

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

**Familias y políticas sociales:  
tiempos de compromisos e iniciativa**

**Yoana Caraballo**  
**Tutor: Lorena Fernández**

**2008**

# Índice

Introducción.....	2
CAPÍTULO I De la “rigidez” a la “flexibilización” sociopolítica .....	6
1.1 <i>Algunas implicancias en la vida social.</i> .....	6
CAPÍTULO II Estado moderno y familias .....	12
2.1. <i>Antecedentes del control social.</i> .....	12
2.2. <i>Lecturas sobre “la familia”: dependencia y control.</i> .....	17
CAPÍTULO III El “papel” de las familias en las políticas sociales .....	24
3.1. <i>¿“Presencia” o “ausencia” del Estado?</i> .....	24
3.2. <i>La “hora de los pobres”. El P.A.N.E.S: “compromiso” e “iniciativa” de las familias participantes.</i> .....	27
3.3. <i>Perspectivas de abordaje sobre las familias.</i> .....	37
3.4. <i>En busca del “lugar” de las familias en la gestión de lo social.</i> .....	39
Reflexiones finales .....	51
Bibliografía .....	55
Fuentes documentales .....	58

# Introducción

El presente trabajo constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República. El mismo se titula: *"Familias y Políticas Sociales: tiempos de compromisos e iniciativa"*, y responde al interés de indagar y poner en discusión el "papel" de las familias<sup>1</sup> en las actuales políticas sociales.

La elección del tema surge a partir de la experiencia pre-profesional que se viene desarrollando en el Ministerio de Desarrollo Social (M.I.D.E.S). Esta experiencia ha movilizó a la estudiante en lo personal y profesional, forjando la reflexión y la necesidad por comprender la realidad para actuar en ella con una conciencia crítica, que se intentará compartir a través de este trabajo.

El tema de análisis reviste importancia porque siendo la familia una categoría reflexiva que tiene un correlato con la realidad, y que permite comprender aspectos de ésta última, se vuelve necesario problematizar el abordaje que se hace del espacio familiar en el marco de las transformaciones en la relación Estado-Sociedad Civil.

Se considera que dicho aporte es fundamental porque se introduce en un primer estudio acerca de los procesos sociales, económicos y políticos más amplios, que determinan un escenario social en el cual se proponen un conjunto de políticas y programas sociales en los que el Trabajo Social se inserta.

En este sentido, el abordaje de esta temática pretende ser un aporte para contribuir a la reflexión de la profesión, en relación a la orientación y contenidos de las actuales políticas sociales, en tanto dispositivos que materializan una forma de interpretar la realidad y operar en ella.

Actualmente, se asiste a políticas sociales con orientaciones que si bien comienzan a perfilarse a partir de los '70, impactan profundamente desde la década de los '90 en el sistema de protección social. Éstas colocan a las familias y la comunidad como agentes

---

<sup>1</sup> Cabe aclarar que desde la perspectiva teórica adoptada para el análisis, a lo largo del trabajo se hace alusión a "las familias", a modo de reconocer la diversidad de su estructura y de arreglos afectivo-sexuales que se desarrollan en su seno, no obstante, cuando se hace referencia a "la familia" se lo hace en términos de categoría reflexiva.

que deben asumir un papel “emprendedor” frente a las problemáticas sociales que atraviesan su cotidiano.

La idea que orienta y dispara la discusión del trabajo, refiere a que las modalidades de intervención a nivel familiar son asumidas desde una perspectiva que responsabiliza a las familias por sus problemas y dificultades, desplazando del análisis las mediaciones que afectan sus condiciones de vida.

De esta manera, los objetivos de este trabajo consisten en realizar un primer acercamiento a las transformaciones a nivel macrosocial y su impacto en la vida social, para comprender a qué responden las nuevas formas de gestión social, especialmente en lo referido a la “revalorización” que las políticas hacen de las familias y la comunidad en las últimas décadas, como forma de enfrentar las refacciones de la “cuestión social”.

Para lograr estos objetivos la estrategia metodológica a utilizar será fundamentalmente bibliográfica, incorporando fuentes documentales y registros de campo de la estudiante.

Gran parte de los autores escogidos para el estudio de la temática pertenecen a una corriente crítica de pensamiento, de inspiración fundamentalmente marxiana, perspectiva que permite comprender la realidad en sus múltiples determinaciones.

Al respecto se retoma lo planteado por Kosik:

*“(...) la práctica utilitaria inmediata y el sentido común correspondiente ponen a los hombres en condiciones de orientarse en el mundo, de familiarizarse con las cosas y manejarlas, pero no les proporciona una comprensión de las cosas y de la realidad”<sup>2</sup>.*

De acuerdo al autor referido, la realidad no se presenta en tanto objeto de análisis y comprensión teórica, sino que por el contrario, se presenta como un campo práctico sensible a partir del cual emerge la intuición inmediata de la misma. La realidad como totalidad histórica, como unidad de fenómeno y esencia, requiere para su aprehensión ir más allá de las representaciones cotidianas, de lo inmediato. Son las aproximaciones sucesivas, las que dan paso a la esencia que permite una comprensión real de la misma.

De lo expuesto anteriormente se desprende que considerar a la familia como construcción histórico social, implica poner de manifiesto cómo ha devenido en los diferentes momentos históricos y cómo ha sido su relación con el todo social.

Señalada la matriz teórica que guía el proceso de investigación y tratamiento del tema, y a partir de la cual se delimitó el objeto de investigación, se procede a realizar un

---

<sup>2</sup> Kosik, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto*. Madrid. Grijalbo. Pp. 26.

bosquejo del trabajo. El mismo contiene como eje articulador y disparador del análisis, la sospecha que a nivel nacional e internacional las nuevas formas de abordar la familia como unidad de intervención sociopolítica, transitan desde modalidades que ya no significan una “expropiación” de funciones familiares a modalidades que se proponen “asesorar” a la familia en el desarrollo de sus funciones<sup>3</sup>.

En el primer capítulo, se analiza cómo los procesos de modificación en los patrones de acumulación y regulación sociopolítica promueven importantes transformaciones en la vida social. Los cambios en el mundo del trabajo, en el sistema de protección social y en el rol del Estado, proyectan un contexto de incertidumbre signado por un profundo individualismo, donde familias e individuos son librados a su propia “suerte”.

En el segundo capítulo, se hace alusión a los antecedentes del control social. El proceso de modernización de las sociedades exigió la constitución de estrategias que facilitaran el proceso de disciplinamiento y control de la conducta humana. De este modo, las sociedades en fase de urbanización y modernización exigieron al hombre adaptarse y responder a las nuevas exigencias del sistema, donde lo íntimo y lo social en tanto objeto de “vigilancia” fueron sometidos a reglas que encuentran sus orígenes y límites en el modo de producción capitalista.

La modernización de las sociedades implicó el nacimiento de la familia moderna, que en tanto objeto de control fue sometida a reglas y dinámicas que regularon su vida. La injerencia del Estado en la vida familiar ha sido pensada de diferentes formas. Aquí se expondrán los análisis de Talcott Parsons y Christopher Lasch a modo de presentar dos estudios con perspectivas teóricas distintas que presentan similitudes y diferencias, y que aportan elementos para pensar y comprender las formas por las que han transitado las modalidades de intervención sociopolíticas y su impacto en la vida familiar.

En el tercer capítulo, se procurará dar cuenta de cómo a fines del siglo XX e inicios del XXI se han incorporado nuevos mecanismos de control y disciplinamiento social, que implican modalidades de intervención sociopolíticas que clasifican a los individuos de acuerdo a características y comportamientos individuales, regulando de esta manera la inclusión/exclusión de éstos en los sistemas de protección social.

Como ilustrativo del análisis, se procurará identificar en el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (P.A.N.E.S), algunos elementos que den cuenta de las

---

<sup>3</sup> Vecinday, L. (2005). “El papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizadas”. En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. Nº 81. Pp. 137.

modificaciones en la forma de abordar la "cuestión social" a partir de los procesos de reforma del Estado. Así como, a la luz de los conceptos aportados por los autores de referencia, poner en discusión cómo las actuales políticas sociales en tanto componentes de un régimen de regulación sociopolítico que materializan formas de control social, colocan en la órbita de la responsabilidad individual y familiar las problemáticas que atraviesan su cotidiano.

Finalmente, se expondrán las reflexiones finales, no como un cierre del tema en discusión sino de apertura a nuevas preguntas a partir de una primera aproximación al objeto de estudio, intentando generar un proceso de reflexión que permita un conocimiento cada vez más aproximado de la realidad social.

# CAPÍTULO I

## De la “rigidez” a la “flexibilización” sociopolítica

### 1.1 Algunas implicancias en la vida social.

Las transformaciones sociopolíticas que se procesaron a partir de la década del '70 en el marco de un estadio particular de acumulación capitalista denominado capitalismo monopolista y su pasaje a otro modo de producción que se ha dado en llamar capitalismo tardío, significó el pasaje desde un patrón de acumulación<sup>4</sup> y regulación sociopolítico “rígido” a otro “flexible”. Emergiendo un contexto de significativas transformaciones societarias<sup>5</sup>.

Es a partir de aquí que se comienza a hablar del fin del Estado de Bienestar y sus formas de regulación, produciéndose cambios en las prácticas y en los procesos de reproducción de la vida social. La vinculación entre ambos procesos, refieren a que las transformaciones en el régimen de producción deben ser acompañadas por modificaciones en el régimen de regulación sociopolítico para asegurarle al capital un esquema coherente de producción y reproducción<sup>6</sup>.

El capitalismo tardío organizado en un régimen de acumulación “flexible” ha aumentado las actividades financieras liberándose de los controles estatales, lo que ha sido favorecido por los avances tecnológicos y la desterritorialización de la producción, que constituyen las nuevas formas de búsqueda de rentabilidad y productividad del capital<sup>7</sup>.

El Estado de Bienestar es acusado de ineficiente, burocrático, centralista e inequitativo, y es llamado a redefinir su rol, a fin de realizarse un proceso de ajuste estructural de la

---

<sup>4</sup> Harvey define como régimen de acumulación: “(...) a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados”. Harvey, D. (1993). *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo. Ed. Loyola. Pp. 117.

<sup>5</sup> Netto J.P.(1996). “Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil”. En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. Nº 50. Pp. 90.

<sup>6</sup> *Ibidem*. Pp. 90-91.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Pp. 91-92.

economía con el objetivo de reducir el gasto público y en especial el social. Lo que en resultado produjo el retraimiento de sus funciones reguladoras:

*"(...) o Estado burguês, mantendo o seu caráter de classe, experimenta um redimensionamento considerável. A mudança mais imediata é a diminuição da sua ação reguladora, especialmente o encolhimento de suas 'funções legitimadoras': quando o grande capital rompe o 'pacto' que suportava o Welfare State, começa a ocorrer a retirada das coberturas sociais públicas e tem-se o corte nos direitos sociais"<sup>8</sup>.*

A partir de aquí, el mundo del trabajo se transforma significativamente; el proceso productivo su organización y regulación evidencian modificaciones que agudizan el desempleo y la precarización del empleo para amplios sectores de la población<sup>9</sup>.

Al respecto Antunes<sup>10</sup>, señala que en el mundo del trabajo opera un proceso de mayor heterogeneización, fragmentación y complejización de la clase trabajadora. Por un lado, se reduce el proletariado fabril, industrial y manual debido a los avances tecnológicos, generando una tasa de desempleo estructural. Y por otro lado, paralelamente a esta tendencia se produce una "subproletarización"<sup>11</sup> del trabajo, presentando formas de trabajo precario, parcial, temporal, subcontratado, "tercerizado" y vinculado a la "economía informal". Procesos que envuelven la desregulación de las condiciones de trabajo en relación a las normas legales vigentes, y consecuentemente una regresión de los derechos sociales conquistados, configurando una tendencia a la individualización extrema de la relación salarial.

Vinculado a lo anteriormente señalado, otra consecuencia que ocurre al interior de la clase trabajadora, es que al tiempo que se reduce cuantitativamente el trabajador industrial tradicional se da una alteración cualitativa en la forma de "ser trabajador"<sup>12</sup>. El primer proceso, responde a la substitución del trabajo "vivo" del hombre por trabajo "muerto", es decir, el proceso de producción ya no requiere del trabajo inmediato del hombre, sino que éste se presenta supervisando y regulando las relaciones del proceso

---

<sup>8</sup> Ibidem. Pp. 100.

<sup>9</sup> Ibidem. Pp. 100.

<sup>10</sup> Antunes, R. (1995). *¿Adeus ão Trabalho?. Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trábalo*. São Paulo. Ed. Cortez. Pp. 41-44.

<sup>11</sup> Traducción nuestra.

<sup>12</sup> "(...) lo que aparece como pilar fundamental de la producción de la riqueza, no es el trabajo inmediato ejecutado por el hombre ni el tiempo que éste trabaja, sino la apropiación de su propia fuerza productiva general, su comprensión de la naturaleza y dominio de la misma, gracias a su existencia como cuerpo social (...)". Antunes, 1995. Op. Cit. Pp. 48. Traducción nuestra.

de producción mismo. El segundo proceso, impulsado por una mayor calificación del trabajo e impulsando trabajadores "multifuncionales" (característica introducida por el modelo japonés toyotista), produce también una mayor descalificación de los obreros oriundos del fordismo<sup>13</sup>.

En un mismo sentido pero desde otro registro teórico Castel<sup>14</sup>, señala que la reestructuración productiva impone la exigencia de flexibilidad en las tareas, es decir, movilidad y adaptabilidad del trabajador. Estas características que adquieren las trayectorias profesionales vienen a reemplazar los esquemas de producción "rígidos" de la empresa fordista. Ahora, elecciones, recorridos y reconversiones profesionales que antaño eran parte de regulaciones colectivas se retraen a decisiones personales, obligando a cada individuo a afrontar su recorrido profesional, "*a volverse empresario de si mismo*".

El llamado "desmantelamiento" del Estado de Bienestar y sus formas de producción y regulación "rígidas" hicieron por tanto, que amplios sectores de la población se volvieran prescindibles para el capital. En términos de Netto, lo que distingue a estos sectores es que han quedado al borde de la "sociedad oficial":

*"O que singulariza tais segmentos não é o fato de encarnarem uma qualquer 'nova pobreza' ou de marcarem a emergência de 'subclasses', nem o de não serem identificados com o antigo lumpem; o que peculiariza boa parcela desses segmentos é que, situados nas bordas da 'sociedade oficial', eles se vêem e são vistos como uma 'não-sociedade' ou uma 'contra-sociedade' - e assim interatuam com a ordem"*<sup>15</sup>.

