantea que hay una *nueva cuestión social* que desde el punto de vista del *trabajo* se cristaliza en tres puntos. A saber:

1) Desestabilización de los estables; aquella clase trabajadora que estaba integrada corre el riesgo de caer en la precariedad. No es suficiente con pensar a la cuestión social sólo desde sus márgenes.

2) Instalación de la precariedad; esta dimensión alude a la "*cultura de lo aleatorio*", el desempleo recurrente, la creciente existencia de empleos a término, de corta duración, que no permiten la proyección de un futuro.

3) Déficit en los lugares ocupables; entendiendo como "lugar" a una posición con utilidad social y reconocimiento público. Esta dimensión da cuenta de procesos vividos por

trabajadores que "envejecen tempranamente" (40-50 años) para estar integrados a éste modelo, jóvenes que no consiguen empleo, desempleados de larga duración. Estas poblaciones se transforman en "inútiles para el mundo", en supernumerarios, no encuentran un lugar en la sociedad.

El trabajo se constituye como gran integrador social y se transforma entonces para el individuo en protector frente a los riesgos sociales. Castel plantea la cuestión de la inseguridad social y dice "la incapacidad de "ganarse la vida" trabajando, (...) cuestiona el registro de la pertenencia social del individuo que extraía de su salario los medios para la subsistencia y lo vuelve incapaz de gobernar su existencia a partir de sus propios recursos". (Castel, 2004: 35).

El autor introduce la cuestión de la pertenencia del individuo a un grupo más amplio, el de los trabajadores, y cómo ésta pertenencia se constituye en un importante sistema de protección. La relación mantenida entre empleado y empleador es siempre una relación desigual, y sobre esta base Castel plantea la necesidad del trabajador de inscribirse en un colectivo para lograr hacer valer sus derechos. Dice el autor que "si existe una *convención colectiva*, ya no es el individuo aislado el que contrata. Se apoya en un conjunto de reglas que han sido anterior y colectivamente negociadas, y que son la expresión de un compromiso entre organizaciones sociales representativas colectivamente constituidas". (Castel, 2004: 50-51). Y continúa "En una sociedad moderna, industrializada, urbanizada, donde las protecciones de proximidad si no han desaparecido por completo se debilitaron considerablemente, *es la instancia del colectivo la que puede dar seguridad al individuo*". (Castel, 2004: 51).

Es necesario señalar que los cambios en el mundo del trabajo han sufrido un gran impacto en América Latina, constituyéndose en un aumento de la pobreza de la clase trabajadora y una caída en situaciones de extrema pobreza o exclusión social.

Ya hemos señalado que no se pueden caracterizar a todos los países de Latinoamérica de la misma forma, ya que algunos de ellos han tenido escasa ampliación de los derechos laborales aún en períodos de crecimiento, y para otros (como Uruguay) el impacto resulta aún mayor. Plantea Asa Cristina Laurell (2000) que "la situación precaria del empleo y el bajo nivel de salario o de otras formas del ingreso (...) se traducen en graves deficiencias en las condiciones básicas de vida: alimentación, vivienda, servicios de saneamiento básico, educación y salud. De esta manera, grandes grupos de la población no tienen cubiertas sus necesidades sociales básicas, y mucho menos, cuentan con protección contra las contingencias sociales". (Laurell, 2000: 240).

Plantea Barba (2004) que la década del 90 se considera como una etapa de "clarosuros" en América Latina si se toma en cuenta que se reanudó el crecimiento económico, pero no se redujo de manera significativa la pobreza y la desigualdad social.

La CEPAL destaca en el Panorama Social de América Latina 2006 que entre los años 2003 y 2005 se registró un período de recuperación y crecimiento. Esto tuvo como efecto la aceleración del ritmo anual de creación de puestos de trabajo en esos años, registrándose un aumento del total de ocupados de poco más de 5,3 millones por año, lo que supera las cifras de los últimos 12 años que indicaban 3,3 millones por año.

En cuanto a las transformaciones en el mercado laboral, la CEPAL señala también que "Aunque durante el período reciente hubo una recuperación de los niveles de empleo, no se puede aseverar que los puestos de trabajo generados hayan sido de mayor calidad, toda vez que se registraron tendencias de signo contrario en las diferentes dimensiones que la componen: aumentó levemente el porcentaje de asalariados con contrato formal, pero disminuyó el porcentaje de asalariados con contrato indefinido; en varios países aumentó levemente el porcentaje de trabajadores afiliados a la seguridad social, mientras que en otros disminuyó, y las alzas salariales fueron más bien modestas, registrándose en varios países deterioros en el período reciente". (CEPAL, 2006 a)

Uruguay no escapa al nuevo modelo impuesto en el mundo y en América Latina. Como bien lo plantea Sarachu, es en los años noventa cuando nuestro país desarrolla un creciente proceso de apertura comercial, y se dispone a impulsar firmemente las políticas de ajuste que proponen los organismos internacionales. El autor plantea que los procesos antes señalados, han provocado en Uruguay dos tendencias claras: una creciente desindustrialización y la búsqueda de una nueva industrialización basada en la complementación productiva vinculada a cadenas globales. Esto arroja como resultado un declive de las industrias y por tanto un creciente desempleo ante el cierre de las mismas. Esta tendencia ha sido la preponderante en el país. No debe olvidarse que la industria había sido la base de los períodos de crecimiento en el país en los años 50 a través del modelo de sustitución de importaciones. Esto lo hace más impactante en nuestra sociedad y en la clase trabajadora.

Hay otro aporte que realiza Sarachu con respecto a las políticas de crecimiento y ajuste, y su impacto en el mundo del trabajo. Lo que el autor indica es que si bien se advierte un crecimiento sostenido del Producto Bruto Interno (PBI) en el país, muestra por otra parte un aumento de la tasa de desempleo. Dice "el Uruguay al igual que varios países de América Latina, en particular Argentina y algunos países Europeos, se encuentran en una situación

aparentemente paradójica: crecimiento económico con aumento del desempleo. Esta tendencia queda claramente evidenciada en los últimos años, donde se asiste a un crecimiento económico, con persistencia de desempleo y agudización de la desigualdad social.” (Sarachu, 1998: 105).

En el siguiente punto nos concentraremos en los fundamentos neoliberales y las transformaciones que ha implicado ésta corriente para los sistemas de protección.

### **3.2 Corriente neoliberal en América Latina.**

Para poder avanzar en la discusión sobre las transformaciones de las Políticas Sociales de los años noventa, y en especial en América Latina y Uruguay, resulta necesario comprender en qué consiste la base teórica en la que se sustentan esos cambios. Ya hemos hecho referencia (en el punto anterior) a los cambios sufridos en el Estado de Bienestar a partir de la década del 70 con la aparición nuevamente del ideario liberal. Veamos ahora en qué consisten estos cambios y cómo afectan a los sistemas de protección.

Plantea lamamoto (2002: 35) “Dentro de las políticas de ajuste preconizadas (...) por los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, el FMI y otros, lo que verificamos es una amplia desresponsabilidad o reducción del Estado en sus tareas colectivas. Pero no es una reducción en todos los campos de la sociedad: el Estado amplía sus aportes a los incentivos fiscales, a los segmentos financieros, a los bancos, y reduce su presupuesto para la atención de las necesidades sociales”. Vemos entonces cómo se asiste a un recorte en el gasto social y se realiza una apuesta mayor al mercado. Esto redundará en una declinación del sistema de protecciones y por ende en una depresión de las condiciones de vida de una gran parte de la población que encontraba seguridad en las políticas sociales. Si asociamos esta situación al aumento del desempleo y la precarización del mismo, nos encontramos con que los individuos no encuentran protección ni en el mercado de trabajo, y tampoco en las Políticas Sociales.

Señalemos los fundamentos del neoliberalismo, basados en el discurso ideológico-político de la Nueva Derecha, fuerza en ascenso desde fines de los 70, principios de los 80.

Dice Laurell (2000: 242-243) “Su explicación parte del postulado de que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de los recursos económicos y de la satisfacción de las necesidades de los individuos. De allí sigue que todos los procesos que obstaculizan, controlan o suprimen el libre juego de las fuerzas del mercado tendrán efectos negativos tanto

sobre la economía como sobre el bienestar y la libertad de los individuos. En la posguerra estos procesos negativos son, según la Nueva Derecha, los derivados del intervencionismo estatal, expresado en la política económica keynesiana y en las instituciones de bienestar”.

La teoría neoliberal culpabiliza al Estado de Bienestar por la crisis económica, entendiendo que ha funcionado como obstaculizador de la libertad de mercado. Es por ello que plantea un cambio en el rol del Estado y por tanto en su intervención en el ámbito social.

Dice Laurell que la Nueva Derecha considera que el intervencionismo estatal es antieconómico y antiproduktivo, porque desincentiva al capital a invertir y a los trabajadores a trabajar. Y además lo considera ineficaz e ineficiente. Plantea “es ineficaz porque tiende a la monopolización económica estatal y al tutelaje de los intereses particulares de grupos de productores organizados en vez de responder a las demandas de los consumidores dispersos en el mercado. Es ineficiente porque no ha logrado eliminar la pobreza e incluso, la ha empeorado con el desplazamiento de las formas tradicionales de protección social basadas en la familia y la comunidad.” (Laurell, 2000: 243). En este sentido plantea que hay una dependencia de los pobres con el Estado, lo que puede asociarse con el discurso de que éstas protecciones estatales desincentivan a trabajar. Este fundamento resulta algo paradójico luego de haber analizado las nuevas condiciones del mercado de trabajo.

En su propuesta para superar la crisis, los neoliberales plantean por un lado la eliminación de la intervención del Estado en la economía y por otra parte la reducción de sus funciones relacionadas al bienestar social. Esto último es acompañado con el fundamento basado en la elevación del rol de la familia y la comunidad como espacios naturales de seguridad y protección.

Para finalizar los argumentos de la Nueva Derecha, existe un fuerte rechazo al concepto de derechos sociales y por tanto a la universalidad de los servicios sociales. En todo caso será objeto de atención del Estado aquella población que “compruebe” su calidad de indigente. Para resumir las propuestas neoliberales dice Laurell (2000: 244) “Las estrategias concretas para reducir la acción estatal en el terreno del bienestar social, planteadas por los gobiernos neoliberales, son la privatización del financiamiento y producción de los servicios; el recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; la focalización del gasto, o sea, su canalización a los grupos indigentes; y la descentralización a nivel local”.

En cuanto a los países Latinoamericanos, es importante destacar que no todos han transitado el mismo camino en la adopción de políticas neoliberales. Ya vimos cuando estudiamos los Estado de Bienestar en América Latina, que las trayectorias históricas han

sido diversas, lo que determinó distintos tipos de Estados Benefactores. En esa misma línea, los Estados no sólo han adquirido un perfil neoliberal en distintos niveles, sino que los impactos en los sistemas de protección son diferentes. En este sentido, cuando analicemos en el capítulo cuarto una política social específica como lo es el Ingreso Ciudadano, no se podrá perder de vista que se está refiriendo a una Política Social de un país como es Uruguay que tuvo un Universalismo Estratificado, y no puede compararse en todo con otros países latinoamericanos que conocieron políticas de corte más excluyente o residual.