Retomando el planteo de Castel<sup>16</sup>, en la "sociedad salarial" el trabajo vuelto en empleo poseía un estatuto dotado de garantías no mercantiles, como por ejemplo el derecho a un salario mínimo<sup>17</sup>. En ella casi todos los individuos estaban protegidos por sistemas configurados a partir del trabajo, y no por la sola participación en comunidades

---

<sup>13</sup> Ibidem. Pp. 44-54.

<sup>14</sup> Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires. Ed. Manantial. Pp. 55-60.

<sup>15</sup> Netto, J.P. 1996. Op. Cit. Pp. 96.

<sup>16</sup> Castel, R. 2004. Op. Cit. Pp. 35-55.

<sup>17</sup> "*Una sociedad salarial (...) (es) una sociedad en la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo (...) Existía una suerte de círculo virtuoso entre las relaciones de trabajo estructuradas de modo colectivo, la fuerza de los sindicatos de masas, la homogeneidad de las regulaciones del derecho laboral y la forma generalista de las intervenciones del Estado que permitía una administración colectiva de la conflictividad social*". Ibidem. Pp. 57.

“naturales” que el autor llama “de proximidad”, constituidas por la familia y la comunidad. Este sistema de protección social articulado a través de categorías socioprofesionales homogéneas y por el Estado, es el que a partir de la década del '70 comienza a resquebrajarse.

A partir de allí, los cambios en el perfil demográfico de la población, la expansión de la educación formal, la expansión de las ciudades, el surgimiento de nuevos canales de comunicación social, y la incorporación de la mujer al mercado laboral han alterado la dinámica familiar<sup>18</sup>. El cambio en la estructura productiva y en el mercado de trabajo permitió la incorporación y aumentó la explotación de mujeres en ocupaciones de tiempo parcial, de trabajo “doméstico” y en nuevos rubros industriales, además de los textiles donde siempre hubo presencia femenina<sup>19</sup>.

En términos generales, dentro de un patrón de regulación sociopolítico “rígido”, característica del Estado de Bienestar, cuando la familia necesitaba asistencia para el desarrollo de sus funciones, el Estado se hacía cargo de la situación sustituyéndola y/o complementándola, pues se necesitaban trabajadores sanos e instruidos para desempeñarse en la industria urbana en crecimiento. Además, la asistencia (en educación, higiene pública, recursos jurisdiccionales, políticas familiares, etc.) refería a su vez, a particulares formas de articulación entre lo público y lo privado que apuntaron a lograr que la familia se transformara en una entidad habilitada para la gubernamentalidad de una nación<sup>20</sup>.

Las transformaciones estructurales procesadas a partir de los '70 en las fuerzas productivas y la organización de las relaciones sociales, en tanto procesos vinculados a las formas de organización familiar provocaron que la familia pierda importancia en la reproducción social de la fuerza de trabajo, ya que la revolución tecnológica sustituyó la reproducción de la fuerza de trabajo como un objetivo primario de la producción. Como fue visto, la tecnología hizo imprescindible a gran escala el “trabajo vivo” del hombre. En consecuencia, los cambios en los modos de producción desplazaron en gran medida del sistema la preocupación por el bienestar del trabajador y su familia, es decir, ésta deja de ser una preocupación colectiva para convertirse en responsabilidad de los particulares.

---

<sup>18</sup> Netto, J.P. 1996. Op. Cit. Pp. 94-95.

<sup>19</sup> Antunes, R. 1995. Op. Cit. Pp. 44.

<sup>20</sup> De Martino, M. (2002). “Perspectiva teóricas – metodológicas para el análisis de la intervención técnica en procesos familiares”. Departamento de Trabajo Social. Montevideo. Documento de Trabajo N° 20. Pp. 18-25.

Desempleo masivo, precarización de las relaciones de trabajo, individualización-descolectivización del trabajo, reducción de la población activa y extensión de la esperanza de vida, pusieron en jaque el financiamiento del sistema fundado en las cotizaciones recaudadas sobre el trabajo, impulsando la configuración de un sistema de protección social que ya no tiene como horizonte reglas universales y anónimas, ni de único referente al Estado. Las nuevas medidas económicas, sociales y políticas harán emerger un régimen de "protección flexible", que resulta de la diversificación de las políticas, porque se ajustan supuestamente a la especificidad de los problemas de las poblaciones que apuntan, y por la individualización de la implementación, porque promueven a los beneficiarios volver hacerse cargo de sí mismos<sup>21</sup>.

Las medidas impulsadas asociadas al llamado proyecto neoliberal, son justificadas en discursos que colocan un fuerte énfasis en la participación de la sociedad civil como forma de democratizar las acciones estatales, y en la libertad de los individuos de hacer y decidir sin ningún tipo de interferencia que provenga del Estado, ya que eso significaría una restricción a la misma.

Para Netto<sup>22</sup>, estos discursos sobre defensa de la libertad, de la ciudadanía y la democracia, presentados como elementos constitutivos de un proceso modernizador que revaloriza la sociedad civil, pretenden camuflar el proceso de desresponsabilización social en que cae el Estado frente a los derechos ciudadanos. De esto, dan cuenta dos fenómenos de la serie de transformaciones acaecidas que permitieron la victoria del gran capital:

*"(...) 1) a transferencia, para a sociedade civil, a título de "iniciativa autónoma", de responsabilidades antes alocadas á ação estatal; 2) a minimização de lutas democráticas dirigidas a afetar as instituições estatal"<sup>23</sup>.*

En efecto, el acceso al bienestar pierde la condición de derechos constitutivos de sujetos colectivos y pasa a ser regulado básicamente por el mercado, así las dificultades que aparezcan en la resolución de las necesidades sociales dejan de ser un problema del Estado para convertirse en un problema de particulares<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Castel, R. 2004. Op. Cit. Pp. 87-93.

<sup>22</sup> Netto, J.P. 1996. Op. Cit. Pp. 99.

<sup>23</sup> Ibidem. Pp. 100.

<sup>24</sup> Ibidem. Pp. 100.

Bauman<sup>25</sup>, haciendo referencia al fenómeno de individualización y fragmentación de los colectivos, señala que los individuos en nombre de la "libertad personal" deben resolver sus autobiografías de forma asilada y autónoma. En palabras del autor:

*"(...) Aquello que era considerado un trabajo a ser realizado por la razón humana en tanto atributo y propiedad de la especie humana ha sido fragmentado ("individualizado"), cedido al coraje y la energía individuales y dejado en manos de la administración de los individuos y de sus recursos individualmente administrados. Si bien la idea de progreso (...) a través del accionar legislativo de la sociedad en su conjunto no ha sido abandonado completamente, el énfasis (junto con la carga de la responsabilidad) ha sido volcado sobre la autoafirmación del individuo (...) la "individualización" consiste en transformar la "identidad" humana de algo "dado" en una "tarea", y en hacer responsables a los actores de la realización de esa tarea y de las consecuencias (así como de los efectos colaterales) de su desempeño (...)"<sup>26</sup>.*

En síntesis, la despolitización, el individualismo, la soledad y la autosuficiencia ganan terreno frente al trabajo compartido y colectivo. La inseguridad del presente, la incertidumbre del mañana y la impotencia frente a una realidad que se transforma día a día invaden la existencia de los individuos, cuyos destinos parecen prefijados en un escenario que se presenta inmodificable producto de fuerzas abstractas, pero que en definitiva responde a decisiones y caminos elegidos socialmente.

---

<sup>25</sup> Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica de Argentina. Pp. 35.

<sup>26</sup> *Ibidem*. Pp. 35-37.

# CAPÍTULO II

## Estado moderno y familias

### 2.1. Antecedentes del control social.

A finales del siglo XIX se está ante un período que ve nacer la modernización de las sociedades en todos sus sentidos. Proceso que se sirvió de estrategias de disciplinamiento y control social que regularon la conducta y sensibilidad humana. Ninguna conducta fue librada al juicio individual, y la vida cotidiana fue objeto de vigilancia de las instituciones características de la época. En este período, la familia emerge como objeto de intervención sociopolítica, a fin de forjar conductas “adaptadas” a las necesidades del sistema.

Para Montaña<sup>27</sup>, el nacimiento del Estado moderno responde a la necesidad del capital como estrategia de desarrollo del orden; como instrumento que participa de la “lógica del capital” asegurando su legitimación. Ante la crisis capitalista, la insatisfacción popular y los conflictos que golpeaban al sistema, el Estado incorpora una segunda lógica como estrategia de legitimación y consolidación del orden, la “lógica de la democracia”, produciéndose una “socialización política” que resultó entre otras cosas de la conquista del sufragio universal, de la creación de grandes partidos políticos de masas y de la acción de numerosos y potentes sindicatos profesionales y de masas.

Proceso que remite a la idea de “Estado ampliado” desarrollada por el marxista italiano Antonio Gramsci<sup>28</sup>. Además del aparato gubernamental debe entenderse también por Estado el “aparato “privado” de “hegemonía” o sociedad civil”. El autor diferencia dos esferas constitutivas del Estado: la sociedad política, vinculada a la función coercitiva, y la sociedad civil, espacio donde se procura la hegemonía mediante el consenso y la dirección social. En palabras del autor:

---

<sup>27</sup> Montaña. C. (1999). “Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão”. En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. Nº 59. Pp. 49-59.

<sup>28</sup> Gramsci, A. (2003). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires. Ed. Nueva Visión. Pp. 154.

*“(...) cada Estado es ético en cuanto una de sus funciones más importantes es la de elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral, nivel (o tipo) que corresponde a las necesidades de desarrollo de las fuerzas productivas y, por consiguiente, a los intereses de las clases dominantes. La escuela como función educativa positiva y los tribunales como función educativa represiva negativa son las actividades estatales más importantes en este sentido. Pero, en realidad, hacia el logro de dicho fin tienden una multiplicidad de otras iniciativas y actividades denominadas privadas, que forman el aparato de la hegemonía política y cultural de las clases dominantes (...) El Estado tiene y pide consenso, pero también lo “educa” por medio de las asociaciones políticas y sindicales, que son sin embargo organismos privados, dejados a la iniciativa privada de la clase dirigente (...)”<sup>29</sup>.*

El Estado en su contradictoria función de coerción y consenso cede lugar progresivamente a las demandas de las clases subalternas. A través de políticas sociales<sup>30</sup>, reconociendo derechos y beneficios a los trabajadores, y mediante la ampliación de la ciudadanía amortigua los conflictos que pueden poner en peligro la “lógica del capital”<sup>31</sup>.

Si las respuestas a la clase trabajadora son mediatizadas por instituciones con un nítido carácter de clase, dichas “soluciones” a esa población pasan a ser subordinadas a los objetivos político-económicos de la clase que controla tales entidades, transformándose:

*“(...) en soportes materiales de un discurso ideológico que fortalece la divulgación de un modo de vida, dado por el capital, para las clases trabajadoras, (...) para imponer la interiorización de las relaciones sociales vigentes”<sup>32</sup>.*

En consecuencia, los servicios sociales regulados por la política social del Estado se constituyen en soporte de una acción material de cuño “educativo”. Estos discursos

---

<sup>29</sup> *Ibídem.* Pp. 154-157.

<sup>30</sup> Las secuelas de la “cuestión social” enfrentadas de forma fragmentada y parcializada son reducidas a problemas particulares (de desempleo, de vivienda, de accidentes de trabajo, entre otros), transformando necesariamente la política social en políticas sociales. De esta forma, las refracciones de la “cuestión social” son aprendidas como problemáticas cuya naturaleza impediría una intervención global, estrategia que responde al interés de evitar tomarla como problemática configurada a partir de la relación capital/trabajo, a fin de no colocar en jaque al orden burgués. Netto, J.P. (1992). *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. Ed. Cortez. São Paulo. Pp. 28.

<sup>31</sup> Montañó se refiere a la ampliación de la ciudadanía tanto en su dimensión cuantitativa, que significó la universalización del sufragio (habilitando el voto a todas las personas sin distinción de sexo, raza, religión, clase social, etc.) como cualitativa que implicó la ampliación de derechos, de instancias de participación popular, y de control sobre los dirigentes y cargos públicos. Montañó, C. 1999. *Op. Cit.* Pp. 50.

<sup>32</sup> Yamamoto, M. (1997). *Servicio Social y división del trabajo*. São Paulo. Ed. Cortez. Pp. 109-110.

divulgadores de un modo de vida, puestos en circulación a través de la mediación institucional y profesional cumplen la función de regular las condiciones político-ideológicas favorables para la reproducción de las relaciones sociales vigentes, configuradas como armónicas, naturales, y destituidas de las tensiones que le son inherentes<sup>33</sup>.

Lo cual a su vez, refiere a un proceso más profundo, como es la consolidación de formas de vivir, pensar y sentir la vida, es decir, a la histórica relación entre los cambios en la sensibilidad y las transformaciones en las estructuras económicas<sup>34</sup>. Al respecto se retoma lo planteado por Gramsci:

*“La historia del industrialismo fue siempre (...) una continúa lucha contra el elemento “animalidad” del hombre, un proceso ininterrumpido, frecuentemente doloroso, y sangriento, de sojuzgamiento de los instintos (...) a reglas siempre nuevas, cada vez más complejas y rígidas, y a hábitos de orden, exactitud y precisión que tornen posible las formas siempre más complejas de vida colectiva (...) Estos nuevos métodos exigían una rígida disciplina de los instintos sexuales (del sistema nervioso), es decir, una consolidación de la “familia” en sentido amplio (no de esta o aquella forma del sistema familiar), de la reglamentación y estabilidad de las relaciones sexuales”<sup>35</sup>.*

El autor señala notablemente la correlación entre los cambios en la materia y los cambios del espíritu a lo largo de la historia del hombre. Cambios que presuponen nuevas relaciones del hombre con la naturaleza, y que exigen cada vez, una disciplina más rígida y compleja de la conducta humana en todos los sentidos.

El historiador uruguayo José P. Barrán<sup>36</sup>, a lo largo de toda su obra “Historia de la sensibilidad en el Uruguay”, también da cuenta del entrelazamiento entre sensibilidad y cambio económico como fenómenos que se alimentaron y necesitaron mutuamente. La modernización apuntó a una integración pacífica, pero sin dejar de lado mecanismos de control y dominación. En tal sentido, la represión del alma fue el tabú moderno que

---

<sup>33</sup> *Ibidem*. Pp. 110-115.

<sup>34</sup> “(...) una materialización de un régimen de acumulación, que toma la forma de normas, hábitos, leyes, redes de reglamentación, etc. que garantizan la unidad del proceso, esto es, la consistencia apropiada entre comportamientos individuales y esquemas de reproducción. Ese cuerpo de reglas y procesos sociales interiorizados tienen el nombre de modo de reglamentación” Lipietz citado por Harvey, 1993. Op. Cit. Pp.117. Traducción nuestra.