Afirma Laurell, que a pesar de algunas variaciones, se puede decir que la mayoría de los países de América Latina han implantado el proyecto neoliberal. Para referirse a las consecuencias de éste proyecto en la región latinoamericana, Laurell dice "En su intento de generar "confianza" en los inversionistas y reconstruir la tasa de ganancia, el neoliberalismo promueve con sus políticas una acelerada redistribución regresiva de la riqueza. Esto provoca un proceso masivo de empobrecimiento y una creciente polarización de la sociedad entre ricos y pobres como resultado directo del des- o subempleo, la depresión salarial y las medidas fiscales regresivas." (Laurell, 2000: 247).

### **3.3 Caracterización de las políticas sociales actuales.**

Se asiste en la década del noventa en América Latina y también en Uruguay, a una transformación en el modelo de Políticas Sociales. Los años noventa son expresión de una nueva idea del papel del Estado, admitiendo la importancia de su intervención, pero exigiendo pautas distintas de funcionamiento. Estas pautas se marcaron en América Latina muy fuertemente por las agencias financieras internacionales, quienes jugaron un papel fundamental.

En este marco, la nueva matriz de Políticas Sociales se basa en el disciplinamiento fiscal y en la eficiencia y eficacia del gasto. La cuestión social se reduce a la pobreza extrema, dejando a un lado cuestiones relacionadas a la desigualdad social y la ciudadanía. En este sentido, se busca reducir la población objetivo de programas sociales a los más pobres, exigiendo la comprobación de su situación de carencia para otorgar el beneficio. El resto de la población que no se encuentra bajo los parámetros establecidos queda fuera de éste sistema de protección, como si su situación socioeconómica perteneciera a un nivel de privilegio. Quedan obligados a introducirse en un mercado laboral que, como ya vimos, se encuentra precarizado y flexibilizado, lo que manifiesta una ubicación en la sociedad poco alentadora. Plantea Pereira (2000: 155) "...considerables sectores de la población, que no están insertos, en el mercado de trabajo o que no poseen capacidad para contribuir con el Sistema de

Previsión, quedarán a merced de la atención selectiva, focalizada, estigmatizante y precaria de la protección social pública y de la incierta caridad privada”.

En suma, las Políticas Sociales pasan de la universalidad a la focalización, creando una especie de línea divisoria entre quienes entran en la llamada “población beneficiaria” y quienes no pueden hacerlo porque, aunque su situación no es demasiado favorable, no son considerados los “más pobres”. Dice Baráibar (2002a: 111) “El otorgamiento de un derecho queda así subordinado a la constatación de “dificultades particulares” de naturaleza personal. Se pone en cuestión el desarrollo de la sociedad aseguradora que había correspondido al objetivo de una socialización en la cual la cuestión de imputación de culpas es borrada”. Esto porque, el enfoque neoliberal no concibe al sujeto pobre como objeto de derecho, y por tanto lo que se otorga más que un derecho es una “ayuda”.

Dice Filgueira a propósito de estas transformaciones “La focalización del gasto y esfuerzo social, la descentralización en la gestión y administración de los programas sociales, la integralidad como alternativa a la versión sectorial de las políticas sociales y la delegación en el mercado (o “marketización” parcial) de ciertas funciones sociales constituyen los ejes de las reformas y nuevos modelos propuestos”. (Filgueira, 1998: 75). En el marco de éstas transformaciones, podemos decir que las Políticas Sociales del neoliberalismo Latinoamericano plantean tres estrategias principales: *Descentralización, Tercerización y Focalización*.

**Descentralización.** Descentralizar políticas sociales implica transferir el poder de las decisiones estatales hacia ámbitos locales, en lo que respecta a su creación, gestión e implementación. Traspasar a los niveles locales o territoriales las decisiones en materia de políticas, en el entendido de que es allí donde se encuentra el problema y donde debe buscarse la solución.

En este sentido, plantea Filgueira que se ha “abusado” del término descentralización, por lo que se deberá tener cuidado al referirse a éstas políticas. Con relación a esto, el autor plantea que ha habido cierto consenso en el rendimiento de la descentralización desde corrientes diferentes, encontrando la virtud en distintos aspectos. Desde filas conservadoras se encuentra el beneficio en la idea de eficiencia y mercado. Por su parte la izquierda pone el énfasis en la democracia y participación que otorgan las políticas descentralizadas.

En ésta misma línea Melo (1997) plantea que la descentralización determina la transferencia de poder a niveles intergubernamentales en tres esferas: administrativa, financiera y programática. El autor señala “Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado,

tendências democratizantes, participativas, e de responsabilização; e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública (...). Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por esses dois vetores depende da natureza da coalizão política que dá suporte às reformas". (Melo, 1997: 269).

Melo señala dos tipos de justificación para la implementación de políticas descentralizadas. Una de orden político que se fundamenta en la promoción de la democracia participativa y también en la preservación de las identidades territoriales, sobretudo en países que mantienen fuertes clivajes étnicos y culturales. Otra justificación es de orden económico y refiere a la eficiencia que se logra en términos financieros, ya que las políticas se ajustan a las necesidades y problemáticas de las poblaciones locales, teniendo un mayor control sobre las transferencias de gastos.

Se pueden señalar también algunos "*efectos perversos*" que presenta la descentralización en su implementación. Por un lado se transfieren una serie de funciones a los municipios locales que requieren de recursos calificados para realizar adecuadamente la tarea. La cuestión es que muchas veces las burocracias locales no tienen capacidad institucional en materia de recursos para proveer eficientemente bienes y servicios y esto redundaría en una debilidad en el proceso descentralizador. Por otra parte, se produce una multiplicación local en la prestación de servicios, y se genera la amenaza de una superposición de recursos en el territorio, así como también vacíos institucionales, producto de la excesiva presencia de políticas no articuladas desde un nivel central.

Otro elemento problemático puede encontrarse en la "clientelización" en cuanto a las políticas o programas sociales descentralizados. Plantea Filgueira que este riesgo depende en gran medida del tipo de relaciones preexistentes entre habitantes y autoridades locales. Dice que "La promesa de la participación que generaría modalidades de descentralización política (esto es en la toma de decisiones) puede verse burlada en los casos en que las autoridades locales han estado históricamente conformadas por elites locales (o son muy porosas a ellas) que establecían relaciones neopatrimoniales con los habitantes locales". (Filgueira, 1998: 98). Este riesgo se acentúa más en los países de tipo excluyentes, siendo también una amenaza en países duales o de universalismo estratificado, pero en menor medida.

Otro de los riesgos que pueden correrse se refiere a la posible agudización de inequidades de distribución en el ámbito regional. Dice Filgueira (1998:101) "si la

descentralización se realiza en naciones fuertemente heterogéneas y estratificadas a escala local y regional, sin ninguna institución o actor que habilite la redistribución de poder político interregional y los efectivice en instituciones "accountables" locales, el resultado será muy posiblemente el de agudizar las inequidades distributivas". Esto implica mecanismos de participación democrática que desarrollen dispositivos que aseguren la transparencia de la acción municipal y que controlen la distribución de los recursos transferidos desde el nivel central.

Otro problema se refiere al llamado "neolocalismo". Este fenómeno se da cuando las autoridades locales procuran atraer inversión disminuyendo las cargas fiscales que permiten solventar los gastos sociales, y se disminuyen las prestaciones sociales a los sectores pobres como mecanismo para evitar el asentamiento de éstas poblaciones en el territorio. Plantea Filgueira que este "neolocalismo" termina favoreciendo la segregación territorial. Dice "El efecto agregado del incremento de las desigualdades regionales y las políticas de incentivos locales al capital y desincentivos al asentamiento o permanencia de poblaciones vulnerables incrementaría la distancia entre localidades, agudizaría pautas de segmentación social y favorecería formatos de "apartheid social" (Filgueira, 1998: 101).

En última instancia, Filgueira plantea otro efecto negativo de la descentralización referido a la indisciplina fiscal. Con la acción de colocar más cerca de la comunidad a las autoridades que prestan el servicio, se corre el riesgo de manejos fiscales indisciplinados y "populistas". Este efecto tiene relación con el llamado "clientelismo" en el acceso a los servicios.

**Tercerización.** La tercerización de las funciones estatales a organizaciones de la sociedad civil es otro eje de las reformas del modelo de Políticas Sociales. Esta tercerización implica que el Estado regula y controla los programas sociales, pero quienes prestan el servicio pertenecen al ámbito privado. Son en general organizaciones no gubernamentales (ONGs), fundaciones, etc; que cuentan con experiencia en el trabajo con poblaciones empobrecidas y que se les confiere la implementación de Políticas Sociales estatales. El Estado transfiere recursos públicos a éstas organizaciones y establece marcos regulatorios, colocándose en un nuevo lugar y dejando la responsabilidad de la ejecución a otro actor. Explica Midaglia (2000:21) "En este marco las asociaciones civiles adquieren un nuevo status público, puesto que son reconocidas y valoradas en términos de encargarse de la provisión de bienes sociales, en particular los dirigidos a poblaciones pobres y excluidas que carecen de posibilidades de satisfacer sus necesidades vía el mercado. Para asumir estas funciones el Estado les

traspasaría servicios y recursos financieros, posibilitando la consolidación del llamado Tercer Sector o Público No Estatal, constituido por diversos tipos de entidades sociales".

Se ha considerado que éstas organizaciones de la sociedad civil no sufren algunos vicios propios del Estado y esto las coloca en un lugar de privilegio para asumir las prestaciones sociales en forma más eficiente. De acuerdo con Midaglia, centralización, inflexibilidad, falta de especialización para trabajar con grupos vulnerables son algunos de los vicios habituales del Estado de los que las asociaciones civiles se encuentran despojadas.

En este sentido, Bresser y Cunill (1998) plantean los fundamentos principales que se esgrimen para la defensa de éste nuevo mecanismo de implementación de Políticas Sociales estatales. Dicen "...la razón más importante para recurrir a las entidades sin fines de lucro no es porque sean más eficientes en la provisión de servicios de lo que pudiera ser cualquiera otra entidad, sino porque permiten desplegar roles que ni el Estado ni el mercado pueden cumplir. Y así como la confianza, la dedicación, la solidaridad constituyen roles que les imprimen una especificidad respecto del sector lucrativo, la flexibilidad, la disposición de experiencia especializada y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo o público no estatal tendría respecto al sector público estatal". (Bresser y Cunill, 1998:43).

En síntesis, los autores señalan *tres grandes ventajas* de la participación de actores privados en políticas estatales.

En primer lugar pluralización de la oferta de servicios sociales. Esto implica una mayor cantidad de servicios diversos, pero también mayor calidad y eficiencia en las prestaciones.