<sup>35</sup> Gramsci, A. (s/f). *Americanismo y Fordismo. Cuadernos de la Cárcel*. Ejemplar fotocopiado. Biblioteca Departamento de Trabajo Social. Material de Maestría. Pp. 297-299.

<sup>36</sup> Barrán, J.P. (1993). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. El disciplinamiento*. Tomo 2. Montevideo. Ed. de la Banda Oriental. Pp. 11-100.

padres, médicos, gobernantes, curas y maestros practicaron para transmitir sus enseñanzas.

Las conductas individuales comienzan a ser objeto de vigilancia y disciplinamiento, cuestiones de sexualidad y de familia, como de coerción moral y consumismo<sup>37</sup>, y hasta las acciones estatales estaban vinculadas al esfuerzo de forjar un tipo particular de trabajador "adaptado" al nuevo tipo de trabajo y proceso productivo:

*"(...) los nuevos métodos de trabajo están indisolublemente ligados a un determinado modo de vivir, de pensar y de sentir la vida; no se pueden obtener éxitos en un campo sin obtener resultados tangibles en el otro (...) las encuestas de los industriales sobre la vida íntima de los obreros, los servicios de inspecciones creados en algunas empresas para controlar la "moralidad" de los obreros, son necesidades del nuevo método de trabajo (...) comprender la importancia, el significado y el alcance objetivo del fenómeno americano, que es también el mayor esfuerzo colectivo verificado hasta ahora para crear, (...) un tipo nuevo de trabajador y hombre"<sup>38</sup>.*

La preocupación por el trabajador en tanto agente económico, fue acompañada por la preocupación por sus formas de vida y sociabilidad. En este período, el Estado interviene en la vida privada de familias y trabajadores con el fin de "vigilar" desde sus conductas hasta sus cuerpos y almas. Lo íntimo y lo social emergían como dimensiones del objetivo de "adaptación" al nuevo tipo de producción, desarrollándose mecanismos disciplinares pretendiendo la integración de las poblaciones objeto de vigilancia.

A nivel familiar, la tendencia controladora y manipuladora del capital ponen en movimiento procesos de gestión social que expresan la preocupación por la búsqueda de una entidad que garantice la cohesión social<sup>39</sup>.

Como Gramsci lo señalaba, se procuraba forjar un sistema familiar "ajustado" a las reglas de funcionamiento del complejo social. De esta manera, el papel de las familias

---

<sup>37</sup> "(...) Ford envió un ejército de asistentes sociales a los hogares de sus trabajadores "privilegiados" (en gran medida inmigrantes) para tener certeza de que "el nuevo hombre" de la producción en masa tenía un cierto tipo de probabilidad moral, de vida familiar y capacidad de consumo prudente (esto es, no alcohólico), y "racional" para corresponder a las necesidades y expectativas de la corporación". Harvey, 1993. Op. Cit. Pp. 122. Traducción nuestra.

<sup>38</sup> Gramsci, A. s/f. Op. Cit. Pp. 301-302.

<sup>39</sup> De Martino, M. 2002. Op. Cit. Pp. 20.

puede ser definido como un espacio abierto a la acción estatal para la gestión de la población<sup>40</sup>.

En el período referido, en nuestro país se implementaron una serie de “estrategias de familiarización” (prácticas políticas, coherentes y coordinadas, y con sustento científico), que apuntaron al “fortalecimiento” de las familias en sentido amplio. Tales medidas dirigidas a sectores sociales diferentes, asumían contenidos y formas que se adecuaron a tales diferencias<sup>41</sup>.

Preocupación por la higiene de los niños pobres, control sobre los conventillos, el temor y la lucha contra la tuberculosis y enfermedades venéreas, la sustitución de la filantropía por la tutela social, la higienización y normalización de las relación adulto-niño, fueron algunas de las acciones que los cuerpos técnicos extendiendo el poder de la medicina y el derecho siguieron para delimitar y regular el espacio familiar de los sectores pobres. En este proceso pueden ubicarse los antecedentes del Trabajo Social, las nuevas disciplinas que se sumaron a estos esfuerzos no sólo fueron moralizadoras sino también implementadoras de saberes clasificatorios e interpretativos<sup>42</sup>.

La vida fue moralizada y legalizada, matrimonio y sexualidad, como nacimiento y crianza de hijos, ingresan a la órbita del poder moralizador, aunque específicamente la vida privada de los pobres y trabajadores se constituyó en un elemento central de la “cuestión social”, especialmente desde un signo moral<sup>43</sup>.

En síntesis, si la modernización de las sociedades permitió avances sustanciales en términos de ciudadanía, también significó la consolidación de mecanismos de control social. Los mismos dispositivos que se articularon en el modelo para proteger a los individuos enmarcaban lo moralmente correcto a individuos y familias, pues, no alcanzaba con proteger a los individuos desde la esfera pública, se hacía necesario controlar su vida privada.

En resultado, asistencia y control social conforman a lo largo de la historia dos caras de un mismo proceso, que irá presentando distintos contenidos y formas pero que habla de la necesidad del sistema de “vigilar” y disciplinar al hombre en toda su existencia.

---

<sup>40</sup> Ibidem. Pp. 20.

<sup>41</sup> Ibidem. Pp. 20.

<sup>42</sup> Ibidem. Pp. 20-21.

<sup>43</sup> Ibidem. Pp. 21-22.

## 2.2. Lecturas sobre “la familia”: dependencia y control.

El surgimiento del Estado moderno contempló el nacimiento de la familia moderna, que significó algo más que la separación de esferas, pues, dio lugar a una relación hasta hoy compleja y contradictoria:

*“(...) a relação estabelecida entre família e Estado, ao longo da história, foi marcada pela instauração do Estado como fonte de controle e elaboração de normas para a família e pela construção de uma contaditória parceria no decorrer do tempo para garantir a reprodução social”<sup>44</sup>.*

La relación entre Estado y familia se libra en una constante disputa por controlar los comportamientos de los individuos. Por un lado, la injerencia del Estado se manifiesta en la invasión progresiva y el control sobre la vida familiar e individual y por otro lado, dicha injerencia es vista como una cuestión que ha permitido la progresiva emancipación de los individuos. Ello es conflictivo, en la medida que el Estado interviene como protector y garante de los derechos en oposición o por encima a otros centros de poder tradicionales como la familia<sup>45</sup>.

En este sentido, pueden identificarse tres grandes líneas de intervención del Estado sobre las familias:

*“(...) la legislação através da qual se definem e regulam as relações familiares (...); as políticas demográficas; (...) a difusão de uma cultura de especialistas nos aparatos policiais e assistenciais do Estado destinados especialmente às classes populares”<sup>46</sup>.*

Es importante tener presente lo que la autora advierte en cuanto al complejo de relaciones que hacen al vínculo Estado-familia. La primer línea de intervención, hace referencia a las reglas que definen y regulan aspectos tales como la edad mínima de casamiento, obligaciones y responsabilidad de los padres, derechos de los cónyuges, entre otros. La segunda, a las políticas que buscan controlar aspectos como la natalidad. Y la tercer línea de intervención, refiere a los dispositivos institucionales y profesionales

---

<sup>44</sup> Mito, R. (2001). “Novas propostas e Velhos Princípios: Subsídios para a discussão da assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar”. En: *Revista Fronteras*. Montevideo. N° 4. Pp. 97.

<sup>45</sup> *Ibidem*. Pp. 94.

<sup>46</sup> *Ibidem*. Pp. 94.

que destinados a ofrecer un servicio a las familias “pobres” buscan a su vez, “vigilar” y manipular aspectos de su vida cotidiana<sup>47</sup>.

Es importante dejar en claro por una parte, que siempre que se articulan recursos se ponen en movimiento estrategias de control, situación que coloca en evidencia la permeabilidad de los límites de las familias respecto a las instituciones de carácter público; y por otra parte, que el grado de permeabilidad es directamente proporcional a su vulnerabilidad social<sup>48</sup>.

Son las familias más pobres, “desestructuradas”, las que son recurrentemente visitadas por un asistente social para verificar por ejemplo situaciones de violencia, de educación, para otorgarle un beneficio social, entre la multiplicidad de motivos que las obligan a abrir sus puertas a variados técnicos e instituciones y exponer su historia. Las familias consideradas “normales” consiguen defender con más facilidad su privacidad, y buscar alternativas de solución a sus problemas sin necesidad de publicarlos<sup>49</sup>.

La injerencia del Estado en la vida familiar es innegable, y ha sido pensada desde diferentes matrices teóricas. Aquí se expondrá la lectura realizada por Talcott Parsons y Christopher Lasch.

Ambos autores, desde perspectivas teóricas distintas, señalan la pérdida de funciones de la familia frente a un Estado más regulador, aunque lo hacen manteniendo valoraciones opuestas. La riqueza de estos análisis radica en que el aporte de Parsons, permite aproximarse a las ideas que subyacen al “tipo” de familia que las políticas del Estado de Bienestar buscaron “fortalecer”, y que aún hoy es posible advertir siguen teniendo variadas prácticas institucionales. Y por su parte Lasch, ofrece una lectura respecto a las modalidades de abordaje en el marco del Estado de Bienestar, a partir de la cual es posible establecer similitudes y diferencias con las actuales tendencias.

La fuerte homogeneización de los procesos sociales, de los estilos de vida, de ser, de sentir, de conductas y valores, desencadenados por el capitalismo como forma de mantener la cohesión social, aparejan la existencia de explicaciones acerca del desarrollo de los procesos sociales bajo la forma de “naturales” y “normales”. Dicha tendencia homogeneizadora a nivel familiar se expresaría como una base común sobre la cual las familias están asentadas, ligadas por relaciones consanguíneas o matrimoniales. Esta tendencia a pensarla y abordarla como un grupo natural, con

---

<sup>47</sup> Ibidem. Pp. 94.

<sup>48</sup> Ibidem. Pp. 97.

<sup>49</sup> Ibidem. Pp. 97.

relaciones también consideradas “naturales”, y enaltecidas (familia nuclear, amor materno, amor paterno), llevó a que la familia nuclear se instaurara como modelo normativo en el imaginario social<sup>50</sup>.

Posiblemente el máximo exponente moderno de la “naturalización” de la familia sea Talcott Parsons<sup>51</sup>, quien desde el Estructural Funcionalismo formuló en los años ‘50 la hipótesis que plantea, que en la medida que las sociedades se complejizan los subsistemas que la componen se van especializando en sus funciones. Proceso por el cual se produce una “transferencia de funciones” desde la familia a instituciones especializadas de la sociedad (hospital, escuelas, asilos, entre otras). De esta forma, las instituciones sociales desplazarían a la familia en tanto agente clave de la reproducción social, facilitando que ésta se convierta en una unidad especializada en la socialización de los niños y el sostén psicológico de las personalidades adultas.

Este abordaje coloca a la familia como subsistema responsable de la transmisión de valores, hábitos y normas rectores de la sociedad, papel político de alta responsabilidad.

La lectura de Parsons, aboga por la perfectibilidad de este tipo de familia como la mejor forma de asociación posible, ya que garantizaría la estabilidad de la propia familia y del sistema social del cual forma parte. Dicha estabilidad estaría dada por la división de tareas y funciones entre los sexos, lo que disminuiría los conflictos por la competitividad y potenciaría la cooperación y complementariedad de los miembros de la pareja. En palabras del autor:

*(...) la madre tiene una importancia fundamental porque el cuidado de la casa y de los niños recae fundamentalmente en ella (...) la madre no sólo es el objeto del amor y de la identificación, sino el principal agente de disciplina socialmente significativo para el niño (...) centra en su persona todos los símbolos del buen “comportamiento” de adaptación a lo que el mundo adulto respetable espera del niño (...) el marido y padre, (es) responsable del status y del sostenimiento de la familia (...) En su función ocupacional, actúa y es tratado como un individuo responsable; ningún otro miembro de la familia comparte su status en la organización. Es evidente que la articulación con este tipo de sistema ocupacional y con sus aspectos estructurales correlativos limita severamente los tipos de*

---

<sup>50</sup> De Martino, M. 2002. Op. Cit. Pp. 5-6.

<sup>51</sup> Parsons, T. (1970). “La estructura social de la familia”. En: Fromm, E; Horkheimer, M; y Parsons, T. *La familia*. Barcelona. Ed. Península. Pp. 31-64.

*estructura familiar que pueden resultar compatibles con el sistema (...) nuestro sistema familiar es más apto que la mayoría de los restantes (...)*<sup>52</sup>.

En la organización de este tipo de familia, la madre se encargaría de las funciones relacionadas con el cuidado, la protección y los aspectos reproductivos, concentrando sus actividades en el interior del hogar. En tanto, el hombre debería ser el proveedor económico de la familia, insertándose en la producción de bienes en ámbitos públicos, dependiendo de su capacidad productiva, las condiciones de vida de su familia y el status que ésta tenga en la sociedad.

Desde esta mirada, la familia nuclear sería el modelo hacia el cual convergerían las familias de manera "natural" y "normal" en la medida que el proceso de modernización se extendiera y profundizara, dada la tendencia homogeneizadora del capitalismo que tiende a pensarla y abordarla como un grupo con un fuerte sustento biológico y que se desarrolla a distancia del resto social<sup>53</sup>. Desde la perspectiva que aquí se adopta, se desconocen los procesos y componentes sociales y culturales que intervienen en la construcción de las trayectorias familiares.

Los años '50 y '60 marcaron el esplendor de este modelo normativo familiar imprimiéndose en el imaginario social con mucha fuerza, constituyéndose en regla para clasificar los arreglos familiares y en consecuencia intervenir<sup>54</sup>. Tendencia que provocó que aquellas familias que se apartaran de este modelo normativo fueran consideradas "disfuncionales", "desestructuradas", y portadoras de "patologías" psicológicas y sociales.

---

<sup>52</sup> Ibidem. Pp. 45-53.

<sup>53</sup> Lévi-Strauss demostró en los años '50 la importancia de lo cultural al analizar la familia, afirmando que la familia surgió en el entrelazamiento de la naturaleza y la cultura con la invención del tabú del incesto. Colocando así la supremacía de lo cultural sobre lo natural. Lévi-Strauss. (1994). *Antropología estructural*. Barcelona. Ed. Altaya. Pp. 94-95.

<sup>54</sup> Los estudios de Filgueira señalan, que el Estado Social uruguayo articuló el sistema de protección y bienestar social reconociendo los riesgos inherentes a una forma determinada de producción de bienestar de un tipo de familia (la nuclear), y un tipo de mercado (industrial fordista), generando mecanismos de desmercantilización y defamiliarización acordes a los riesgos de esos tipos de familia y mercados. Filgueira, F; Rodríguez, F; Rafaniello, C; Lijtenstein, S; y Alegre, P. (2005). "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado". En: *Revista Prisma*. Montevideo. N° 21. Pp. 9-18. No obstante, más allá de las diferencias que los Estados latinoamericanos tuvieron con sus pares europeos y entre sí, desarrollaron estrategias y modalidades de inserción sociopolíticas que los ubicó como parte del núcleo "duro" de los Estados de Bienestar. Midaglia, C. (1997). "Reforma del estado en el campo social: elementos para una discusión". En: *Revista Fronteras*. Montevideo. N° 2. Pp. 93-94.

Lo que remite a su papel decisivo en el desarrollo de sus miembros, pero sobre todo en el apoyo que las políticas buscaron en la estabilidad de la familia nuclear jerárquica<sup>55</sup>.

En el Estado de Bienestar, en la medida que las intervenciones estatales procuraron "delinear" un tipo de familia "normal" acorde a las necesidades del cuerpo social, en términos de asistencia, se procesó la distinción entre familias "capaces" e "incapaces"<sup>56</sup>. Las primeras en referencia a las que vía mercado, trabajo u organización interna lograron desempeñar las funciones que les eran atribuidas por la sociedad, las segundas remiten a las familias que no alcanzando las expectativas sociales relativas a sus funciones requieren la interferencia externa, en principio del Estado<sup>57</sup>.

En efecto, se instauró una cultura asistencialista<sup>58</sup> en el ámbito de las políticas y de los servicios destinados a dar sustentabilidad a la familia. Producto de que tales medidas parten de la premisa de que existen dos canales "naturales" para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, el mercado (vía trabajo) y la familia. Cuando uno de estos dos canales fallan, el Estado interviene de forma temporaria corrigiendo la "disfuncionalidad". Lo que en definitiva evidencia el supuesto sobre el cual se articulan las medidas y políticas, que la familia es un agente "natural" económico, capaz de satisfacer sus necesidades independientemente del contexto en que se encuentra inserta. Idea que provocó que la asistencia social se redujera a una compensación por pobreza y no en expresión de los derechos ciudadanos<sup>59</sup>.

Por otra parte, los estudios de Lasch, respondiendo a las modalidades de intervención social en el marco del Estado de Bienestar buscaron demostrar que la familia contemporánea era producto de fuerzas sociales concretas y no de procesos abstractos como los definidos por Parsons. El autor procuró demostrar que la expansión del Estado significó una invasión a los vínculos más íntimos y privados de los individuos. En coincidencia con Parsons, que el Estado había desplazado a la familia como agente clave de la reproducción social, juzgó negativamente la intervención técnica en la familia:

---

<sup>55</sup> De Martino, M. 2002. Op. Cit. Pp. 5-6.

<sup>56</sup> La distinción es sólo a efectos analíticos, en la realidad ninguna familia es totalmente "capaz" o incapaz".

<sup>57</sup> Miotto, R. 2001. Op. Cit. Pp. 95-97.

<sup>58</sup> Se entiende por asistencialista: "(...) a toda política o a toda práctica asistencial cuya justificación se asiente en la "buena voluntad" o en la "decisión" de orden moral, del que da (el Estado, una institución, un grupo), en la que uno y otro de los actores que entran en relación, se "personalizan" e "individualizan". Grassi, E. (1994). "Neoliberalismo conservador y Estado asistencialista: reflexiones críticas sobre los alcances y resolución de la crisis". En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. N° 44. Pp. 127.

<sup>59</sup> Miotto, R. 2001. Op. Cit. PP. 95-97.

*“La sociedad misma se ha encargado de la socialización o ha sometido la socialización de la familia a un control cada vez más efectivo. Luego de haber debilitado así la capacidad para la autodirección y el autocontrol, ha destruido una de las principales fuentes de cohesión social, solo para crear otras más coercitivas que las anteriores, y finalmente más devastadoras en su impacto sobre la libertad personal y política”<sup>60</sup>.*

En el proceso de “transferencia de funciones” de la familia a otras instituciones sociales, el autor advierte que se produjo lo que ha dado en llamar “proletarización de la paternidad”, con el término alude a la fuerte tecnificación a la que fueron sometidos los roles familiares ante el avance de las “profesiones asistencialistas” (educadores, asistentes sociales, penalistas, médicos, entre otros); las que debilitaron la capacidad de la familia para satisfacer sus propias necesidades, dejando a los padres más indefensos y dependientes ante la opinión de los expertos, y justificándose así la continua expansión de sus servicios<sup>61</sup>.

La socialización de la reproducción completó el proceso iniciado por la socialización de la producción, por la industrialización. Así como los industriales expropiaron al trabajador los conocimientos técnicos dividiendo la producción en sus componentes y atribuyendo una función específica a cada trabajador, los agentes de la socialización se apropiaron del conocimiento cotidiano de los padres<sup>62</sup>.

En palabras del autor:

*“La socialización de la producción bajo el control de la industria privada proletarizó la mano de obra del mismo modo que la socialización de la reproducción proletarizó la paternidad, con el resultado de que las personas fueran incapaces de satisfacer sus propias necesidades sin la supervisión de expertos profesionales”<sup>63</sup>.*

De acuerdo al paralelismo planteado por el autor, padres y trabajadores se hundieron en una dependencia que desconocía su autoridad y fueron sometidos a la dirección técnica. El mismo proceso que produjo el fomento de la vida privada y íntima en tanto “refugio” ante el mundo público, proletarizó la paternidad, y es en este sentido, que Lasch argumenta que la familia no evolucionó por fuerzas abstractas, sino por las fuerzas

---

<sup>60</sup> Lasch, Ch. (1991). *Refúgio num mundo sem coração. A família: santuario ou instituição sitiada?*. São Paulo. Ed. Paz y Terra. Pp. 262-263.

<sup>61</sup> Ibidem. Pp. 19-30.

<sup>62</sup> Ibidem. Pp. 30-32.

<sup>63</sup> Ibidem. Pp. 32.

concretas que las intervenciones técnicas impusieron como forma particular de abordar lo social.

Desde esta lectura se niega la intención de explicar la evolución de la familia de manera autorreferencial. Por tanto, la pérdida de funciones de la familia es entendida como producto de la progresiva intervención del Estado en ésta:

*“La familia no evolucionó simplemente en respuesta a influencias sociales y económicas; fue deliberadamente transformada por la intervención de planificadores y políticos”<sup>64</sup>.*

En síntesis, si bien es posible hacer acuerdo con Lasch en que el mismo proceso que forjó la vida privada e íntima sometió a la familia a un máximo control tecnificando sus funciones, lo cierto es que, el Estado de Bienestar procuró el fortalecimiento de la familia nuclear en tanto unidad privada y autónoma, como “refugio” ante un mundo competitivo. En este sentido, es posible advertir una similitud con el actual modelo que también refuerza la idea de una familia “refugio”, pero a la que le exige “volver” a la arena pública<sup>65</sup>.

La sospecha de tales tendencias a nivel nacional e internacional en el marco de un nuevo estadio de acumulación capitalista, las ideas que transportan y las orientaciones que adquieren serán el eje de reflexión de las próximas páginas. Procurando dar cuenta que las nuevas modalidades de intervención, ya no significan una “expropiación” de funciones sino que tienen por objetivo “capacitar” a las familias en sus funciones. Siguiendo a Lasch, el mismo discurso que desvalorizó a la familia en su función socializadora, actualmente, en el marco de las nuevas formas de gestión social la convierte en objeto de revalorización.

---

<sup>64</sup> Ibidem. Pp. 36.

<sup>65</sup> De Martino, M. (2001). “Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista”. En: *Revista Fronteras*. Montevideo. N° 4. Pp. 113.

# CAPÍTULO III

## El “papel” de las familias en las políticas sociales

### 3.1. ¿“Presencia” o “ausencia” del Estado?.

Como fue expuesto, las décadas del '70/'80 señalaron el cierre del crecimiento económico que luego de la Segunda Guerra Mundial experimentaron los países. En este contexto, el mercado de trabajo, la protección social y el abordaje a la “cuestión social” evidencian modificaciones sustanciales.

La nueva agenda económica y social inician un capitalismo de libre mercado y apertura comercial, mediante reformas que corrijan los desequilibrios fiscales, que privatizen los bienes y servicios públicos, que liberalicen el comercio y flexibilicen el mercado laboral y financiero. La agenda social fue establecida por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que han promovido la conformación de un paradigma de bienestar social en el cual el Estado deja de ser el único agente en delimitar las opciones en su territorio y transfiere a organismo financieros internacionales parte de sus capacidades, los que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas<sup>66</sup>.

Las intervenciones estatales promueven la idea del surgimiento de una sociedad civil solidaria<sup>67</sup>, que participe y que plantee soluciones a las necesidades sociales, como

---

<sup>66</sup> Baráibar, X. (2007). “Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia”. En: *Revista Escenarios*. Buenos Aires. Universidad Nacional de la Plata. N° 12. Pp. 1.

<sup>67</sup> De acuerdo al planteo gramsciano, la intención de presentar a la “sociedad civil” como esfera totalmente diferenciada del Estado (señalando como “privadas” a “iniciativas y actividades” desarrolladas en ella), intenta camuflar el proceso de dominación, ya que las actividades “privadas” también forman parte del aparato de hegemonía política y cultural de las clases dominantes. Para este autor: “(...) la dirección del desarrollo histórico pertenece a las fuerzas privadas, a la sociedad civil, que es también Estado o, mejor, que es el Estado mismo (...) en la noción general de Estado entran elementos que deben ser referidos a la sociedad civil (se podría señalar al respecto que Estado = sociedad política + sociedad civil, vale decir, hegemonía revestida de coerción)”. Así, el Estado en sentido amplio, mantiene la división de la sociedad en clases; por ello es necesario revertir la coerción, la dominación (propia de la clase política), de consenso, dirección y hegemonía (en la “sociedad civil”), lo que significa supremacía de clase. Gramsci, 2003. Op. Cit. Pp.157-158.

forma de dar cumplimiento al principio neoliberal que el “bienestar ha de ser cosa de toda la Sociedad”.<sup>68</sup>

Subrayándose el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar se subordina la política social a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal, adquiriendo en efecto un carácter residual. Se destaca la necesidad de descentralizar el gasto, y a los programas sociales se les confiere un papel fundamental en la inversión en capital social<sup>69</sup>, es decir, éstos se centran en “capacitar” a los individuos, “fortalecer” sus potencialidades y su autoestima. El enfoque residual, también se expresa en la reducción de la “cuestión social” a problemas de extrema pobreza y no a la producción y distribución del bienestar<sup>70</sup>.

Al respecto se retoma lo planteado por Montaña:

*“En este pasaje, la función social de la respuesta a las refracciones de la “cuestión social” deja de ser, en el proyecto neoliberal, responsabilidad privilegiada del Estado, y por medio de éste, del conjunto de la sociedad, pasando ahora a ser una autorresponsabilidad de los propios sujetos portadores de necesidades (...) La respuesta a las necesidades sociales deja de ser una responsabilidad de todos (en la contribución obligatoria del financiamiento estatal, instrumento de tal respuesta) y un derecho del ciudadano (...)”<sup>71</sup>.*

El nuevo paradigma rector de las políticas sociales que se creía, sería más equitativo y eficiente bajo el supuesto que el desarrollo económico provocaría la integración de todos, refleja sin embargo la fragmentación social, el giro hacia valores particularistas y la fragmentación de los derechos de ciudadanía universal.

En esta nueva coyuntura Carvalho en la década de los '90 advierte:

*“Os mecanismos de desregulamentação social criam processos, no geral, que facilitam a desresponsabilização do Estado e a repartição dos custos das políticas públicas com a sociedades civil. Não é por acaso que é fala corrente, hoje, a*

---

<sup>68</sup> Adelantado, J. (2002). “Del fordismo al posfordismo. La reestructuración de las políticas sociales en Europa Occidental”. En: Aravena, J (comp.) *Políticas sociales para un nuevo siglo. ¿La nueva cuestión social?*. Chile. Univesidad Bio-Bio. Pp. 47.

<sup>69</sup> Al respecto existe un cierto consenso en la literatura que entiende por capital social, la aptitud de los actores para procurarse beneficios en virtud de la pertenencia a redes y estructuras sociales.

<sup>70</sup> Baráibar, X. 2007. Op. Cit. Pp. 1.

<sup>71</sup> Montaña, C. (2005). *Tercer Sector y Cuestión Social. Crítica al patrón emergente de intervención social*. São Paulo. Ed. Cortez. Pp. 38.

*revitalização da família enquanto unidades de proteção social e as redes de solidariedade comunitária e social como base de proteção aos cidadãos*<sup>72</sup>.

Tendencia señalada por la autora, que hoy ante la progresiva consolidación de los procesos de flexibilización política, las familias en tanto partícipes de una comunidad determinada son situadas no sólo como matriz de identidad sino, como espacios proveedores de condiciones materiales de vida, además de ser convocadas a tener una participación activa en los programas de apoyo.

Ante la falta de respuestas sociales por parte del Estado, la sociedad civil se transforma en el *locus* privilegiado para trasladar dichas responsabilidades<sup>73</sup>. El bienestar social deja de ser una obligación estatal al tiempo que un derecho de los ciudadanos; situación que refiere al proceso de desresponsabilización del Estado, que no implica “ausencia”, ante los derechos ciudadanos, y de autorresponsabilidad del sujeto con necesidades. Ambos procesos parecen ser la expresión del interés que hay detrás de la revalorización de la sociedad civil.

En acuerdo con Baráibar<sup>74</sup>, a diferencia de lo que frecuentemente se señala, actualmente “no se asiste a la desaparición del Estado”. En las comunidades pobres se observa presencia estatal, presencia de largo tiempo (escuelas, policlínicas, alimentos, atención preescolar), y presencia en “respuesta” a las situaciones de emergencia (programas de garantía de rentas, de empleo transitorio).

Luego de varios años de implantado el llamado proyecto neoliberal se está en presencia de un Estado también interventor, que continua dando “respuestas”, que diseña, financia y ejecuta políticas sociales, aunque portadoras de ideas y orientaciones diferentes que antaño. Por lo que se trata entonces, de una discusión acerca de una particular “presencia” estatal que requiere ser problematizada y discutida<sup>75</sup>.