En segunda instancia flexibilización y desburocratización de la gestión social. Las organizaciones de la sociedad civil cuentan con gestiones menos uniformes que las estatales, lo que permite una adaptación a las necesidades y características de las poblaciones con las que trabaja. Por otra parte, la autonomía administrativa y financiera arroja como resultado organizaciones menos piramidales y fragmentadas.

Por último, la tercera ventaja refiere a la responsabilidad de los dirigentes y participantes por la organización. Esto es, los integrantes de las asociaciones civiles tienden a tener una preocupación y responsabilidad por su gestión mayor que la estatal.

Además de éstas fortalezas, Midaglia advierte que se pueden hallar también ciertos *riesgos o amenazas*. Lo que se plantea es que los atributos que poseen éstas organizaciones del llamado "tercer sector", no son condición suficiente para generar una continuidad en la protección social como sí puede garantizarlo un Estado responsable. Es decir, es necesario

una articulación y un compromiso público- privado que le brinden niveles de sostenibilidad a los programas sociales. Dice Midaglia al respecto que si éste compromiso se establece como un mecanismo de promoción y corrección de las situaciones deficitarias en materia de bienestar social que han sufrido las poblaciones más pobres, no debería guiarse por criterios de restricción del gasto público o de abaratamiento de las políticas sociales. Plantea "Si ésta fuera la orientación que prima, se corre el riesgo de que la participación de esas organizaciones se transforme en un instrumento de recorte presupuestario, en una estrategia asistencial apenas paliativa que refuerza bajo otras circunstancias históricas los bloqueos a la integración social". (Midaglia, 2000: 22).

Otro planteo que realiza Midaglia refiere a que no puede confiarse por completo en las cualidades de las organizaciones sociales, porque en la medida que las mismas comienzan a mezclarse con las lógicas estatales, pueden perder algunos rasgos de su autonomía y terminar cayendo en algunos de aquellos vicios de los que escapaban. En tanto comienzan a asumir nuevas responsabilidades y funciones, deberán someterse a mecanismos de control y fortalecer su organización. Dice la autora "Esto implica pasar de una operativa social relativamente independiente a otra que supone rendiciones de cuentas y negociaciones con sus contrapartes estatales. Además éste pasaje, independientemente de su propia complejidad, puede llegar a poner en peligro la autonomía de acción y el trabajo social creativo que este tipo de asociaciones encarna". (Midaglia, 2000: 23).

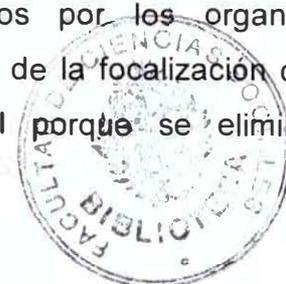
**Focalización** Por último encontramos a la focalización como estrategia del nuevo modelo de Políticas Sociales. Se profundizará un poco más en éste eje, ya que se vincula específicamente a la Política Social que se analizará en el capítulo siguiente.

Esta estrategia plantea focalizar el gasto social en las poblaciones más pobres, concentrando los recursos sobre la base de criterios específicos. La población objetivo de éstas Políticas debe comprobar su situación de carencia para convertirse en real beneficiario. Este eje de la reforma plantea claramente el pasaje de Políticas Sociales de corte universal a otras de tipo residual o excluyente.

Baráibar (2003) plantea que "para la CEPAL focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta tales características, con lo que se concentran los recursos en un número limitado de personas buscando elevar el impacto per cápita". (Baráibar, 2003: 6).

Señala Baráibar que existen tres argumentos planteados por los organismos internacionales y las ideologías liberales con respecto a la defensa de la focalización de las Políticas Sociales, a saber: ayudan a resolver la crisis fiscal ~~porque se elimina el~~

034191



desproporcionado gasto en Políticas Sociales; se llega en forma más eficiente a la población más pobre; y finalmente permiten dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza.

Para profundizar en las características que presentan las Políticas Sociales focalizadas nos apoyaremos en los planteos de Silvia Duschatzky (2000). La autora plantea que "Los programas sociales forman parte de las medidas adoptadas para luchar contra la exclusión, reemplazando las políticas públicas comprehensivas por líneas focalizadas cuya pretensión es la reparación de los efectos más visibles del mal funcionamiento social. Desplazar la cuestión social de la pobreza a los márgenes parece ser más sencillo que intervenir en los procesos que la producen, teniendo en cuenta que esto último exige un tratamiento político más que técnico". (Duschatzky, 2000:17). Lo que nos dice la autora es que éstas políticas atacan las consecuencias de procesos más profundos y que son éstos últimos los que hay que problematizar.

Duschatzky y Redondo (2000) señalan dos grandes problemas de la focalización. El primero de ellos se vincula con la individualización de la pobreza. El mismo supone que las personas se coloquen en una posición subordinada donde se limitan a recibir el beneficio. En este sentido el problema de la carencia es de naturaleza personal y pertenece exclusivamente a quienes lo sufren. Las autoras plantean que ésta concepción niega el carácter social de la cuestión de la pobreza y la misma es tratada como un fenómeno de carácter estadístico. Este es el segundo problema señalado por Duschatzky y Redondo, a saber la reducción de los problemas a cuestiones de orden distribucionista. Se reduce el problema a la distribución de recursos y por ello se entiende que el otorgamiento de recursos básicos estará remediando la situación, sin profundizar sobre los procesos que la generan.

Las autoras hacen referencia también a tres rasgos que componen las políticas focalizadas que resulta pertinente señalar, a fin de visualizar las paradojas que plantean éstas estrategias.

Ruptura del lazo vinculante. Lo que se plantea es que las políticas que focalizan su atención en una población definida sobre la base del déficit o la carencia fragmenta los lazos de pertenencia a una comunidad, ya que marca una línea divisoria entre beneficiarios y no beneficiarios del programa en cuestión. Plantean Duschatzky y Redondo haciendo referencia a Clauss Offe "Cuanto más individualizadas se vuelvan las estructuras sociales, cuanto más difieren los modos de vida y más fragmentados se vuelven los sujetos sociales, menores son las razones para que los individuos se vean a sí mismos como pertenecientes a una comunidad de destinos (...) y mayores razones tendrán los hacedores de política social para focalizar

programas en las siempre estrechas categorías sociales y categorías de necesidad" (Offe, 1985 en: Duschatzky y Redondo, 2000: 144).

Así, se rompen los lazos que vinculan a los individuos con el resto de la comunidad y se producen procesos de segmentación social crecientes. Además, agrega Filgueira que ésta división supone también la creación de beneficiarios con bajo o nulo capital político. Esto porque destruyen la existencia de bienes colectivos que operaban en la base de solidaridades interclase. Aporta Baráibar (2003,10) "Es necesario ser (personal, familiar, institucional o comunitariamente) diferente y gravemente diferente que los demás para acceder y permanecer en el beneficio. (...) La delimitación de poblaciones homogéneas entre sí y diversas del resto, más que promover espacios para la diversidad, parecen consolidar procesos de desigualdad".

De acuerdo con Duschatzky y Redondo, éstas políticas focalizadas profundizan el estado permanente de pobreza, generando un estímulo para no superarla. Esto porque para que el beneficiario continúe recibiendo el subsidio se le exige que permanezca en su situación, de lo contrario es muy probable que deje de percibirlo. Hay que tener en cuenta que la nueva situación, por lo general, no implica una mejora sustancial en sus condiciones de vida que le permitan sustentarse en ausencia del beneficio, sin caer nuevamente en las peores condiciones. Las autoras lo plantean en términos de "*identidad terminal*". Dicen "De identidad transitoria, (...) la pobreza hoy se transforma en identidad terminal teniendo en cuenta que esa es la condición para ser acreedor del bien..." (Duschatzky y Redondo, 2000: 144). Y agregan "Si además, los probables beneficiarios son interpelados en su condición de pobreza, convirtiendo una contingencia social en estigma personal y produciendo una fractura en la enunciación de los sujetos (...), más que reparar una desigualdad se la está construyendo al fragmentar discursiva y materialmente a la población..." (Duschatzky y Redondo, 2000: 147).

Para Baráibar se produce una "condena" que es muchas veces una "condena actuada". Los potenciales beneficiarios del programa conocen las respuestas que deben dar para acceder al beneficio y sobre ésta base se presentan ante quienes deciden como lo que esperan que sean. Al respecto plantean Cardarelli y Rosenfeld (2000) haciendo referencia a Goffman "Desde los "escritorios", los beneficiarios de los servicios quedan enmarcados en categorías jurídico- administrativas y privados de su pertenencia concreta a colectivos reales. Los individuos se "liberan" de otras pertenencias, porque para tomar parte de los programas es necesario que se "presenten" como la "figura" que se espera que representen, por lo que es lógico que prevalezcan los cálculos de interés como principios de la acción" (Goffman, 1981 en: Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 48).

Subjetividad agradecida. Lo que se plantea es que las políticas focalizadas colocan al individuo en una situación de carente y no como portador de derechos. Se va generando en la población beneficiaria un sentimiento de agradecimiento ante la obtención del subsidio, porque la política no se enmarca en la lógica de derechos sino que se presenta como una "ayuda". Dicen Duschatzky y Redondo (2000: 150) "El sujeto agradecido se posiciona en una relación dependiente con el dador y como tal percibe el bien recibido como un acto de gracia y no como un derecho".

En este sentido, Aquín (2002) señala que el neoliberalismo esgrime un discurso "neofilantrópico" y que plantea el desplazamiento de una intervención basada en la concepción de derechos sociales a una sustentada por la piedad. Dice "La prédica neofilantrópica interacciona con la consideración del otro como víctima de una catástrofe natural y no como ciudadano, a los pobres los mira como pobres, no mira la relación social que existe entre pobreza y riqueza, por ejemplo. Por lo tanto, la mirada del otro como víctima, es una mirada de ignorancia de su derecho a la pertenencia. Si se trata de víctimas, cualquier tipo de consideración se basa en los estremecimientos del corazón y no en el derecho social". (Aquín, 2002: 85). Así, la ciudadanía se convierte en una ciudadanía "asistida" o "tutelada". Y el individuo se convierte en sujeto de agradecimiento y dependiente de los programas focalizados y de los beneficios que éstos ofrecen.

Este sistema que imprime la focalización impacta sobre las identidades de los sujetos. Dicen Duschatzky y Redondo que el énfasis que se pone en la carencia como pasaporte para obtener el "perfil" esperado y así entrar en la "población objetivo" de los programas, hace que las identidades comiencen a negativizarse en la medida que se pierden los referentes de identidad productiva como el trabajo.

Plantean las autoras "Si la condición de privación es todo lo que puede decirse de los sujetos, no hay lugar para que los que viven en condiciones de pobreza se identifiquen como sujetos de demanda, dado que esto supone una posición de cierta autonomía. Asimismo, si el otro es solo carente, el lugar que ocupa en las relaciones sociales es de mera invalidez. Esta operación no solo resta posibilidades de convertirse en sujeto de enunciación sino que licúa las identidades colectivas". (Duschatzky y Redondo, 2000: 149).