La autora antes referida, señala que en este contexto emerge la instalación de dos ideas que subyacen a las decisiones en materia de políticas sociales: “*la instalación de la cultura de la emergencia*” y la idea de que “*mejor es algo que nada*”. Ante el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad y la agudización de situaciones problemáticas, los Estados generan algunas respuestas para la emergencia, y en ese

---

<sup>72</sup> Carvalho, M. (1994). “Assistência social: uma política pública convocada e moldada para constituir-se em “governo paralelo da pobreza”. En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. N° 46. Pp. 97.

<sup>73</sup> Montaña, C. 2005. Op. Cit. Pp. 38.

<sup>74</sup> Baráibar, X. 2007. Op. Cit. Pp. 3.

<sup>75</sup> *Ibidem*. Pp. 3.

marco se instala la segunda idea: *“mejor es algo que nada”*. A su vez, los cuestionamientos que se puedan hacer son contestados desde esa idea, lo cual vuelve el lugar de la crítica muy complejo<sup>76</sup>.

Estas políticas ubicadas en el terreno de la emergencia y la transitoriedad, parecen consolidar la hegemonía del corto plazo. Lo cual no está desprovisto de efectos sociopolíticos, pues, en la medida que no se desarrollen dispositivos que permitan superar estos aspectos se continúa en la emergencia, la que se ubica en el terreno de la sobrevivencia, y éste, no es un espacio de construcción de ciudadanía<sup>77</sup>.

En síntesis, hay transformaciones en la forma de estar “presente” el Estado, se han transformado los regímenes de bienestar social y las formas de proteger a los ciudadanos, así como también han cambiado los arreglos familiares. Todo lo cual presenta escenarios de acción complejos y contradictorios para familias e individuos en la “búsqueda” de condiciones básicas para su desarrollo.

### 3.2. La “hora de los pobres”. El P.A.N.E.S: “compromiso” e “iniciativa” de las familias participantes.

El Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (P.A.N.E.S), constituyó una política social, focalizada, emergencial y transitoria, ejecutada desde el 2005 al 2007 por el Ministerio de Desarrollo Social (M.I.D.E.S), que formó parte del programa del primer gobierno de izquierda en el Uruguay. Este Plan estuvo conformado por los siguientes componentes: Ingreso Ciudadano (transferencia monetaria de mil quinientos pesos aproximadamente, dirigida a jefes/as de hogar en indigencia o extrema pobreza), el programa Construyendo Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay, y el programa Apoyo a los “sin techo”; además de, asistencia alimentaria, intervenciones en mejoramiento del hábitat, e intervenciones específicas en educación y salud<sup>78</sup>.

La reforma del Estado implicó cambios sustanciales en el paradigma que regía las políticas sociales. Éstas, asumen características que evidencian la precarización y un carácter fuertemente asistencialista y marginal de las medidas implementadas,

---

<sup>76</sup> Ibidem. Pp. 3.

<sup>77</sup> Ibidem. Pp. 4.

<sup>78</sup> En: Documento de evaluación del programa Trabajo por Uruguay. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. M.I.D.E.S. Montevideo. 2007. Pp. 14.

materializado a través de los procesos de descentralización y focalización. Al mismo tiempo son privatizadas, fundamentado en la necesidad de paliar la crisis fiscal el Estado pasó de ser “prestador de servicios” a ser financiador de servicios contratados privados<sup>79</sup>.

En este cambio de paradigma, las nuevas herramientas de gestión social le otorgan a la variable territorio suma relevancia. Por una parte, los procesos de descentralización proponen que a nivel local se decida cómo financiar, administrar y producir servicios, con el objetivo de democratizar la acción pública y reducir los gastos públicos. Sus defensores apegados a la crítica de que el centralismo toma decisiones sin el suficiente conocimiento de las zonas y sus necesidades, señalan que la descentralización genera mayor consenso social por la participación y el control social que el centralismo no admitía<sup>80</sup>. No obstante, esta modalidad de gestión política ha tenido fuertes obstáculos en su implementación, ya que muchas veces acaba siendo más operativa que política, al trasladarse responsabilidades al territorio sin recursos suficientes para abordarlas. En estos términos, esta herramienta se convierte en vía de descompromiso público, donde ideas y proyectos quedan confinados al juego de poderes de la “voluntad” central<sup>81</sup>.

Por otra parte, la variable territorio adquiere gran centralidad a la hora de definir con precisión la población destinataria de los recursos. Bajo esta situación se produce el pasaje de prestaciones de bienes y servicios regidos por una lógica universalista (oferta homogénea abierta a todos y que todos contribuyen para generar) hacia una lógica de focalización<sup>82</sup>. Las propuestas de protección van dirigidas a problemas y/o sectores específicos, y además se prevé la selección de individuos por la comprobación de su “carencia” y se espera una contraprestación por el servicio<sup>83</sup>.

Los autores que critican el universalismo sostienen que con el objetivo de perseguir los valores de la igualdad y la integración social, las políticas sociales implementadas por el Estado de Bienestar llegaron a los sectores más instruidos de la sociedad, más organizados e informados, no alcanzando ni a los más “necesitados” ni “pobres”, y no cumpliendo con la pretendida integración y justicia social. En su planteo, una oferta

---

<sup>79</sup> De Martino, M. 2001. Op. Cit. Pp. 106.

<sup>80</sup> Franco, R. (1996). “Los paradigmas de la política social en América Latina”. En: *Revista de la CEPAL*. Chile. Nº 58. Pp.14.

<sup>81</sup> Adelantado, J. 2002. Op. Cit. Pp. 48-49.

<sup>82</sup> “(...) justificado en la crisis financiera (...) se afirma como conveniente y necesario “focalizar” en la población carente los “escasos” recursos estatales, no “malgastándolos” con sectores que estarían en condiciones de adquirirlos en el mercado”. Montaña, 2005. Op. Cit. Pp. 245.

<sup>83</sup> Midaglia, C. (2000). *Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Buenos Aires. CLASCO-Asdi. Pp. 18.

homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias originarias, además de que incurrían en un alto costo fiscal<sup>84</sup>. En cambio el principio de la focalización opta por el criterio de la equidad con el propósito de *“tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales”* a fin de superar las diferencias<sup>85</sup>. Más allá de la validez de esta crítica, lo que debe ser puesto en cuestión son los valores que se promueven y los efectos que en términos de ciudadanía conllevan las políticas focalizadas.

Castel<sup>86</sup>, refiere a las políticas focalizadas como políticas de inserción<sup>87</sup>. Históricamente ubica estas modalidades de intervención en la emergencia de la ayuda social en complemento del seguro social<sup>88</sup> (aunque su nacimiento oficial lo ubica a principios de los '80). Pero es a fines de la década del '70, que estas medidas pierden el objetivo reparador y correctivo, y el carácter de puntuales y provisionales de la asistencia social clásica.

La gestión territorial de los problemas consiste en movilizar los recursos locales para tratar problemas que atraviesan al conjunto de la sociedad. Se trata por tanto, de

---

<sup>84</sup> En términos de ciudadanía los Estados de Bienestar en los países latinoamericanos, no concretaron el horizonte de la integración social más allá de la ubicación de los miembros en la división del trabajo. La categoría trabajador se constituyó en pieza clave de la protección social, debido al papel preponderante que tuvo el trabajador para el modo de producción fordista. La pretendida universalización se derivó de la ampliación de ésta categoría casi superpuesta a la de ciudadano. Situación que reviste suma complejidad, primero, porque se superponen derechos constitutivos de distintos sujetos (ya que la protección social estuvo determinada por la ubicación del individuo en el sistema y su capacidad de aporte), y segundo, porque en términos de asistencia social pública se favoreció el carácter residual de ésta, al asumir como sujetos legítimos los individuos imposibilitados de integrarse al mercado de trabajo por razones personales, aunque ajenas a su voluntad, se los convirtió en un “sujeto vergonzante”, en una “familia asistida”, a causa del quiebre con el mundo laboral. Grassi, E. 1994. Op. Cit. Pp. 120-127.

<sup>85</sup> Franco, R. 1996. Op. Cit. Pp. 18.

<sup>86</sup> Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires. Ed. Paidós. Pp. 423-427.

<sup>87</sup> El autor diferencia entre políticas de integración y políticas de inserción: *“Lamo “políticas de integración” a las animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro. Ellas proceden mediante orientaciones e instrucciones generales en un marco nacional (...) 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”*. Si bien el autor analiza especialmente las políticas de inserción ocupacional, con tal denominación no se refiere a ellas exclusivamente. *Ibidem*. Pp. 422.

<sup>88</sup> *“La Seguridad Social realiza una socialización generalizada de los riesgos al “cubrir” a los asalariados, sus familias y finalmente a todos los que se inscriben en el orden del trabajo. La ayuda social (...) hereda la muy antigua función de la asistencia: dispensar recursos subsidiarios a aquellos cuya existencia no está asegurada sobre la base del trabajo o la propiedad. Pesada herencia, que hace depender las prestaciones de la ayuda social, incluso cuando son de derecho, de un cierto nivel de recursos o de un porcentaje de invalidez”*. *Ibidem*. Pp. 423.

parámetros que intentan controlar una acción concentrada en lo local, que termina coartando la posibilidad de realizar redistribuciones globales y negociaciones colectivas:

*“Una política territorial se ve impulsada hacia una lógica sistémica: define un conjunto finito de parámetros manejables en el aquí y ahora, y el cambio resulta de un reequilibrio de esas variables bien circunscritas. El cambio consiste entonces en un reordenamiento de los elementos internos del sistema, más bien que en la transformación de los datos que estructuran la situación desde afuera”<sup>89</sup>*

A partir de este planteo Baráibar<sup>90</sup>, indica que se asiste al proceso que ha dado en llamar “reterritorialización de la protección social”, la que adquiere diversos formatos, siendo las formulaciones sobre el desarrollo local o el capital social algunas de ellas. Proceso que entre otros aspectos, implica un reordenamiento de las esferas que potencialmente proveen bienestar social. Éste en oposición a lo público y colectivo se recoloca en el ámbito privado, y como ya fuera advertido, adquiriendo el mercado un lugar hegemónico en la resolución de las necesidades, y en caso de falla la familia y la comunidad (lo que significa reducción de la esfera del Estado).

Para la autora antes referida, éstas medidas refuerzan el potencial del territorio en el momento que se asiste a fuertes procesos de segregación territorial que evidencian la emergencia de comunidades crecientemente más homogéneas entre sí y heterogéneas unas de otras. De esta manera, los programas y políticas que acercan bienes y servicios a quienes tienen dificultades para acceder pueden terminar consolidando mayores procesos de segregación en tanto los individuos quedan “encerrados” en su territorio<sup>91</sup>.

Si bien aquí no se analizará en profundidad los procesos de segregación territorial, debe dejarse en claro que éstos remiten a cuestiones de políticas de vivienda, de planificación urbana, de transformaciones en el mundo del trabajo, todo lo cual va de la mano con problematizar acerca del tipo, calidad y cantidad de bienes y servicios que llegan a los territorios fuertemente empobrecidos, y cuáles son los riesgos que ello conlleva. Éstas políticas si surgen porque a nivel global no se han “encontrado” soluciones, ¿es posible encontrar a nivel local la solución a problemáticas que remiten a cuestiones estructurales?, ¿no corren el riesgo de convertirse en medidas que hacen lo mínimo a nivel local para hacer olvidar de las deficiencias y/o ausencias que poseen las políticas

---

<sup>89</sup> Ibidem. Pp. 432-433.

<sup>90</sup> Baráibar, X. 2007. Op. Cit. Pp. 6.

<sup>91</sup> Ibidem. Pp.6-7.

globales?. Si las acciones concentradas en lo local no movilizan o impactan en cuestiones globales, ¿qué se termina consolidando?.

En este sentido Carvalho<sup>92</sup>, estudiando el tema en la década de los '90 advierte un escenario social cuya consolidación progresiva indica la ya señalada desresponsabilización del Estado con los derechos ciudadanos. Al respecto señala, una política asistencial que moviliza redes de solidaridad comunitaria, familiar y social, y que se destina a los "carenciados", se constituye en un "gobierno paralelo da pobreza". Esto es, en un gobierno secundario sin el compromiso de universalizar la protección social, y sin el compromiso de garantizar padrones de calidad y control social, que resurge con la misión de garantizar un mínimo social. Gestión pública que permite la extensión de los procesos de dominación sobre los grupos en situación de vulnerabilidad social. Éstos sin posibilidad de ejercer control social sobre las acciones públicas quedan confinados a una asistencia marginal.

Desde la década del '80 se vienen implementando en los países de América Latina estrategias de focalización que son llevadas a cabo por Fondos Sociales de Emergencia provenientes de préstamos internacionales<sup>93</sup>. En Uruguay el caso más reciente y quizás el más conocido públicamente lo constituyó el P.A.N.E.S:

*"La población meta del Plan está conformada por todos los habitantes en el territorio nacional que se encuentren en situación de indigencia (...) agregando aquellos hogares que se encuentran en el umbral de la indigencia y en riesgo de empobrecimiento agudo"*<sup>94</sup>.

Para ser incluidos en el P.A.N.E.S, los individuos debían acreditar fielmente su condición de pobreza extrema o indigencia, mediante un formulario censal que contenía información sobre la vivienda, la integración y características del grupo familiar, nivel educativo, de salud, historia laboral e ingresos monetarios o en especies que estuviera recibiendo el hogar. La transferencia monetaria podía ser suspendida por el incumplimiento de los "compromisos" asumidos, por la incorporación al programa Trabajo por Uruguay o por un cambio operado en el hogar<sup>95</sup>.

En el seminario de evaluación de esta política realizado en noviembre de 2007, el gerente del Proyecto del Banco Mundial para el M.I.D.E.S, William Reuben, señaló la

---

<sup>92</sup> Carvalho, M. 1994. Op. Cit. Pp. 90-96.

<sup>93</sup> Midaglia, C. 1997. Op. Cit. Pp. 97.

<sup>94</sup> Mazzotti, M; Mirza, Ch; Meléndez, L; y Soria, L. (2005). "La emergencia social, una prioridad nacional". En: *Revista Regional de Trabajo Social*. Montevideo. N° 34. Pp. 3-4.

<sup>95</sup> *Ibidem*. Pp. 4.

buena focalización del Plan hacia el sector más empobrecido de la sociedad, destacando que cuando se “filtran” recursos para otros sectores de la población se termina “desvirtuando” y “desnaturalizando” los programas de asistencia social. Reuben, manifestó que los programas del P.A.N.E.S contribuyeron a la inclusión social del sector más empobrecido del país, brindando herramientas para incorporarse al mercado laboral y de esa manera salir de la pobreza<sup>96</sup>.