Cultura del riesgo. Los destinatarios de los programas focalizados saben que para continuar recibiendo el beneficio deben "responder" a las exigencias que las políticas plantean. Esto no sólo significa como vimos anteriormente un estímulo a la pobreza en el sentido de mantener incambiada la situación socioeconómica para no correr el riesgo de perder el

subsidio, sino además en muchos casos se plantean una serie de contrapartidas que se deben cumplir.

En el caso de las instituciones u organizaciones que reciben algún beneficio, deben someterse por lo general a una ardua tarea de control y rendición de lo recibido. Existe en forma permanente la amenaza de que el beneficio puede perderse, ya que su acceso está mediatizado por el cumplimiento de una serie de requisitos. Por otra parte, cuando se trata de individuos o familia, la contrapartida por lo general se basa en la "participación" en distintos momentos tales como diseño, ejecución y evaluación de las políticas.

La obtención del beneficio queda atada a cuestiones individuales. De acuerdo con Duschatzky y Redondo(2000:150) "...el sujeto de riesgo procura controlar la incertidumbre acogiéndose a las leyes de la oferta y la demanda y, por ende, haciendo recaer sobre su *performance* la obtención de los bienes sociales.(...) la convergencia entre agradecimiento y riesgo radica en la no disponibilidad del bien (...) por derecho adquirido". Y en este mismo sentido continúan "El "gobierno de sí mismo" es ahora fundamental para la apropiación de los bienes sociales. Bienes que desde la caída del Estado de Bienestar están situados en la cadena de riesgos: algo que cuesta, que se puede perder y que depende de la *performance* de los sujetos". (Duschatzky y Redondo, 2000: 153).

En este sentido, se vuelve otra vez a visualizar cómo la focalización plantea un escenario que se encuentra alejado de los derechos sociales

Hay un elemento que está muy presente en las políticas focalizadas, y es el estigma que se genera en torno a la población seleccionada como destinataria de éstos programas.

Como hemos dicho, en éstas políticas focalizadas se realiza un recorte de la población, se selecciona desde criterios de "carencia de" para establecer un grupo específico de beneficiarios. Este proceso de focalización termina estigmatizando a la población. Y en este sentido dice Baráibar (2003: 11) "una política que estigmatiza al beneficiario no es una política contra la exclusión, sino que la consolida". Por su parte Filgueira plantea que "la focalización posee el riesgo de estigmatizar al recipiente erosionando así las bases mismas de la construcción de ciudadanía social" (Filgueira, 1998: 105). Así, las políticas focalizadas determinan categorías diferenciadas de población según criterios de "pobres/ no pobres" o "indigentes/pobres no indigentes", se establecen beneficiarios de la acción pública distintos y se corre el riesgo de profundizar ciudadanías desiguales.

Finalmente, no es cuestión de negar el impacto positivo que puede tener éste tipo de políticas para la sobrevivencia de las poblaciones más empobrecidas. La cuestión es que estas

políticas se ubican desde un lugar que no busca efectivizar derechos, sino recortar el gasto social. De acuerdo con Duschatzky (2000: 18) "No se trata de una oposición simplista a la generación de programas sociales. Probablemente, (...) no podamos eludirlos en el corto plazo. El punto de inflexión es naturalizar un mundo de intervención que despoja a la problemática de la pobreza de sus aristas políticas, legitima las políticas dominantes y produce identidades tuteladas"

Sobre éste tema profundizaremos en el próximo capítulo.

## CAPITULO 4

### NUEVA MATRIZ DE POLITICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS CONDICIONADA. ESTUDIO DE UNA POLÍTICA URUGUAYA.

#### **4.1 Presentación del Ingreso Ciudadano. Su marco institucional.**

En el presente capítulo se analizará una Política Social concreta -Ingreso Ciudadano-, como ejemplo de la nueva modalidad de políticas que se ha denominado "transferencia condicionada", surgida a principio de siglo XXI.

Es necesario puntualizar que el análisis se centrará en una política llevada a cabo en Uruguay y que ésta discusión puede tener algunos componentes similares al resto de América Latina, pero no puede generalizarse. Esto en el entendido de que hay que atender las matrices de bienestar diferentes que han tenido los países Latinoamericanos y en ese sentido las políticas no impactan de la misma forma. En algunos casos pueden representar un avance importante, pero en el caso de Uruguay donde hemos tendido un "universalismo estratificado" el estudio debe tener presente otros componentes.

La política social de transferencia condicionada sobre la cual realizaremos la discusión será el "Ingreso Ciudadano". La misma se constituye en uno de los componentes del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) llevado a cabo en nuestro país entre los años 2005 y 2007 por el primer gobierno de izquierda. Este Plan se encuentra en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado también con la asunción de éste gobierno con el objetivo de coordinar las acciones públicas en materia social y que tuvo en el PANES su primer gran emprendimiento. Cabe preguntarse ¿por qué analizar un programa que ya ha culminado?, la respuesta es que constituye un buen ejemplo de las nuevas modalidades de política, y aporta para los debates actuales.

En un informe realizado por el MIDES se plantea que "El Panes tiene como objetivos:

- Garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya.
- 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." (MIDES, 2005).

El PANES se constituyó en un programa focalizado que se dirigió a 200.000 personas aproximadamente (80.000 hogares) en situación de indigencia. Estaba integrado por seis

componentes: Plan Alimentario Nacional, Programa Emergencia Sanitaria, Programa Ingreso Ciudadano, Programa Educación en Contextos Críticos, Programa Empleo Transitorio, Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y programa Alojamiento a las personas en Situación de Calle.

El 17 de Mayo de 2005 fue aprobada la Ley N° 17869 de creación e implementación del PANES y allí están contenidos en su mayoría aspectos relativos al Ingreso Ciudadano. Todo hogar que estuviera incluido en el Programa Ingreso Ciudadano, pasaba a incorporarse al PANES, es decir que constituye la “puerta de entrada” a los otros componentes del Plan.

El Ingreso Ciudadano consistió en una transferencia monetaria a los hogares calculada con respecto a la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) que comenzó en \$1363 y llegó a \$1503 en la finalización del programa. Así mismo el beneficiario del subsidio asume contrapartidas o compromisos para mantenerse dentro del PANES.

En el sexto artículo de la ley mencionada se hace referencia a las *condiciones* para acceder al subsidio. Plantea que las prestaciones se otorgarán a los hogares cuyos ingresos no superen los \$1300 por persona (excluyendo asignaciones familiares, pensiones por invalidez y vejez) y presenten carencias críticas en las condiciones de vida.

Asimismo, en el capítulo séptimo expresa los *requisitos* para la incorporación de hogares en el PANES, donde plantea que están habilitados a presentar la solicitud las personas mayores de 18 años o los y las menores con niños o niñas a su cargo. También señala que se deberá declarar en dicha solicitud los ingresos del hogar y se autoriza al Mides a verificar la información. En este sentido, luego de realizadas las inscripciones de las personas, el Ministerio comenzó una ardua tarea de constatación de las condiciones de vida de los hogares inscriptos a través de visitas a los mismos y la aplicación de un “test de recursos”, con la finalidad de otorgar o negar el beneficio. Esto último arroja como primera observación un componente fuertemente selectivo en el acceso al Ingreso Ciudadano, el cual nos ocuparemos de discutir más adelante.

Otro de los elementos relevantes a señalar lo constituyen las *contrapartidas* que se exigen para recibir el Ingreso Ciudadano. Esto está explicitado en el capítulo ocho de la ley y expresa “Son, además, requisitos indispensables para recibir las prestaciones otorgadas (...) el cumplimiento de contrapartidas tales como la inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal, los controles médicos periódicos de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas, la participación en actividades comunitarias y, en general y en cada caso, las acciones específicas exigidas para cada programa de acuerdo a las evaluaciones que los distintos organismos involucrados realicen”. (Ley N° 17869- Art.8). Se plantea aquí el

debate al que nos referimos en el punto 1.1 sobre la relación entre derechos y obligaciones en materia social.

Luego de presentado el Programa Ingreso Ciudadano, veamos algunos datos recabados al finalizar el PANES.

Un informe realizado por el Mides plantea que el mayor número de beneficiarios del PANES se registró en el año 2006 y constituyó 91.000 hogares incorporados a alguno de los programas del PANES, casi 400.000 personas.

Si nos centramos en el Ingreso Ciudadano, el mismo informe señala que a diciembre de 2006, 76.000 hogares eran beneficiarios de la prestación, esto es 327.000 personas de las cuales un 59% eran menores de 18 años.

Un informe del Banco Mundial (2007) afirma que el Programa Ingreso Ciudadano "ha sido uno de los programas de transferencia de ingreso más exitosos en términos de focalización, comparado con las experiencias de otros países. Más del 75 % de los hogares beneficiarios pertenecen al quintil más pobre de la población." (BM, 2007: 15).

El mismo informe plantea que el Ingreso Ciudadano se implementó sobre la base de los programas de transferencia de ingresos ya existentes, generando así una gran superposición entre ellos. Plantea que el 80% de los beneficiarios del Ingreso Ciudadano también son beneficiarios de otros programas de transferencias de ingresos, en su mayoría de asignaciones familiares (74%).

Resulta relevante otra observación recogida en este informe, donde se plantea que si bien el Ingreso Ciudadano es un programa de gran eficacia sobre la focalización, no presenta reducciones importantes sobre la situación de la pobreza. El informe dice "Mientras las asignaciones familiares y el Ingreso Ciudadano son claramente los programas mejor focalizados, su impacto sobre la pobreza es menor, debido al monto de sus beneficios. Si las asignaciones familiares<sup>6</sup> fuesen inmediatamente eliminadas, el porcentaje en la pobreza en Uruguay se incrementaría en 0.8 puntos porcentuales (...) y en el caso del Ingreso Ciudadano el impacto sería de 1.2 puntos." (BM, 2007: 15-16).

#### **4.2 Programas de transferencias monetarias en América Latina y Uruguay.**

Desde fines del siglo pasado se viene desarrollando con vigor en América Latina una nueva modalidad de Políticas Sociales denominada "transferencia condicionada". Las mismas no son una novedad para nuestro país y tampoco para el continente latinoamericano, pero han

---

<sup>6</sup> Cabe aclarar que éste informe fue realizado antes de la puesta en marcha del Plan de equidad, por tanto se refiere al monto de las Asignaciones Familiares comunes (no mejoradas).

adquirido en la actualidad mayor fuerza. Veremos en este punto cómo se desarrollaron y qué rendimientos han tenido. Plantea Midaglia (2005: 303) "El PANES (...) se asemeja a una serie de programas transitorios puestos en práctica en América Latina, de combate a la pobreza que tienden a ser fuertemente focalizados y en su mayoría adquieren una cierta orientación integral." Algunos de éstos programas son: *Bolsa Escola* y *Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil* ambos de Brasil; *Programa Familias en Acción* de Colombia; *Programa Oportunidad* de México; *Plan Familia* de Argentina; *Programa Chile Solidario* de Chile, entre otros.

Estas políticas de transferencia condicionada tienen como principal herramienta la transferencia monetaria de ingresos a familias en situación de extrema pobreza, y plantean como contrapartida ciertos compromisos y responsabilidades que las familias deben asumir para continuar percibiendo el ingreso, casi siempre asociados a la concurrencia de los niños a centros de salud y educativos. En el caso del Ingreso Ciudadano planteaban también la participación en instancias socio educativas denominadas "Rutas de Salida".

Plantea Villatoro (2005) que estos programas que condicionan las transferencias a la inversión en capital humano deben entenderse dentro de un nuevo enfoque de protección social. Explica que los sistemas de protección han ido evolucionando desde una perspectiva basada en la reducción de la pobreza en el corto plazo hacia un enfoque más centrado en el manejo de riesgos, que plantea como objetivo la inversión en capital humano y la superación de la pobreza en el largo plazo. Por ello, en la medida que las transferencias se condicionen a la asistencia a la escuela de los niños y la concurrencia a centros de salud, se estará invirtiendo en capital humano y, en el corto plazo, se evitarán algunos mecanismos utilizados por los sectores pobres para su sobrevivencia, como el trabajo infantil.

Dice el autor que las transferencias condicionadas "tienen como premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en capital humano, y buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar incentivos para esa inversión". (Cepal, 2000 en Villatoro, 2005: 89).

En cuanto a su implementación, los programas de transferencias de ingresos tienen como uno de sus rasgos principales la alta focalización en la población beneficiaria. La selección se realiza con instrumentos metodológicos que van desde lo territorial (ubicación en zonas consideradas de riesgo) hasta la aplicación de un test de recursos a las familias, o la combinación de las mismas. También se aportan o verifican datos de los integrantes del hogar, a través de organismos de nivel nacional que estén en la órbita de la seguridad social. Todos

estos mecanismos combinados resultan en una gran selectividad de la población que percibirá finalmente el ingreso monetario.

Por otra parte, en la gran mayoría de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, las mujeres jefas de hogar son preferentemente las receptoras de la transferencia, adquiriendo así un rol protagónico en la administración de los ingresos.

Otra característica de éstos programas es que se establecen en su inicio como transitorios, su duración varía en cada país, pero originalmente se plantea su finalización. Es interesante destacar que en algunos países no culminó cuando estaba previsto, siendo el Programa Ingreso Ciudadano de Uruguay uno de los que sí respetó la duración prevista.

En informe realizado por el Banco Mundial donde se analizan las políticas de transferencia de ingresos en nuestro país, se plantea la distinción entre políticas "contributivas" y "no contributivas", explicando que las primeras corresponden a la *seguridad social* donde se solicita a los beneficiarios que contribuyan a financiar dichos programas, por lo general a través de impuestos salariales. Este sería el ejemplo de las jubilaciones. En segundo lugar se ubican los programas "no contributivos" que corresponden al ámbito de la *asistencia social* y donde podemos ubicar a las Políticas de Transferencia Condicionadas. El mencionado informe plantea que "los programas de asistencia social por lo general se financian con fondos provenientes de impuestos generales, la selección de los beneficiarios se realiza teniendo en cuenta sus necesidades en lugar de sus aportes, y los beneficios tienen como objetivo aliviar la pobreza". (BM, 2007: 36).

Esto último plantea una controversia en la población que no se beneficia con subsidios de tipo "no contributivos", ya que se reclama al Estado que con las transferencias de ingresos se incentiva el ocio y la negación al trabajo. El informe del Banco Mundial señala que la cuestión de las contraprestaciones que éstas políticas de transferencia plantean no sólo responde al incentivo en capital social y humano, sino que se relacionan también con éste problema. Dicen "con el fin de mejorar la legitimidad de los programas de transferencia de ingresos, los encargados de formular las políticas introducen condiciones que dejen en claro que dichos programas no son planes de despilfarro sin sentido que promueven la dependencia de la asistencia social". (BM, 2007: 37). Esto último se constituye en un elemento de interés a la hora de analizar dónde se ubican los derechos sociales de la población.

Con respecto a Uruguay, los programas de transferencia de ingresos no son una novedad. Tradicionalmente han estado vinculados a la seguridad social, y en este sentido al mercado de trabajo. Recordemos que Filgueira ubica a nuestro país dentro del grupo que en

Latinoamérica han desarrollado un Estado universalista pero con marcada estratificación en el acceso a los bienes y servicios. Esta discriminación ha estado dada históricamente con relación al lugar ocupado en el mercado laboral.

Desde inicios del siglo XX se originaron en nuestro país transferencias de ingresos ligadas a la protección social de los trabajadores formales, tales como el sistema de seguros de desempleo para empleados públicos y trabajadores del sector privado. A principios de la década del '40 se otorgaron asignaciones familiares a trabajadores de industria y comercio y luego se extendió el beneficio a otros trabajadores, siempre del sector formal. En el año 1954 se consolidó el sistema de pensiones y jubilaciones en un programa de alcance nacional.

Hace apenas algunos años, los gobiernos han considerado la aplicación de programas que consideren a familias de trabajadores que se encuentran fuera del sector formal. Así, en 2004 se produce una reforma de las asignaciones familiares y éstas se amplían a poblaciones de menores ingresos, sin considerar el lugar ocupado por sus integrantes en el mercado de trabajo. Finalmente el Ingreso Ciudadano que se llevara a cabo durante el período 2005-2007 se constituye en un nuevo programa de transferencia monetaria destinada al sector de población que se encuentra en situación de indigencia.

Pueden distinguirse como transferencias monetarias "contributivas" la jubilación, las pensiones de sobrevivencia y el seguro de desempleo. Las "no contributivas" son las pensiones por vejez o incapacidad, las asignaciones familiares (comunes y mejoradas) y lo fue hasta fines del 2007 el Ingreso Ciudadano. Estas últimas (con excepción de las pensiones) son además condicionadas a ciertas responsabilidades que los beneficiarios deben cumplir, puntualmente asistencia a centros de estudios de los hijos menores y a centros de salud. El cumplimiento de éstas condiciones permite o desestima la permanencia del subsidio.

#### **4.3 Limitaciones de los Programas de Transferencia de Ingresos Condicionada. El caso del Ingreso Ciudadano.**

A partir de las varias propuestas de programas de transferencia de ingresos condicionada que se vienen llevando a cabo en Latinoamérica, es posible realizar una aproximación a algunas de las limitaciones o problemas que se generan. Al mismo tiempo iremos relacionando éstos problemas generales al caso del programa seleccionado para este trabajo, el Ingreso Ciudadano.

En primera instancia, si bien la evaluación en lo que refiere al acceso a servicios educativos y de salud por parte de las poblaciones beneficiarias arroja resultados positivos, también se evidencia *poco impacto en la mejora de las condiciones de vida de los hogares y en*

los niveles de pobreza, resultado del muy bajo costo de las transferencias monetarias. Dice Midaglia con respecto al relativo éxito en el plano educativo que "estos aspectos positivos son aún débiles para operar como una barrera al trabajo infantil en tanto la cuantía de las prestaciones se mantenga reducida". (Midaglia, 2005: 305). Con respecto al Ingreso Ciudadano, ya observamos en el informe realizado por el Banco Mundial que coincide con esta apreciación, señalando que no ha tenido impactos importantes en la reducción de la pobreza.

En segunda instancia nos enfrentamos al tema de *las contrapartidas* que exigen los programas. Un primer problema lo constituye el control en el cumplimiento de las mismas. Esto es planteado por Midaglia cuando hace referencia al conjunto de déficit presentados por las políticas de nueva generación en la región. Señala que se refieren a "dificultades públicas en el ejercicio regular de los contralores necesarios sobre el cumplimiento de las contrapartidas estipuladas, fundamentalmente por ausencia de mecanismos ágiles para la transferencia de información básica que permita monitorear el proceso". (Midaglia, 2005: 304).

Otra cuestión vinculada a las contrapartidas es que se establece la exigencia de que la población que recibe el ingreso concorra a centros de salud y educación, pero no se realizan cambios importantes en los servicios públicos que mejoren cobertura y calidad. Plantea la CEPAL (2006b: 177) "Los programas sociales que se basan en la provisión de incentivos a la demanda de servicios (de educación y salud, entre otros) deben coordinarse con la existencia de la oferta de servicios pertinentes, dado que la población de la región que se encuentra en situación de pobreza tiene menor acceso a la infraestructura y a la red de servicios del Estado. Por consiguiente, si se establecen derechos y obligaciones, para que estos puedan hacerlos efectivos debe garantizarse una oferta tanto en términos cuantitativos como cualitativos".

Es necesario para asegurar la mejora de los servicios en cantidad y calidad, que se lleve a cabo una adecuada articulación entre los distintos organismos responsables de dicha cobertura. En la medida en que la coordinación de las políticas en materia social resulte insuficiente, la calidad se verá afectada. En el caso del Ingreso Ciudadano, el Ministerio de Desarrollo Social fue creado con el objetivo de coordinar los programas sociales a escala nacional y dotarlos de coherencia institucional. Sin embargo, resulta pertinente atender a las advertencias planteadas por la CEPAL cuando señala que "lo importante es la estructura de la modalidad de coordinación, su permanencia en el tiempo y las facultades que efectivamente se le otorguen, dado que por sí sola la creación de una instancia superior no garantiza la coordinación sectorial ni la subordinación de los distintos agentes a una concepción integrada de la lucha contra la pobreza". (CEPAL, 2006b: 178).

Por otra parte, se plantean también problemas en el *grado de focalización alcanzado*. Se han constatado en estos programas ciertas dudas en torno a la transparencia de los mecanismos de selección de la población. Las herramientas metodológicas utilizadas varían de un país a otro, y se han intentado incrementar los controles evitando manejos discrecionales, históricamente presentes en América Latina. En otro orden, esta marcada focalización y los criterios utilizados para alcanzarlos ha resultado en una fragmentación a la interna de los sectores pobres, dividiendo las aguas entre beneficiarios/no beneficiarios, en una especie de carrera hacia la obtención del subsidio. Esto debilita los lazos sociales en comunidades empobrecidas, favoreciendo el individualismo y habilitando instancias en las que incluso se compete para encajar en el "perfil" de beneficiario. Aquellos en situación de extrema pobreza que obtienen la transferencia, ¿son muy diferentes a quienes ahora se enfrentan por la insatisfacción y molestia de no haber calificado como "pobre extremo" ?.

Otro es el problema que se presenta para *cerrar el ciclo del programa*. Estas políticas transitorias, como ya dijimos, desde su elaboración y puesta en marcha plantean una cronología que marca su finalización. Sin embargo en la región se han generado dificultades para su culminación. Esto se relaciona a que deben estar planteadas estrategias para continuar luego de que el beneficio finalice, en el entendido de que el bienestar no se condiciona sólo a aspectos económicos sino también a factores políticos y culturales. En el caso del PANES, el Ingreso Ciudadano efectivamente culminó en la fecha que estaba previsto, dando paso a una nueva propuesta: el Plan de Equidad. De cualquier manera este nuevo Plan también cuenta con un programa de transferencia condicionada que, aunque ya existía, cambió algunas de sus características.