La focalización de la población objetivo y el criterio selectivo que relaciona servicios con recursos personales, exigiendo acreditar la condición de pobreza para acceder a ellos, y permanencia en la situación para seguir accediendo, provoca que se estigmatice a los beneficiarios como individuos “inferiores”<sup>97</sup>.

Al respecto Vecinday plantea:

*“(…) la focalización se establece a partir de la determinación de características y comportamientos individuales, predefinidos técnicamente, que permiten un recorte dentro de un conjunto poblacional, al tiempo que, de esta forma, se viabiliza el recorte de derechos sociales, regulando mediante operaciones de carácter técnico-burocrático, la inclusión y la exclusión en relación a los sistemas de protección social”<sup>98</sup>.*

En este sentido, la focalización constituye un instrumento que discrimina a los individuos de acuerdo a parámetros tecnocráticos en el derecho a ser beneficiario de una política o no. Desregulando el derecho a la protección en tanto individuos pertenecientes a una sociedad, y regulando el conjunto de derechos mediante una lógica selectiva que exige “ser” o “estar” en cierta situación para acceder a servicios básicos. Lo que hace dudar fuertemente del instrumento en el entendido que puede llegar a generar el efecto contrario de la pretensión declarada.

A modo de ejemplo, en la experiencia pre-profesional de la estudiante desarrollada en el programa Trabajo por Uruguay<sup>99</sup>, la tensión creada entorno a la permanencia en la

---

<sup>96</sup> Artículo: “Hacia la consolidación de estrategias de reducción de pobreza”. En: Revista Uruguay tu país. Presidencia de la República. Montevideo. 2007. Pp. 6.

<sup>97</sup> Proccaci, G. (1999). “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar”. En: García, S. y Lukes, S. (comp.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid. Ed. Siglo Veintiuno. Pp. 28.

<sup>98</sup> Vecinday, L. 2005. Op. Cit. Pp. 148.

<sup>99</sup> Trabajo por Uruguay constituyó un programa socio-laboral transitorio, donde los “protagonistas” participaban del mismo durante 6 meses realizando tareas de valor público y recibían capacitación en diferentes temáticas (en derechos laborales, en técnicas de búsqueda de empleo, en violencia doméstica, entre otros), el salario ascendía a dos ingresos ciudadanos (tres mil pesos aproximadamente).

situación de pobreza para continuar accediendo al P.A.N.E.S era recurrentemente colocada por los individuos, quienes manifestaban dudar por ejemplo de mejorar su vivienda, declarar nuevos arreglos familiares, un empleo, por temor a quedar fuera del Plan.

En el análisis sobre la “individualización de lo social” que realiza Rosanvallon<sup>100</sup>, el autor indica que el tratamiento más individualizado de lo social no conduce más allá del control social. El individualismo contemporáneo provoca que las intervenciones estatales estén dirigidas a controlar los comportamientos individuales, constituyendo en términos de derechos sociales un verdadero retroceso, al no ser aprehendidos en términos jurídicos de acceso automático e incondicionado quedan librados a los juicios sobre las conductas individuales. Al actuar sobre los individuos el Estado pretende generar formas de sociabilidad, es decir, comportamientos que no pasan por inculcar (aparentemente) valores morales sino por principios que buscan, que familias e individuos desarrollen formas de autogestión ante sus problemáticas, a fin de reducir las demandas hacia el Estado<sup>101</sup>.

La inclusión al P.A.N.E.S suponía asumir compromisos y responsabilidades, en el entendido que ello colocaría (curiosamente) a los miembros del hogar como sujetos de derechos y no como meros beneficiarios, de ahí la idea de concebirllos como “protagonistas”:

*“(…) se pretende involucrar a los protagonistas (tal es el término adoptado, buscando que los participantes no sean meros beneficiarios) en su propia ciudadanización, el rescate de sus derechos y la construcción de caminos que los saquen de la pobreza extrema de forma definitiva y sostenible”<sup>102</sup>.*

En este sentido, los objetivos de la política señalaban:

---

<sup>100</sup> Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires. Ed. Manantial. Pp. 210.

<sup>101</sup> En este sentido Vecinday, señala que los discursos basados en formalidades técnicas derivadas de correlaciones estadísticas disfrazan componentes y selecciones de carácter moral que se traducen operativamente en recomendaciones técnicas asentadas sobre los aspectos conductuales de los individuos. El análisis de ello reviste suma importancia, ya que presupone una construcción cultural que habilita la posibilidad del control y una manipulación de carácter moralizante del individuo y su modo de vida. Vecinday, L. 2005. Op. Cit. Pp. 145. Si bien aquí se analiza una política social donde se reconoce el control sobre los aspectos conductuales y características de los individuos, el análisis no llega a indagar y descifrar en profundidad los componentes de carácter moral que ésta contenga. Reconociendo la importancia de tal temática se deja planteada como línea de indagación en futuros trabajos.

<sup>102</sup> En: Documento de evaluación del programa Trabajo por Uruguay. 2007. Op. Cit. Pp. 14.

*“(...) el Plan de Emergencia va generando e impregnando en su proceso de construcción compromisos ciudadanos. Educarse, cuidar la salud, capacitarse, trabajar, formar parte del mejoramiento del barrio, organizar y participar de actividades culturales, que cada protagonista del Plan confie en sus potencialidades es el inicio de otro momento histórico. Ésta es la dimensión que marca lo distintivo del Plan: un movimiento ascendente de generación de responsabilidades, de ciudadanos emprendedores de sus condiciones de vida y activos defensores de sus derechos”<sup>103</sup>.*

Justamente por la exclusión a aquellos dispositivos como la salud, la educación, el trabajo, responden sus condiciones de vida, pero, ¿por falta de potencialidades o compromisos?. Paradójicamente, en quienes no han accedido a condiciones económicas, sociales y culturales que les permitan ejercer sus derechos se coloca la tensión derechos/obligaciones. Bajo esta tensión conceptual se coloca inevitablemente la mirada sobre los comportamientos individuales, lo que reduce la política a una cuestión más de control social que de ciudadanía.

Si bien el P.A.N.E.S en su retórica buscaba la construcción del ejercicio de una “ciudadanía plena” de los “protagonistas”, dicha plenitud parece no ser tal, ya que el acceso al beneficio estaba condicionado a la capacidad de los individuos de responder al cálculo político de las medidas, y no por el simple hecho de ser miembros de una sociedad dada. Entonces, ¿asistencia a causa de derechos o a causa de ser un “buen pobre”?, ¿derechos o dádivas?.

Ahora, ¿no se subestima la dificultad que hay en apelar a los recursos de los individuos, cuando se trata justamente de individuos que carecen de recursos?, ¿realizar “tareas comunitarias, mejora de su entorno y capacitación” forma parte de los derechos?, ¿no es acaso una forma de camuflar la idea de contraprestación que exige la política?, ¿el énfasis en los derechos, no ofrece un discurso con acento en la justicia social pero que promueve una especie de “contrato” donde precisamente se negocian los derechos?.

Todo lo cual abre otras interrogantes: ¿no es paradójico que se promueva una ciudadanía activa en aquellos sectores más empobrecidos y desprotegidos?, ¿qué se busca con apuntar al compromiso, iniciativa y responsabilidad familiar y comunitaria como herramientas claves en la superación de la pobreza?, ¿es posible encontrar una salida a la pobreza sin “tocar” la distribución de la riqueza?.

---

<sup>103</sup> En: Memoria 2006. M.I.D.E.S. Presidencia de la República. Montevideo. Pp. 9.

Lo que sigue corresponde a la expresión de un grupo de jóvenes participantes del programa Trabajo por Uruguay Joven:

*"(...) nosotros los pobres no tenemos derechos, hoy en día vales lo que tenes, es así (...) Yo mis derechos los perdí cuando tuve que dejar de estudiar para ir a trabajar, y eso, a nadie le importa (...)"<sup>104</sup>.*

La fuerte privatización de las políticas y servicios asistenciales, que transforma los servicios sociales en "servicios mercantiles" vendidos al consumidor, en una nueva forma de apropiación de la plusvalía del trabajador, agudiza la brecha entre aquellos que consiguen satisfacer sus necesidades vía mercado y los que quedan "presos" de las precarias y transitorias políticas sociales. Los "servicios mercantiles" dirigidos a los ciudadanos plenamente "integrados", el "ciudadano-cliente", terminan confinando los derechos sociales a la capacidad de pago que familias e individuos posean<sup>105</sup>.

El acceso a aquellos recursos que otrora eran concebidos como derechos (a la salud, vivienda, alimentación, educación, etc.) forman parte de la suerte y del azar donde hay "ganadores" y "perdedores", y el hecho de ser parte de uno u otro grupo dependerá de las habilidades y capacidades personales juzgadas, tanto por parte del mercado como por parte de aquellas políticas, que por ejemplo promueven la conformación de "micro-emprendimientos" de carácter familiar o local.

Véase ello en el marco del P.A.N.E.S:

*"(...) su finalidad puede resumirse en dos grandes metas: a) A corto plazo, proporcionar asistencia contingente a los hogares a través de transferencias (monetaria y alimentaria) (...) b) A mediano y largo plazo, perseguir una "reinserción" de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, (re)educación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral".<sup>106</sup>*

Centrando su marco de actuación en la responsabilidad individual y familiar, se deja a un lado aquellos objetivos que impliquen intervenir en las estructuras económicas que originan sus condiciones de vida. Si son las condiciones históricas las que hacen posible o no la realización de proyectos sociales y personales, éstos no pueden desprenderse

---

<sup>104</sup> Registro de campo de la estudiante en el marco de la experiencia pre-profesional en dicho programa. M.I.D.E.S. 2007.

<sup>105</sup> Montaña, C. 2005. Op. Cit. Pp. 250-254.

<sup>106</sup> En: Documento de evaluación del programa Trabajo por Uruguay. 2007. Op. Cit. Pp. 13.

del “campo de los posibles” de los individuos (por tomar la expresión de Paul Sartre), sino que dicha superación es una relación de la existencia con sus posibles.

Indudablemente mientras se dejen intactas las relaciones de poder que atraviesan los procesos de acumulación capitalista la superación de la pobreza resulta una utopía. Si los derechos sociales proporcionan igualdad de acceso a servicios comunes donde los individuos experimentan igualdad de estatus, entonces, ello debe apoyarse organizando la solidaridad (como derecho de quien la necesita), u otras razones, pero distintas de las que ofrecen el mercado y la caridad. En efecto, los nuevos instrumentos de gestión pública que guían las políticas sociales son portadores de significados que ponen en cuestionamiento la idea de ciudadanía social<sup>107</sup> .

Los mismos discursos que buscan la construcción de una sociedad más justa y de individuos más autónomos y reflexivos, ponen en movimiento procesos que atravesados por intereses particulares claudican la posibilidad de una ciudadanía plena. La época actual deja a los individuos la obligación de encontrar soluciones personales que resulten efectivas y remediabiles de sus necesidades. Bajo este marco de actuación la existencia de los individuos se desarrolla inevitablemente bajo el horizonte de la incertidumbre, la inseguridad y la desprotección, que consideran el mismo aspecto de la encrucijada humana: el individualismo. Al respecto Bauman señala:

*“El fenómeno que todos estos conceptos intentan aprehender y articular es la experiencia combinada de inseguridad (de nuestra posición, de nuestros derechos y medios de subsistencia), de incertidumbre (de nuestra continuidad y futura estabilidad) y de desprotección (del propio cuerpo, del propio ser y de sus extensiones: posesiones, vecindario, comunidad)” (...).<sup>108</sup>*

La transitoriedad y la desmaterialización de las políticas condenan a la precariedad permanente de los individuos, si éstas no se estabilizan permitiendo ciertos márgenes de autonomía no hay posibilidad de proyección al futuro. No hay posibilidad de proyectos sociales y personales sin seguridad y estabilidad en la satisfacción de las necesidades, ni es posible construir ciudadanía<sup>109</sup>. El autor antes referido agrega:

*“(…) la situación actual emergió de la disolución radical de aquellas amarras acusadas –justa o injustamente- de limitar la libertad individual de elegir y de actuar. La rigidez del orden es el artefacto y el sedimento de la libertad de los*

---

<sup>107</sup> Procacci, G.1999. Op. Cit. Pp. 28-29.

<sup>108</sup> Bauman, Z. 2000. Op. Cit. Pp. 171.

<sup>109</sup> Baráibar, X. 2007. Op. Cit. Pp. 5.

*agentes humanos. Esa rigidez es el producto general de “perder los frenos”: de la desregulación, la liberalización, la “flexibilización”, la creciente fluidez, la liberación de las cargas impositivas, (...) de las técnicas de “velocidad, huida, pasividad” –en otras palabras, técnicas que permiten que el sistema y los agentes libres no se comprometan entre sí, que se eludan en vez de reunirse- (...) “*<sup>110</sup>.

La igualdad se convierte en desigualdad escondida tras la libertad, donde los individuos “libres” triunfarán o fracasarán en función de las cuotas de poder que sus posesiones (de saber, riqueza) les otorguen. De esta forma, los valores individualistas lleva inevitablemente a que el triunfo de unos derive generalmente del fracaso de otros.

En síntesis, se acuerda con Montaño que debe haber participación activa de la sociedad civil en el control social del poder estatal y en las luchas por la ampliación de derechos sociales y laborales, pero sin que esto signifique o encubra, una sustitución de la responsabilidad estatal y del capital con la “cuestión social” bajo los principios de universalización e incondicionalidad de las políticas sociales. En otras palabras, no buscar soluciones en la sociedad civil para problemas del mercado y de la producción y distribución capitalista<sup>111</sup>.

### 3.3. Perspectivas de abordaje sobre las familias.

Como ha sido advertido, en las propuestas de políticas se le otorga a la institución familiar un papel central, tanto para explicar comportamientos individuales como sociales. Antes de pasar a la discusión específica que el trabajo pretende dar, es necesario hacer algunas puntualizaciones sobre las concepciones de familia que hay detrás de las políticas y los efectos que ello conlleva.

En el diseño y ejecución de las políticas prima una perspectiva sectorial sobre las familias; el enfoque se ajusta a personas como individuos y no como pertenecientes a una familia. En consecuencia, en muchos casos lleva a que los temas referidos a las familias continúen tratándose como si correspondieran al ámbito privado, y no permite divisar el impacto de las políticas públicas sobre éstas y sus miembros<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Bauman, Z. 2000. Op. Cit. Pp. 11.

<sup>111</sup> Montaño, C. 2005. Op. Cit. Pp. 218-220.

<sup>112</sup> Miotto, R. (1997). “Familia e Serviço Social – contribuições para o debate”. En: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. Nº 55. Pp. 126-127.