Con relación a ésta dificultad que presentan los programas de transferencia condicionada de ingresos, Serrano (2005) plantea que existe una *incapacidad para considerar las múltiples causas de la pobreza* y que la premisa parte de que con la inversión en capital humano, las familias estarán en condiciones de superar su situación. Dice la autora "Esta óptica ignora los complejos y múltiples mecanismos que generan la desigualdad, inequidad y pobreza y asumen una postura lineal que pretende superar esos déficit y empujar a los pobres a umbrales donde podrán mejorar sus condiciones de vida. Suponen que, a la hora de superar los déficit, los espera un mercado capaz de acogerlos y generar las oportunidades de desarrollo que necesitan" (Serrano, 2005: 61). Esto último se relaciona con el problema que planteáramos antes con respecto al cierre del programa. Es decir, parece necesario generar políticas sociales que además de generar impacto en el capital social, desarrollen estrategias que ataquen las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad. En este sentido,

pareciera que el Ingreso Ciudadano ha estado acompañado de otros programas (no olvidemos que es un componente de un Plan más general) y el Ministerio encargado de implementarlo lo ha expresado en reiteradas oportunidades. De cualquier manera, deberíamos revisar la totalidad de los programas para ver su rendimiento en la superación de la pobreza y la situación de la población luego de finalizado el mismo. En este trabajo hemos seleccionado uno de dichos programas para analizar, lo que hace imposible observar los restantes, aunque no se desconocen.

#### 4.3.1 Inserción profesional- Inserción social

En el punto 3.1 se hace referencia a una discusión planteada por Castel entre lo que él llama Inserción Profesional e Inserción Social. Recordemos que la inserción profesional es la posibilidad del individuo de reinscribirse en un empleo estable, que le brinde seguridad y encontrar así su lugar en la sociedad. Por su parte, la inserción social está signada por una batería de políticas que se despliegan alrededor de los individuos, caracterizadas por trabajos de corta duración o pasantías, actividades pedagógicas, pequeñas iniciativas o proyectos para reinsertarse en un futuro en la sociedad.

Es interesante analizar cómo el Ingreso Ciudadano se inscribe en estas distintas modalidades de inserción, que corresponden también a modalidades de Políticas Sociales diferentes. Para éste análisis no podemos separar el Ingreso Ciudadano del PANES, ya que complementa un plan de acción más general, donde se incluyen como ya se ha dicho una serie de programas.

Puede decirse que estos programas aportan de manera transitoria a mejorar la calidad de vida de la población en el punto en el que están, el Ingreso Ciudadano es un claro ejemplo de ello. Se transfiere un ingreso monetario por cierto tiempo, que si bien puede contribuir a una mejora en las familias, no modifica la situación estructural. Se plantean también como contrapartidas para recibir la transferencia obligaciones con relación a la salud y educación de los niños y adolescentes de la familia, pero también actividades que intentan brindar herramientas para encontrar los caminos de salida a la situación actual, competencias que aporten en un futuro cercano. Además, algunos de los beneficiarios han podido participar del programa Trabajo por Uruguay, de carácter laboral y también transitorio.

Entendemos que este tipo de programas apuntan a dotar a los pobres de "habilidades" para moverse en el universo de su inmediatez. Si bien estas instancias habilitan espacios de socialización y encuentros con la actividad productiva considerados positivos, no logran trascender el proyecto en tanto no estén acompañados de políticas en nombre de la

integración. En la medida que las políticas estén plasmadas desde la inestabilidad y la transitoriedad, serán una "bocanada de oxígeno" que brinde algunas mejoras en las condiciones de vida, pero sin lograr transformarlas.

Por otra parte, si los programas son transitorios, resulta difícil pensar que en dos años como es el caso del Ingreso Ciudadano, las poblaciones pobres puedan "integrarse". Esto sólo daría cuenta de una visión reducida de la realidad social. Y aún más, contando con la riqueza que puedan dejar los programas de capacitación para éstas poblaciones y sin desconocer su validez, no es posible creer que los pobres que han pasado por esa experiencia ya cuentan con las condiciones para superar su situación dejando en sus manos la resolución de sus conflictos, individualizando de ésta forma la pobreza y restringiéndola a cuestiones de naturaleza personal. Se supone que para la solución de sus problemas hay un mercado que los espera para brindarle las oportunidades de desarrollo que ellos necesitan.

Pero esto no es así, ya hemos visto que no hay actualmente un mercado laboral que los acune. Esta situación termina generando una nueva categoría de existencia: el insertado permanente. Dice Castel (1995: 34) "intentemos imaginar el estatuto de un individuo que sería *únicamente* un insertado, en cierto modo un sujeto en perpetua inserción. Eso equivaldría, si puedo definirlo así, a un permanente interino que iría de cursillo en cursillo y de unas ocupaciones a otras. No se lo dejaría abandonado (...) pero flotaría en una especie de tierra de nadie..." En este sentido, la inserción social se transforma en un estado en sí mismo, más que en una etapa.

Entendemos entonces que, el Ingreso Ciudadano es una política de carácter compensatorio que aporta en la mejora de la calidad de vida de aquellos que han quedado al margen del mercado laboral y fueron "abandonados" por el Estado. El conjunto de dispositivos desplegados en torno a ésta población caracteriza *una política de inserción* que por tanto no propone transformaciones macro en el ámbito económico y político que impacten en la desigualdad social. Justamente porque actúan sobre la "emergencia", estos programas no podrían constituir de ninguna manera una transformación más profunda. Son políticas que protegen a población en situación de riesgo o vulnerabilidad social, pero no se articulan con generación de políticas universales que se traduzcan en servicios y beneficios con pretensión de igualdad de oportunidades para toda la población. En acuerdo con Castel (1995: 36) "El despliegue de políticas de inserción únicamente podría entonces servir de pobre coartada al abandono de las políticas de integración".

Hemos estudiado en páginas anteriores la importancia del trabajo como generador de recursos económicos, pero también como herramienta para la protección y participación en

ámbitos de sociabilidad. Así la inserción profesional sólo es posible si se plantean políticas de integración reales que permitan “volver a encontrar plenamente un lugar en la sociedad, reinscribirse en la condición salarial, con sus servidumbres y sus garantías”. (Castel, 1997: 435).

Si volvemos a los objetivos del PANES, encontramos entre ellos “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.” Cabe preguntarse entonces, luego del análisis realizado ¿a qué integración social se refiere este objetivo?, ¿Es posible una integración social sin la generación de políticas universales y la articulación entre lo político y lo económico?.

En este sentido, el Plan de Equidad, nuevo proyecto implementado por el gobierno, se traduce en un gran desafío para lograr avanzar en políticas que tiendan a acortar la brecha de la desigualdad social y generar políticas tendientes a la integración social.

#### 4.3.2 Focalizar, focalizar y focalizar.

Como ya hemos planteado, el Ingreso Ciudadano es un programa con un gran componente de selección. Se han desarrollado herramientas metodológicas en búsqueda de la eficiencia en la focalización de la población beneficiaria del subsidio. A partir del análisis realizado en el punto 3.3, resulta interesante visualizar cómo el Programa Ingreso Ciudadano ha impactado en la población de sectores más empobrecidos, hayan sido o no finalmente receptores de la transferencia.

En primer lugar se entiende que el “test de recursos” aplicado para determinar el perfil de población en condiciones de recibir la transferencia, genera un mecanismo perverso en el que las familias se someten a la comprobación de la situación de indigencia en la que viven. Tener que certificar su condición de pobreza no puede generar resultados positivos, sino que incrementa y estimula la permanencia en ese estado. En este sentido se refuerza la “identidad terminal”, en la que la pobreza o indigencia parece ser el estado “ideal” para asegurarse la obtención del ingreso. De acuerdo con Duschatzky y Redondo (2000: 129) “La subordinación y el tutelaje propician la formación de sujetos “sujetados” a su condición de pobreza y configuran una relación dependiente respecto de los proveedores...”

Más perverso aún resulta el hecho de entrar a la vivienda para comprobar esas condiciones. Es necesario “mostrar”, observar la vida del otro. En un folleto explicativo del MIDES acerca del PANES una de las personas que aplicó el test de recursos decía “Yo miraba y marcaba en el formulario toda la pobreza acumulada...” (MIDES, 2006).

Frente al intenso esfuerzo del MIDES por realizar una eficiente focalización, la población desplegaba como estrategia para entrar en el perfil solicitado lo que Baráibar (2003) ha dado en llamar "condena actuada". Para los sectores pobres no es una novedad el llenado de extensos formularios y la llegada a sus viviendas de quienes vienen a constatar ciertas condiciones. Por ello conocen en buena medida la batería de respuestas "esperables" e intentan presentarse ante el otro ajustándose a ese perfil de población. La distancia que puede darse entre dos familias pobres que viven en el mismo asentamiento, que los hijos van a la misma escuela, que su casa está construida con la misma chapa, puede resultar tan mínima que es impensable que una pueda recibir el ingreso y la otra no. Sin embargo, la necesidad de recibir la transferencia es tanta, que las poblaciones se preparan para mostrar toda la carencia de sus vidas de forma tal que no queden dudas y finalmente den con el perfil. Este riesgo de la "condena actuada" puede brindar elementos que pongan en duda la eficacia de la focalización finalmente obtenida.

Por otra parte, no puede desconocerse que el Ingreso Ciudadano ha significado en muchas familias un aporte importante para la supervivencia diaria. Pero se debe señalar también que el Ingreso Ciudadano no tomaba en cuenta la cantidad de integrantes que había en la familia, sino que en todos los casos la transferencia era la misma. Esto arroja familias con 8 o 9 hijos y familias con 2 hijos recibiendo el mismo ingreso, lo que obviamente hace que el impacto resulte diferente. Pero además la transferencia monetaria es muy baja, al finalizar el programa en diciembre de 2007 era de \$1503 por hogar. Esto de alguna manera nos interroga como sociedad ¿cuál es el costo que deben pagar las poblaciones más pobres para acceder a un mínimo que apenas les permita sobrevivir?, en palabras de Castel (1997: 23). "¿Cuál es el umbral de tolerancia de una sociedad democrática a lo que yo llamaría, más que exclusión, invalidación social?" .

Otro elemento de análisis lo constituyen los símbolos referidos al Programa en cuestión, los que están presentes en la población beneficiaria como marca o señal que no hace más que profundizar identidades negativas y estigmatizar a la población. Es el caso del símbolo del PANES "mano con mano". Dicen Duschatzky y Redondo (2000: 141) "La abundancia de estas señales no hace más que eternizar la presencia de su referente (...) y produce un efecto de enmarcamiento cuya función es establecer una relación centro- periferia".