En la experiencia pre-profesional de la estudiante en el programa Trabajo por Uruguay, constituía un tema recurrente la disociación entre la programación de éste y la situación real. Como ilustrativo de ello constituían las situaciones de las madres jefas de hogar (cabe señalar la fuerte participación femenina), que se encontraban en una tensión permanente entre asumir las tareas domésticas y las obligaciones del programa. A causa de ello, les era muy difícil articular tales obligaciones, y debían, o abandonar el programa, delegar a otro miembro, o dejar a sus hijos solos.

Lo cual hace surgir algunas cuestiones, que si bien aquí no serán objeto de análisis necesitan ser discutidas: ¿las políticas no deberían conciliar el tiempo de trabajo y el tiempo de cuidados?, ¿la fuerte participación femenina no termina reforzando ciertas desigualdades y roles de género?, ¿qué derechos reconocen al trabajo doméstico?, ¿cómo pueden las familias asumir los compromisos que los programas imponen, cuando sus necesidades domésticas no están cubiertas ni tampoco son contempladas por las políticas?.

La forma en que la familia es pensada y abordada es relevante entre otros aspectos, porque de ello depende las acciones que se desarrollen para solucionar sus problemáticas.

Entendida como un grupo con un fuerte sustento biológico sus dificultades y problemáticas serán atribuidas a desajustes individuales y/o familiares. Desde esa perspectiva de abordaje se hace responsables a los sujetos de sus elecciones o no, pasando fácilmente a su culpabilización, lo que implica dejar a un lado las mediaciones que atraviesan las problemáticas. En tanto, concebida como un grupo en referencia a la estructura social, como entidad socio-histórica, la familia puede ser comprendida como producto de la materialización de una forma particular de gestión de lo social; negando, de esta forma, toda validez a los ensayos por explicarla desde un análisis autorreferencial<sup>113</sup>.

La dinámica de cada familia es construida a partir de su historia, y de las negociaciones cotidianas que ocurren internamente entre sus miembros y externamente con el medio social más amplio:

*"(...) a família (...) está sendo entendida como uma instituição social historicamente condicionada e dialeticamente articulada com a estrutura social na qual está inserida (...) é importante pontuar que a capacidade de cuidado e proteção dos*

---

<sup>113</sup> Vecinday, L. 2005. Op. Cit. Pp. 137.

*grupos familiares depende directamente da qualidades de vida que eles têm no contexto social nos quais estão inseridos*<sup>114</sup>.

La literatura sobre el tema y la corta experiencia pre-profesional indica que a la hora del planteo de políticas se ignora el contexto del núcleo familiar y la globalidad de sus problemas.

El P.A.N.E.S, situaba a los hogares (familias) como unidad beneficiaria, pues, parecería que apelar a que las familias desarrollen un papel central en los programas sociales aumentará la viabilidad y el impacto de éstos. Sobre ello se volverá más adelante; lo que aquí importa destacar es que actualmente las familias se encuentran en una encrucijada que se resume en la siguiente cita:

*"(...) o cumprimento de suas tarefas básicas (proteção e cuidado de seus membros, socialização primária de suas crianças) sem que tenha condições objetivas para tanto; (...) a convivência de um modelo familiar ideal calcado no passado com a diversidade dos arranjos familiares atuais"*<sup>115</sup>.

Lejos de comprenderse a las familias en referencia a su contexto más amplio y en permanente cambio, los análisis sobre ellas son de corto alcance, y no logran pasar de la "universalidad" de la vivencia familiar a la particularidad de cada una.

### 3.4. En busca del "lugar" de las familias en la gestión de lo social.

Desde los '90 las familias y la comunidad ocupan en la actual ingeniería de las políticas sociales un lugar un tanto paradójico. Las familias conformadas históricamente como entidades privadas e íntimas, concebidas como matrices de identidad social y sustento de vínculos sociales primarios y básicos, hoy son colocadas en el centro de las intervenciones sociopolíticas como "recursos activos" ante las problemáticas sociales<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Mito, R. 1997. Op. Cit. Pp.114-121.

<sup>115</sup> Ibidem. Pp. 122.

<sup>116</sup> De Martino, M. (2007). "Familias y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica". En: De Martino, M. y Morás, L. E. (comp.). *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Montevideo. Ed. Cruz del Sur. Pp. 183.

Indagando la relación entre Estado y familia Mito<sup>117</sup>, recoge dos líneas de análisis. Por un lado, una perspectiva que señala la pérdida de funciones de la familia frente a un Estado cada vez más intrusivo y regulador de la vida individual y familiar. Por otro lado, esta intrusión del Estado es leída como causa de la sobrecarga de funciones en la familia.

Ambas perspectivas lejos de ser divergentes, abren camino para comprender las transformaciones en las formas de abordar la familia como unidad de intervención sociopolítica. En tal sentido Vecinday señala:

*“(...) se parte de afirmar la centralidad de la familia y su incapacidad relativa de modo tal de justificar la intervención sociopolítica, que la asume como objeto a modelar desde modalidades que ya no significan una expropiación de funciones familiares por parte de instituciones sociales –modalidades más bien característica del Estado de Bienestar y bien señalada por Lasch-, sino que se proponen la “intrusión de sistemas abstractos” en el hogar para capacitar a la familia en el desarrollo de sus funciones”.*<sup>118</sup>

En efecto, las familias son sobrecargadas en sus funciones a través del “fortalecimiento” de su rol, mediante estrategias que suponen una “transferencia de capacidades” para la resolución de sus necesidades y problemas.

Rosanvallon<sup>119</sup>, al analizar las formas de gestión social señala que cuanto menos pueda el individuo referirse a vínculos cercanos más lo hace al poder protector del Estado. Y ante el aumento de demandas hacia el Estado por la desregulación y flexibilización de las condiciones de trabajo, el desempleo masivo y el aumento de la pobreza, éste se reubica en el marco del conjunto de sistemas protectores del individuo que incluye las solidaridades locales y familiares. De esta manera, en un contexto de recursos “limitados” las modalidades de intervención plantean la manera de recrear formas de “protección cercanas” al individuo, centrándose en acciones sobre la familia y la comunidad.

Planteo también realizado por Castel<sup>120</sup>, siendo que es el Estado el que impulsa y legitima los sistemas de regulación colectiva, en un contexto donde el papel que desempeñaba es invertido por considerarse antiproductivo por las sobrecargas que le

---

<sup>117</sup> Mito, R. 2001. Op. Cit. Pp. 94-95.

<sup>118</sup> Vecinday, L. 2005. Op. Cit. Pp. 139.

<sup>119</sup> Rosanvallon, P. 1995. Op. Cit. Pp. 206-207.

<sup>120</sup> Castel, R. 2004. Op. Cit. Pp. 51-56.

impone al trabajo para el financiamiento de cuestiones sociales, el debilitamiento de la instancia del colectivo, coloca como refugio de protección de los individuos las redes de "proximidad" (familia, vecindario).

De esta forma, las familias son situadas como la principal red de protección social con un papel central en todo aquello que ni el Estado ni el mercado asumen. Como agentes políticos responsables del bienestar son la contracara del individualismo y privatización de la asistencia, procesos que dejan librados al azar, destrezas y recursos individuales y familiares las posibilidades de autonomía.

Las nuevas medidas impulsadas a partir de los '70, opuestas a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales, sostienen:

*"No campo específico do bem-estar social, (...) pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes "naturais" são a família, a comunidade e os serviços privados"<sup>121</sup>.*

Como fue visto, concebir a las familias como un conjunto de relaciones que se establecen entre individuos y no como una instancia mediadora entre el individuo y la sociedad, no está desprovisto de efectos sociopolíticos.<sup>122</sup>

Esta tendencia ideológica que ubica a las familias como unidades capaces de resolver por si mismas sus necesidades y conflictos independientemente del contexto en que se encuentran insertas, pretende despojar a lo social de sus aristas económicas y políticas. En tal sentido, no sólo se desconocen las condiciones materiales en que familias e individuos se desarrollan, sino que se despolitizan las posibilidades reales de las poblaciones empobrecidas de alcanzar el bienestar reduciéndolas a causas personales y/o familiares. Al respecto lamamoto señala:

*"(...) los factores vistos como problemáticos son transferidos de la estructura social para los individuos y grupos considerados como responsables de su ocurrencia. Consecuentemente, lo que debe ser cambiado son los hábitos, actitudes y comportamientos de los individuos, teniendo en vista su ajuste social (...)"<sup>123</sup>.*

En la medida que la gestión de los comportamientos individuales y familiares en los sistemas de protección social adquiere centralidad, las familias en efecto, son situadas

---

<sup>121</sup> Laurell, A. (1995). *Estado e Políticas no Neoliberalismo*. São Paulo. Ed. Cortez. Pp. 163.

<sup>122</sup> Vecinday, L. 2005. Op. Cit. Pp. 138.

<sup>123</sup> lamamoto, M. 1997. Op. Cit. Pp. 135.

como un “locus” en el cual deben generarse formas de conducir conductas. Y son abordadas como “responsables” de los procesos de socialización deficitarios que atentan contra la administración eficiente de riesgos múltiples<sup>124</sup>.

Desde esta tendencia, se procura el fortalecimiento de las redes comunitarias y organizacionales como herramientas para afrontar y superar la crisis económica, en el entendido que ampliaría progresivamente el capital social como un activo individual, convirtiéndose en un rasgo ponderado de las comunidades y hasta de las naciones. El uso del término se convierte en el recurso para justificar la orientación de políticas y programas sociales que se sitúan en la esfera de la sociabilidad y ayuda mutua<sup>125</sup>. Asimilando por tanto, que los problemas centrales de estas poblaciones pasa por la falta de “competencias sociales”. En consecuencia, el Estado refuerza propuestas educativas informales que se orientan a “calificar” a los individuos<sup>126</sup>.

La convocatoria a las familias como un “recurso activo” amortiguador de las refracciones de la “cuestión social”, forma parte de un proceso más general que caracteriza las transformaciones en el sistema de bienestar social:

*“(…) ante el recorte obstinado de los diferentes programas sociales, la solución propuesta sería la responsabilidad e iniciativa doméstica para cubrir los diferentes servicios colectivos y sociales (...) la crisis del Estado de Bienestar aparentemente requiere una “solución familiar”-al menos parcial- en términos de reducir su dependencia de los servicios colectivos y “aumentar” o “redescubrir” la autonomía e iniciativa personal/familiar (...) Entendemos, pues, por “neo-familiarismo” esta tendencia ideológica a hacer de la familia una unidad, económica y política, de resolución de los problemas de la racionalidad global del modelo”<sup>127</sup>.*

El discurso sobre la importancia de la familia en el contexto de la vida social cruza todos los programas de apoyo a ésta que proliferan desde la década del '90 a sugerencia de los organismos internacionales:

---

<sup>124</sup> De Martino, M. 2007. Op. Cit. Pp. 180-183.

<sup>125</sup> La idea de “ayuda mutua” entre los individuos, se pone en circulación en todos los niveles de los programas sociales; a modo de ejemplo la siguiente que corresponde al discurso de un operador de campo lo evidencia claramente: “(...) yo le dije al señor que no se podía anotar para el programa, que él ya había participado, y que ahora le tenía que dejar la oportunidad a otra persona (...) que él ya había tenido la oportunidad (...)”. Registro de campo de la estudiante, en el marco de la experiencia pre-profesional en el programa Uruguay Trabaja. M.I.D.E.S. 2008.

<sup>126</sup> Cardarelli, G y Rosenfeld, M. (2000). “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”. En: Duschatzky, S. (comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires. Ed. Paidós. Pp. 36.

<sup>127</sup> De Martino, M. 2000. Op. Cit. Pp.111.

*“Estes vem destacando a necessidade da “recuperação da importancia da familia como lugar de busca de condições materiais de vida, de pertencimineto na sociedade e de construção de identidade, principalmente nas experiencias da insegurança, de perda de lugar na sociedade e de ameaça de puperizção traxidas pelo desemprego”<sup>128</sup>.*

El “fortalecimiento” de las familias se convierte en el propósito de las intervenciones sociopolíticas ante la pauperización de amplios sectores de la población, se las convoca pretendiendo tomen un papel “emprendedor” y redescubriendo aquella supuesta iniciativa y autonomía avasallada por el “Estado paternalista”.

De este modo, a los problemas de distribución de riqueza se le busca dar entonces una solución “social”. Paradoja, que demuestra los límites de las medidas en tal sentido, y termina sobrecargando a las familias con problemáticas que tienen origen en un interjuego de relaciones a nivel macro, y que por tanto las soluciones, están fuera de sus posibilidades de acción.

Ante la duda de la capacidad socializadora de las familias, la administración de lo cotidiano se constituye en un sistema de dominación, mediante las prácticas profesionales que mediatizan la intervención del Estado<sup>129</sup>. Los programas sociales procuran transferir herramientas que habiliten destrezas y habilidades individuales, para que las familias resuelvan sus necesidades autónomamente a partir de los recursos de su contexto inmediato, y modifiquen aquellos comportamientos considerados “imprudentes” o de “riesgo”.

Como ilustrativo de ello, véase en el marco del P.A.N.E.S la relevancia de las familias en tanto “protagonistas” de su destino:

*“El P.A.N.E.S (...), es la política macro que integra una serie de programas/políticas sociales que busca dar respuesta a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país (...) busca atacar de manera directa –a través de una batería de programas- la emergencia en la que se encuentran los hogares indigentes a la vez que brindar herramientas para que los hogares puedan salir de estas situaciones (...) Una dimensión fundamental en tal sentido es la participación de los miembros de cada hogar en su propia búsqueda de una salida a la situación”<sup>130</sup>*

---

<sup>128</sup> Wanderley citado por Miotto, R. 2001. Op. Cit. Pp.1.

<sup>129</sup> Vecinday, L. 2005. Op. Cit. Pp.141.

<sup>130</sup> En: Documento de evaluación del programa Trabajo por Uruguay. 2007. Op. Cit. Pp. 13-14.

De lo que resulta entonces, que la participación esperada (¿u obligación?) y el compromiso (o ¿"contrato"?) asumido por los "protagonistas" se reducía a la integración de las familias en los programas sociales del Plan:

*"(...) el protagonista asume compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos: realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la reincorporación y permanencia de niñas y niños y adolescentes en escuelas y liceos, tareas comunitarias, mejora de su entorno y capacitación (...)"*<sup>131</sup>

Por un lado, se afirma la centralidad de la familia y por otro, su obligación y relativa "incapacidad" para cumplir sus funciones.