Esto se relaciona también con la creación de nuevas categorías de población: "Hogar PANES" o "Población PANES". Estas referencias continuas a la población que recibe el ingreso se establecen como nuevos significantes de identificación, lo que constituye una vez más la profundización del estigma social. "La lógica de las líneas focalizadas (...) impacta sobre las

posiciones de los sujetos. Las identificaciones comienzan a negativizarse en la medida en que se diluyen los referentes de identidad productiva como el trabajo y las particularidades culturales y son reemplazadas por la suma de carencias". (Duschatzky y Redondo, 2000: 148). En acuerdo con Castel (2004: 92) "protección significaría aquí tomar a cargo a los caídos en desgracia. Pero llamar a estas nuevas medidas "discriminación positiva" no basta para borrar la estigmatización negativa que siempre se vinculó con este tipo de medidas".

#### 4.3.3 ¿Ciudadanías asistidas? Una mirada atenta a los derechos sociales.

Algunas interrogantes estarían planteadas en torno a cómo éstas políticas compensatorias, y en especial el Ingreso Ciudadano, profundizan o no en la ciudadanía social de los sectores más pobres.

Para el análisis podemos distinguir dos formas de entender la ciudadanía que no se contradicen, sino que se complementan. Ciudadanía en el plano individual y como pertenencia a una determinada comunidad.

Entendemos a la ciudadanía como la posibilidad de gozar de los derechos sociales, civiles y políticos en un marco de igualdad de oportunidades y obligaciones para todos los miembros de una sociedad. Ya hemos desarrollado en el capítulo 1 los conceptos de ciudadanía, pero resulta adecuado recordar que cuando hablamos de derechos sociales hacemos referencia a un Estado que asegura a *todos* los individuos un mínimo de bienestar social en el plano de la educación, salud, vivienda, etc. Esto implica la generación de políticas sociales al servicio del cumplimiento de éstos derechos.

Con la transformación del Estado de Bienestar hemos visto cómo se han modificado las políticas sociales y lo que aquí está en discusión es en qué medida la nueva matriz de políticas sociales logra efectivizar derechos sociales o por el contrario profundiza las desigualdades.

Más allá de la intención formal de cumplir con éstos derechos, la premisa de la que se parte cuando se llevan a cabo políticas focalizadas y compensatorias tiene implícita una visión debilitada de la ciudadanía social. Al generar programas para pobres, en el marco de una supuesta "discriminación positiva" lo que hacemos es colocar a éstas poblaciones en un lugar de asistencia y no como sujeto de derechos sociales válidos.

De acuerdo con Duschatzky y Redondo (2000: 146) "Al configurarse identidades subordinadas y dependientes de la ayuda estatal, se avanza sobre la constitución de sujetos de necesidad, asistidos, en oposición a sujetos sociales de demanda". En la misma línea plantean Cardarelli y Rosenfeld (2000: 59) "El ciudadano "objetivo de las propuestas" aparece más como un consumidor de la oferta de los programas que como un sujeto de derechos sociales y

políticos. En la medida que la política social esté divorciada de las políticas económicas, es inevitable que el valor de la igualdad sea solapado y la ciudadanía se subsuma en una faceta recortada de la misma".

En la medida que deben comprobarse situaciones de carencia, ¿puede hablarse de derechos sociales?. Estos se reconocen y efectivizan más allá de situaciones particulares. En el caso del Ingreso Ciudadano, las transferencias que se otorgaban eran más que derechos, beneficios que de ninguna manera podían representar mínimos sociales para establecer una vida digna. Y los perversos mecanismos que se establecieron para seleccionar a la población socavan aún más la ciudadanía, porque ésta no puede basarse en la carencia y la invalidación social. Dicen Duschatzky y Redondo (2000: 139) "Más agradecidos que "competentes", los destinatarios (...) perciben los beneficios como salvadores y prefieren someterse al conjunto de demandas muchas veces arbitrarias con tal de no retornar a la precariedad del punto de partida". Esto se relaciona con el concepto de *subjetividad agradecida* que viéramos en el capítulo anterior. La población pobre se ubica en un lugar de inferioridad y actúan en forma agradecida, desconociendo de esa manera que se trata de derechos y no de beneficencia.

Otro elemento que permite analizar la ciudadanía social son las contrapartidas que se exigen para continuar percibiendo el ingreso. Esta es la discusión que ya hemos analizado sobre derechos y obligaciones que se diera en los años noventa entre las corrientes de pensamiento de la Nueva Derecha y la Izquierda.

Entendemos que el escenario socioeconómico actual no brinda las condiciones para que las poblaciones pobres puedan quedar privadas de las protecciones estatales y satisfacer por sus propios medios las necesidades mínimas. Esto es, ¿es lícito exigir una contrapartida u obligación si no es posible brindar las oportunidades para prescindir del beneficio?, ¿Se pueden enmarcar éstas obligaciones en una lógica de derechos?. Claro, no es posible desconocer la importancia de que los niños y adolescentes concurren a centros educativos, que atiendan su salud y que las familias concurren a instancias de capacitación, pero ¿no se convierte en una especie de "castigo"<sup>7</sup> que otras clases sociales no tienen?.

La población en situación de pobreza ha quedado al margen de la sociedad a causa de la falta de oportunidades en lo referente al trabajo por ejemplo. Por tanto, entendemos que cualquier dispositivo que proponga imponer obligaciones cuando no existen verdaderas oportunidades, opera fuera del plano de los derechos sociales y se transforma en generador de "ciudadanías asistidas o tuteladas". Al respecto dicen Caldarelli y Rosenfeld (2000:46) "El

---

<sup>7</sup> Este concepto es desarrollado por Baráibar cuando señala en torno a la participación que se exige a los sectores pobres " Pareciera a veces procesarse un "doble castigo" por no poder satisfacer sus necesidades: un castigo porque no se puede y otro por el esfuerzo que exigen los programas sociales" (Baráibar. 2003 :9).

criterio predominante asumiría el tipo de "ciudadanía asistida", resumida en la noción que proclama que los pobres deben ser asistidos en su desarrollo. No se conceptualiza la ciudadanía social como habilitante de la civil y la política, se trataría en cambio de una ciudadanía "subsidiada" o tutelada que aporta a la construcción de sujetos sociales aptos para moverse "con más cantidad de competencias" en el universo de su inmediatez". Este concepto se relaciona con las políticas de inserción y podemos ubicar allí al Ingreso Ciudadano.

Resulta interesante prestar atención a planteos de la Sra. Berta Sanseverino, Coordinadora General del PANES (2005: 2) "...la asistencia lejos de ser un acto de caridad, es el derecho de quienes no tienen otra vía para lograr sostener un nivel elemental de dignidad de vida y es el deber de la sociedad hacia ellos". Y continúa "Esa asistencia en tanto derecho de unos y responsabilidad de otros no ha de ser paliativa, ni simbólica, ni descalificante; por el contrario, ha de significar una satisfacción real de las necesidades a las cuales se dirige, ha de ser calidad y con potencial suficiente para abrir nuevos horizontes a sus destinatarios". Esto nos interroga acerca de cuál es la concepción de asistencia y derechos que se está planteando.

No corresponde analizar aquí el "plan de emergencia" en su conjunto, sino el programa Ingreso Ciudadano. Entendemos que la transferencia que se otorgaba no puede constituirse en derecho social en tanto resultaba en un monto mínimo que no lograba satisfacer las reales necesidades de la población en situación de pobreza extrema, es decir no aseguraba "mínimos sociales". Y mucho menos se constituye en derecho si se otorga a través de la comprobación de medios. ¿A qué se refieren las autoridades cuando plantean "lograr sostener un nivel elemental de dignidad de vida"?

Por otra parte, entendemos que no sólo es cercenada la ciudadanía individual, sino también la posibilidad de sentirse parte de una determinada comunidad. Los sectores pobres en sí mismos presentan marcadas dificultades para llevar a cabo acciones colectivas que hagan primar sus necesidades frente a otros grupos. Señala Midaglia refiriéndose a planteos de O'Donnell (1999) que "Esta situación de debilidad política de los segmentos pobres radica esencialmente en el tiempo que les insume "la lucha permanente que deben librar por su supervivencia", la cual evidentemente opera en detrimento de su organización y movilización." (Midaglia, 2001: 179).

Y además éstas políticas fragmentan aún más los débiles lazos sociales que los unen, al distinguir "pobres entre pobres" para seleccionar la población que se adecue al perfil objetivo. Este mecanismo de focalización aleja del beneficio a una gran cantidad de población

que no cumple con los requisitos para ser elegidos, lo que no los transforma en población “no pobre”. Esta división profundiza la ausencia de universos simbólicos compartidos, determinando un “ellos” y un “nosotros”.

En acuerdo con Kymlicka debería tenderse a la eliminación de las diferencias, por que en la medida en que se establezcan “ciudadanías diferenciadas” se estará negando el status de ciudadano en tanto dador de derechos iguales y de pertenencia a una comunidad. Al respecto señalan Duschatzky y Redondo (2000: 46) “Aunque suene paradójico, la focalización puede convertirse en una figura de exclusión: exclusión de la complejidad que envuelve la problemática de la pobreza y exclusión del *status* de ciudadano, gracias a la atribución de un estatuto especial conferido a ciertos grupos poblacionales”.

Consideramos entonces que, éstas políticas compensatorias como el Ingreso Ciudadano no resultan suficientes para lograr la integración social y la superación de la pobreza. Plantean la inversión en capital social apelando a obligaciones establecidas a los beneficiarios en salud, educación y participación en redes sociales, postergando el ataque a las causas estructurales de la pobreza.

Se convierte en condición necesaria atacar los procesos que generan el fenómeno de la pobreza, tendiendo a la generación de políticas sociales de mayor alcance con pretensión de universalidad que consoliden derechos sociales. Para ello, resulta importante que se articulen políticas sociales y económicas que intenten trazar un camino hacia la mejora real de las condiciones de vida de las poblaciones pobres y trasciendan la asistencia.

Reconocemos el impacto que el Ingreso Ciudadano pudo significar para la población más sumergida en la indigencia, pero entendemos que no logró estar a la altura de un programa que tenga como objetivo la “integración social”.

## CONCLUSIONES FINALES

Al llegar al final de éste trabajo, y a partir del marco teórico y el análisis realizado, nos planteamos algunas reflexiones y preguntas.

En primer lugar surge la interrogante de saber desde qué concepción de derecho se parte en la aplicación de las políticas sociales focalizadas, transitorias y con exigencia de contrapartidas. Entendemos que cuando se llevan a cabo éstas políticas compensatorias, existe una idea de la ciudadanía social muy debilitada, que se acerca más a una "ciudadanía asistida o tutelada".

En primera instancia, porque para acceder al beneficio que brinda la política deben comprobarse situaciones de invalidación, que entendemos no pueden ser condición para obtener derechos sociales. Se parte así de una concepción de sujeto carente, depositando en él la no salida de la situación de pobreza. Existe una dimensión perdida en los dispositivos que se montan para obtener una buena focalización y es la marca o la huella que se deja en los pobres al pasar por sus vidas solicitando certificar su condición de tal. Entendemos que cualquier mecanismo que estigmatice a la población no consolida derechos, por el contrario traza una línea divisoria y profundiza las desigualdades.

En segundo lugar, cuando se exige una contrapartida para obtener el beneficio, lo que se otorga más que un derecho, es en todo caso mera asistencia. Esto es, desde la lógica de derechos, las políticas sociales deben procurar asegurar un mínimo social a toda la población que les permita obtener una calidad de vida digna más allá de su lugar ocupado (o no ocupado) en el mercado laboral. Es en este sentido que se plantea que no es posible solicitar obligaciones, cuando no existe igualdad de oportunidades para desarrollar una vida plena prescindiendo de la protección estatal.

Entendemos que en la medida que se continúen empleando políticas sociales compensatorias y diferenciadas para ciertas poblaciones, se estará resignando la posibilidad de asegurar derechos y se caerá en un lugar de asistencia. Estas políticas intervienen sobre la urgencia, intentando "reparar" situaciones de riesgo social y mejorar la calidad de vida de los sujetos en el punto en el que se encuentran.

Esto último resulta fundamental, y se traduce en Políticas Sociales que no transforman la situación de pobreza estructural, porque además tal como están planteadas no pretenden hacerlo. Y aquí habría que distinguir dos cuestiones que están relacionadas, pero son de naturalezas diferentes.

Una que responde a un problema más operativo y es el dispositivo generado para llevarlas a cabo, que implica un estímulo a permanecer en la condición de pobreza para no quedar fuera del beneficio que el Estado otorga.

La otra implica cuestiones de orden político, y refiere a que estas Políticas Sociales no plantean transformaciones en los procesos que generan la pobreza, sino que actúan en la inmediatez sin trascender ni llegar a las causas.

Entendemos entonces que, mientras no se propongan transformaciones que ataquen las bases de la pobreza y la desigualdad social, las políticas aplicadas no resultarán suficientes para avanzar más allá de la asistencia. El Estado debe apostar a la generación de políticas universales que articulen cuestiones de orden social, político y económico, asegurando "mínimos" para toda la población, con el objetivo de reconocer y hacer efectivos los derechos. Políticas que perduren en el tiempo, que brinden cierta estabilidad al sujeto para la salida de la situación de pobreza. De otro modo, el proceso de "desciudadanización" que hemos analizado en ésta monografía seguirá perpetuándose en las poblaciones más vulnerables.

En acuerdo con Castel (2004:102) "un derecho como tal no se negocia, se respeta. Por lo tanto, podemos aplaudir los esfuerzos realizados para reorganizar la protección social a fin de acercarla a las situaciones concretas y las necesidades de los usuarios, pero hay una línea roja que no se debe franquear. Es la que confundiría el derecho a estar protegido con un intercambio de tipo mercantil, que subordina el acceso a las prestaciones únicamente a los méritos de los beneficiarios o, incluso, al carácter más o menos patético de la situación en la cual se hallan".

Nuestro país se ha embarcado este año en un nuevo desafío: el "Plan de Equidad". Este plan llega para ser una continuación del Plan de Emergencia, pero con objetivos más ambiciosos. También contiene un programa de transferencia condicionada de ingresos, a saber Asignaciones Familiares Mejoradas. Se pueden observar algunas similitudes con el Ingreso Ciudadano, pero no en su totalidad ya que el monto asignado a cada familia esta vez sí depende del número de hijos. De cualquier manera no ahondaremos en éste nuevo programa, aunque sobre la base del análisis realizado en este trabajo surge una pregunta obligada: ¿logrará articular políticas que generen condiciones para superar la pobreza? Por ejemplo políticas efectivas de empleo.

Finalmente, resulta pertinente pensar el rol del Trabajo Social en el escenario de las Políticas Sociales y en el análisis permanente a las mismas. Esto porque, como dijimos en la introducción de la monografía, las Políticas Sociales se constituyen en el espacio por excelencia de inserción profesional y su transformación modifica también la acción cotidiana del Trabajo Social.

Se configura en deber para la profesión interrogar y hacer visibles las consecuencias sobre la ciudadanía social que tienen las nuevas modalidades de política social como la que analizamos en esta ocasión. En la medida en que señalemos las consecuencias adversas que conllevan estas políticas en la población a la que van dirigidas, instalemos interrogantes e intentemos dar respuestas, estaremos contribuyendo a un debate que creemos irrenunciable para la profesión.

Es necesario que el Trabajo Social busque espacios para la reflexión, para el pensamiento crítico y para la producción de conocimiento en éste ámbito, con la intención de aportar en la elaboración de políticas que privilegien los derechos sociales. Más que una necesidad, se constituye en una responsabilidad del Trabajo Social para con los sujetos con los que trabajamos.

De acuerdo con Baráibar (2002b:52) "son relevantes las modificaciones en lo que hace a la administración de las políticas sociales. En los procesos de descentralización y en los de focalización, así como en los mecanismos de acreditación de pobreza, los trabajadores sociales tienen un rol relevante. El trabajo Social por tanto, tiene el desafío de no tomar estas modificaciones acríticamente y por el contrario, aportar a la problematización de las mismas".

Sobre esta base se fundó la necesidad de discutir las transformaciones que se vienen desplegando en las Políticas Sociales y la vinculación de éstas al cumplimiento de la ciudadanía social.

## BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Ricardo (2000): *"Trabalho e precarizacao numa ordem neoliberal"* En: *"La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo"*. comp. P. Gentili y G.Frigotto. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- AQUÍN, Nora (2002): *"Derechos humanos y exclusión"* En: *"Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar Desechables o promover inclusión. VIII Jornadas de Servicio Social"*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- BANCO MUNDIAL (2007): *"Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar"*. Banco Mundial. Departamento de Desarrollo Humano. Montevideo, Uruguay.
- BARÁIBAR, Ximena.(2002a): *"Aptitud e inaptitud para el trabajo: transformaciones en los sistemas de protección social"*. En: *Servicio Social y Sociedad*. N°72. Ed.Cortez, San Pablo.
- BARÁIBAR, Ximena (2002b): *"Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social"*. En: *Revista Regional de Trabajo Social* N°25. Editorial Eppal Montevideo, Uruguay.
- BARAIBAR, Ximena (2003): *"Las Paradojas de la Focalización"*. En: *Revista Ser Social* N°12. Brasilia, Brasil.
- BARBA, Carlos (2004): *"Régimen de bienestar y reforma social en México"*. En: *Serie Políticas Sociales* N°92, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, Chile.
- BRESSER PEREIRA, Carlos y CUNILL GRAU Nuria (1998): *"Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal"*. En: *"Lo público no estatal en la reforma del Estado"*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- CAETANO, Gerardo y RILLA, José. (2001): *"Historia Contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur"*. Editorial Fin de Siglo, Montevideo, Uruguay.
- CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica. (2000): *"Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales"*. En: *"Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, políticas públicas y subjetividad"* Comp.Silvia Duschatzky. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- CASTEL, Robert (1995): *"De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso"* En: *Revista Archipiélago* N°21. Editorial Archipiélago. Barcelona, España.
- CASTEL, Robert (1997): *"Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado"*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- CASTEL, Robert.(2004): *"La inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?"*. Editorial Manantial. Buenos Aires, Argentina.

- CEPAL (2006a): *"Panorama Social de América Latina 2006"*. Publicación Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2006b): *"La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad"*. Publicación Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
- DUSCHATZKY, Silvia (2000): *"Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, políticas públicas y subjetividad" Introducción*. Comp.Silvia Duschatzky. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- DUSCHATZKY, Silvia y REDONDO, Patricia (2000): *"Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas"*. En: *"Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, políticas públicas y subjetividad"* Comp.Silvia Duschatzky. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- ESPING - ANDERSEN, Gosta (1993): *"Los tres mundos del Estado de Bienestar"*. Editorial Alfons el Magnanim. Valencia, España.
- FILGUEIRA, Carlos (1999): *"Bienestar y Ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades"*. En: *"Pobreza y desigualdad en América Latina"* comp. V.E. Tokman y G. O'Donnell. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- FILGUEIRA, Fernando (1994): *"Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista"*. En: *El largo adiós al país modelo*. FILGUEIRA, Fernando y FILGUEIRA, Carlos. Editorial Arca. Montevideo, Uruguay.
- FILGUEIRA, Fernando(1998): *"El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada"*. En: *"Ciudadanía y Política Social"*. Robert, B. (editor). Editorial FLACSO. San José, Uruguay.
- IAMAMOTO, Marilda.(2002): *"Fenómeno social de la exclusión"*. En: *"Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar Desechables o promover inclusión. VIII Jornadas de Servicio Social"*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne. (1997): *"El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía"*. En: *"La Política"*. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad. N°7.
- LAURELL, Asa Cristina (2000): *"Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo"*. En: *"La Política Social hoy"*. BORGIANNI y MONTAÑO (Orgs.). Editorial Cortez. San Pablo, Brasil.
- MARSHALL, T.H.(1967): *" Ciudadanía, clase social e status"*. Editorial Zahar. Rio de Janeiro, Brasil.
- MELO, Marcus André (1997): *"Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização"*. En: *"Desafíos de la seguridad social"* org. C.Filgueira, C.Midaglia y J.Petersen- Thumser. Editorial Trilce. CIESU-DSE. Montevideo, Uruguay.

- MIDAGLIA, Carmen.(1995): *“Reforma del Estado: un análisis alternativo”*. En: Revista Fronteras N°1. Departamento de Trabajo Social- Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República. Editorial FCU. Montevideo, Uruguay.
- MIDAGLIA, Carmen.(2000): *“Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay ”*. Introducción y Primera Parte. Editorial Clacso. Buenos Aires, Argentina.
- MIDAGLIA, Carmen.(2001): *“La ciudadanía social en debate”*. En: *“Ciudadanía en Tránsito. Perfiles para el debate”*. Gioscia, Laura (comp). Editorial Banda oriental. Montevideo, Uruguay.
- MIDAGLIA, Carmen. (2005): *“La izquierda y las Políticas Sociales”* En: *“Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005”*. Editorial Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- NAHUM, Benjamin (1999): *“Manual de Historia del Uruguay 1903-1990”*. Editorial Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- OLESKER, Daniel.(2001): *“Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)”*. Editorial Trilce. Montevideo, Uruguay.
- PEREIRA, Potyara.(2000): *“La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social”*. En: *“La política social hoy”*. Montañó, Carlos y Borgianni, Elisabete. Editorial Cortez. San Pablo, Brasil.
- SARACHU, Gerardo. (1998): *“Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores: experiencias en el sindicalismo uruguayo”*. Universidad Federal de Rio de Janeiro. Maestría en Servicio Social.
- SANSEVERINO, Berta (2005): *“El Plan de Atención a la Emergencia Social. Tiempo de oportunidades, tiempo de cambios”*. En: Revista Regional de Trabajo Social. N°35. Editorial Eppal. Montevideo, Uruguay.
- SERRANO, Claudia (2005): *“La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”*. En: CEPAL Serie Mujer y Desarrollo N°70. Santiago de Chile, Chile.
- VILLATORO, Pablo (2005): *“Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”*. En: Revista de la CEPAL N°86.

## FUENTES DOCUMENTALES

- Informe Ministerio de Desarrollo Social (2005).[http:// www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)
- Ley N°17869.