Los "compromisos" asumidos por una parte, tenían que ver con el cuidado y protección de sus miembros, es decir, con la función socializadora a la que Parsons hacia referencia, lo que evidencia al parecer la búsqueda por volver al "deber ser" de la familia. Por otra parte, en tanto miembro de una comunidad, asumía compromisos en la mejora de su entorno y en tareas comunitarias.

Si un derecho, valga la redundancia es un derecho, y no conlleva aptitud alguna o deber alguno sino que es una garantía colectiva y legal, entonces, el "compromiso" asumido por las familias: ¿no es acaso sinónimo de "contrato"?, ¿no representa un discurso que disfrazo la intención de señalar el "deber ser" de la familia?.

Si la instancia que dispone de los servicios decide quien es "merecedor" de ayuda y quien no, no hay una relación de reciprocidad entre quien necesita ser asistido y quien debe asistir (principio que fue la base de la ciudadanía), por ende, la ayuda no viene a causa de un derecho: ¿ello no remite a una práctica filantrópica que apela a la buena voluntad de quien detenta el servicio?.

Lo indagado hasta aquí da cuenta que las intervenciones parecen tener aún como modelo de referencia la familia nuclear, a pesar que actualmente el porcentaje de este tipo de familia es menor en comparación con el resto de los arreglos familiares, especialmente aquellos vinculados a la unión libre y a la monoparentalidad con jefatura femenina<sup>132</sup>. En consecuencia, las problemáticas de las familias tienden aumentar al no haber respuestas efectivas para ellas, y las oportunidades a disminuir al quedar reducidas a las pautas y procedimientos que imponen los servicios privados y las políticas.

---

<sup>131</sup> Mazzotti, M. y otros, 2005. Op. Cit. Pp. 5.

<sup>132</sup> Filgueira, F y otros. 2005. Op. Cit. Pp. 9-23.

Así como Lasch<sup>133</sup> demuestra, que las mismas condiciones que provocaron la necesidad de considerar a la privacidad y a la familia como un refugio frente al mundo más amplio, hicieron que fuera cada vez más difícil para ésta ser útil en ese aspecto, de igual modo hoy, las mismas condiciones que le exigen a las familias “volver” a la arena pública con un papel “emprendedor”, son las que desconocen sus derechos a la protección, en tal caso, ¿cómo pueden las familias velar por los derechos de sus miembros cuando sus derechos han sido conculcados?

Dentro del P.A.N.E.S el programa Construyendo Rutas de Salida<sup>134</sup>, específicamente se proponía “capacitar a las familias” integrantes del Plan, mediante la “recuperación” de la capacidad de lecto-escritura, la autoestima y la enseñanza:

*“(...) Construyendo Rutas de Salida “apunta justamente a desplegar una batería de actividades comunitarias y educativas para conformar un programa amplio que tiene por objetivo la generación de capacidades en las familias que participen en el Plan”<sup>135</sup>.*

En sus objetivos planteaba:

*“(...) 1- Problematicación y conocimiento de la realidad personal y social, promoviendo el desarrollo de ciudadanía mediante el reconocimiento de derechos y la asunción de una participación activa en la vida económica, social y política del país (...) 2- Promoción del desarrollo de aptitudes y actitudes a la inserción laboral, comprendido en ello el desarrollo del manejo de la palabra (...) 3- Promoción de la concreción de los compromisos recíprocos asumidos al momento de percibir el ingreso ciudadano, (...) Promoción de la integración y participación en las redes locales (...)”<sup>136</sup>*

Apelando a su responsabilidad, compromiso e iniciativa, los objetivos del modelo se reducen a crear espacios donde familias e individuos puedan descubrir sus destrezas y competencias, y recuperar valores solidarios como la ética de la solidaridad y la

---

<sup>133</sup> Lasch, Ch. 1991. Op.Cit. Pp. 31.

<sup>134</sup> Cabe destacar que desde el M.I.D.E.S se convocaba a las familias (jefe/a de hogar) que debían participar, y en caso de negarse o no presentarse se las retiraba del P.A.N.E.S. (La información proviene de la experiencia pre-profesional de la estudiante en la institución).

<sup>135</sup> En: Documento de evaluación del programa Trabajo por Uruguay. 2007. Op. Cit. Pp. 15.

<sup>136</sup> En: Pliego de bases y condiciones del programa Construyendo Rutas de Salida 2007. Material adquirido en la Dirección Nacional de Políticas Sociales del M.I.D.E.S. Montevideo. Pp. 2.

convivencia<sup>137</sup>, a fin de afianzar las capacidades familiares, personales y socio-comunitarias<sup>138</sup>.

De este modo, al tiempo que las políticas adquieren una materialización residual y transitoria que no alcanza para neutralizar la inseguridad, más se espera de ellas, y las familias son llamadas a ser responsables de las soluciones a sus problemas cuando éstos están fuera de su control<sup>139</sup>.

Las políticas y programas sociales centrados fundamentalmente en el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los más pobres para gestionar, tramitar y obtener bienes y servicios recortan la ciudadanía centrándose tan sólo en una de sus facetas:

*“Los programas sociales orientados a la gente con mayores privaciones recogen especialmente una de las caras –la psicosocial- de la ciudadanía: aquella que les habilita a formar parte de un proceso de socialización y de negociación con actores estatales y de la microsociedad civil para obtener ciertas mejoras en sus condiciones de vida y en su capital social (...) La ciudadanía se fractura en capítulos y le deja a los proyectos para pobres el “módulo” que les ofrece a los agentes sociales un espacio de “escucha”<sup>140</sup>*

De esta forma, la ampliación del capital social de las poblaciones empobrecidas permite dar forma legal y camuflar el proceso de desresponsabilización pública respecto de las respuestas a las secuelas de la “cuestión social”, que es perfectamente compatible con el “vaciamiento” de los derechos ciudadanos.

El abordaje a las problemáticas familiares y personales se realiza por un sólo camino, aumentado su capital social y autoestima. Evidentemente haciendo este recorte de la realidad, estas modalidades de intervención no constituyen un pasaje a mejores oportunidades sociales, económicas y culturales en el orden imperante, en la medida que no generen acciones colectivas que impacten en las relaciones de poder, se reducen a forjar competencias, destrezas, y vínculos sin el correlato de escenarios

---

<sup>137</sup> En tal sentido otros programas del P.A.N.E.S se proponían: “(...) *promover proyectos productivos –de bienes o servicios útiles para la comunidad- y de relaciones sociales y autoestima (...) proyectos asociativos que afianzan la responsabilidad individual y la confianza mutua entre sus integrantes*” (programa Fondos de Iniciativas Locales); “(...) *contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante una experiencia socio-laboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida (...)*” (programa Trabajo por Uruguay). En: Memoria 2006. Op. Cit. Pp. 10-33.

<sup>138</sup> Cardarelli, G y Rosenfeld, M. 2000. Op. Cit. Pp. 45.

<sup>139</sup> Baráibar, X. 2007. Op. Cit. Pp. 5.

<sup>140</sup> Cardarelli, G y Rosenfeld, M. 2000. Op. Cit. Pp. 46-59.

posibles de actuación<sup>141</sup>. Así el ciudadano “objetivo” de las propuestas aparece más como un consumidor de la oferta de programas que como un sujeto de derechos sociales y políticos<sup>142</sup>.

El recorte dentro del que se mueven estos programas no permite avanzar más que discursivamente en el concepto de ciudadanía, pues, la construcción de éstos asume el tipo de “ciudadanía asistida” que sólo proclama que lo pobres deben ser asistidos en su desarrollo. En consecuencia, una ciudadanía tutelada que aporta a la construcción de sujetos sociales aptos para moverse en el universo de su inmediatez con más “competencias sociales”<sup>143</sup>.

Las instituciones sociales, y en este caso las que se dirigen a los pobres, participan del universo simbólico que los rodea y dan forma a los marcos de su funcionamiento. Las argumentaciones de los programas en tanto dispositivos de regulación de la vida colectiva, colocan a los individuos con menor poder de negociación en un lugar “protagónico” (al menos transitoriamente dentro de un espacio recortado y de inseguridad), y en una estructura dadora de sentido. Lo cual instaura una forma sutil de dominación política y de legitimación subjetiva expresada en el autocontrol social que obtura la agregación de demandas<sup>144</sup>.

Sin dejar de reconocer la importancia de las “competencias sociales” para moverse en la vida social, estos programas obvian las condiciones materiales en que los individuos se desenvuelven y las posibilidades reales de mejorar sus condiciones de vida a pesar de haber “fortalecido” su itinerario personal; se considera que ello es necesario pero no

---

<sup>141</sup> Algunos discursos puestos en circulación por los diseñadores de programas sociales señalan: *“La autoestima es algo así como quererse uno mismo; la mayoría de la gente en situación de pobreza o de extrema pobreza hace años que está fuera de muchos circuitos (...) Eso hace que mantengan un grado de compromiso y participación mucho menor a nivel social, laboral, cultural, educativo y de todos los procesos y sistemas en general. Eso repercute en el quererse o valorarse, porque progresivamente se reducen más las posibilidades, oportunidades y los derechos se van cercenando, y en muchos casos las obligaciones también. Todo esto, entre otras cosas, hace que se sientan poco útiles, que aportan poco, que participan poco, que se comprometen poco, que se quieren poco, que quieren a los demás poco, que quieren al barrio poco; es como que se va debilitando el vínculo con ellos mismo y con el entorno”*. Artículo: La autoestima como motor de la vida. Extraído de la página: [www.mides.gub.uy/trabajoporuruguay](http://www.mides.gub.uy/trabajoporuruguay). Revisado 8 de enero de 2008. Pp. 1.

<sup>142</sup> Cardarelli, G y Rosenfeld, M. 2000. Op. Cit. Pp. 45.

<sup>143</sup> Ibidem. Pp. 45.

<sup>144</sup> Ibidem. Pp. 46.

suficiente como estrategia para cambiar las condiciones de vida de esta población de forma sustantiva<sup>145</sup>.

Las esferas de la producción y la reproducción social que estaban fuertemente ligadas al mundo del trabajo y a los sistemas de protección estatal, se repliegan al ámbito de lo privado, personal y comunitario. Ante la flexibilización laboral, la precarización del empleo, el crecimiento del desempleo y el desmantelamiento de las instituciones sociales, los individuos al ver recortadas sus posibilidades de insertarse al mercado laboral y acceder a un empleo estable y a un salario que les permita satisfacer sus necesidades, recurren inevitablemente cada vez más a la familia en busca de apoyo y soluciones para los problemas derivados del modelo en marcha. Y ésta a su vez, tiene cada vez menos posibilidades de responder, porque sencillamente no puede elevar su capacidad de acción sobre las estructuras complejas que mediatizan su historia.

Para los que abogan las actuales formas adquiridas por las relaciones sociales, los conceptos de autonomía y libertad son la base de sus discursos, para los críticos, éstos invaden aquellos espacios que otrora era responsabilidad pública, social y colectiva, perspectiva compartida.

Rescatando estos conceptos los autores de la Modernización Reflexiva, en términos generales señalan, que los individuos luego de liberados de las pesadas estructuras de la sociedad industrial gozan de nuevos márgenes de libertad y de construcción reflexiva de sus autobiografías, que van construyendo en función de sus elecciones:

*“La individualización es una compulsión, pero una compulsión a fabricar, autoescenificar no solo la propia biografía, sino también sus compromisos y redes de relaciones a medida que cambian las preferencias y fases de la vida; compulsión que, por supuesto, se cumple bajo las condiciones y modelos generales del estado de bienestar, tales como el sistema educativo (adquisición de titulaciones), el mercado laboral, el derecho laboral y social, el mercado*

---

<sup>145</sup> De acuerdo a lo señalado por el M.I.D.E.S acerca del P.A.N.E.S: “Fueron casi tres años de intento de acercar a los más pobres entre los pobres al Uruguay integrado. De tender puentes, (...) entre los de afuera del mundo de las políticas del Estado que pocas veces los alcanzaron. Un puente que los mantenga en la superficie mientras las reformas estructurales se concretan (...) en un Plan de Equidad que plantea, entre otras cosas, una estrategia de justicia social, igualdad y una reconfiguración del sistema de protección social en su conjunto. Abarca las políticas sociales, el sistema de seguridad social y las políticas activas de empleo”. Artículo: Que el Estado te abrace. De la emergencia a la equidad. En: Periódico Mensual Info Mides. Edición N° 5. M.I.D.E.S. Montevideo. 2007. Pp. 6. Al parecer a los individuos y familias con necesidades básicas insatisfechas les resta seguir esperando y “consumiendo” lo que la “voluntad” oficial les ofrece.

*inmobiliario, etc (...) La participación en el mercado presupone a su vez la participación en la educación, y ambas presuponen la movilidad y la disposición a ser móvil. Todos estos requisitos no dan ningún tipo de orden, pero piden amablemente al individuo que se constituya a sí mismo como individuo, que plantee, entienda, diseñe, y actúe, o que sufra las consecuencias que, en caso de fracaso, serán, responsabilidad de uno mismo<sup>146</sup>.*

Sin entrar en debate con estos autores, aquí tan sólo se hará una apreciación abriendo el camino para profundizar y confrontar con esta escuela teórica en posteriores trabajos. Y es que al parecer, olvidan que la posibilidad de libertad, autonomía y autoconstrucción reflexiva de los individuos está directamente relacionada con los procesos estructurales de la vida social. Es decir, no hay posibilidad de que los individuos se proyecten, que diseñen, que mantengan niveles de autonomía si no están las condiciones materiales de vida dadas que les permita gozar de tales márgenes de libertad y creación. En este sentido, en el P.A.N.E.S es posible advertir principios de esta corriente de pensamiento.

Como bien da cuenta Vecinday<sup>147</sup>, los dispositivos de gestión poblacional, centrados en modalidades de intervención donde el individuo aparece como un ser abstracto, desprovisto de influencias socioculturales y económicas, niegan que la construcción autobiográfica de los sujetos depende más de elementos contextuales y estructurales complejos, que de los deseos y requerimientos de desarrollo personal y autónomo. Y por tanto, cuestiona más al sistema de protección social que la racionalidad individual.

En síntesis, los discursos centrados en los elementos de la política social que implican solidaridad social y colectivismo, terminan condenando los derechos sociales, el universalismo, además de la producción pública de servicios. De lo cual el P.A.N.E.S constituye un claro ejemplo, sus programas centrados en la responsabilidad y solidaridad familiar y comunitaria, desplazan la obligación estatal y por medio de ésta de toda la sociedad a los territorios empobrecidos. Los mismos argumentos que son usados para superar el modelo de intervención imperante, paradójicamente terminan desregulando también el conjunto de derechos sociales.

En este contexto el P.A.N.E.S aparece como una política emergencial que evidencia las insuficiencias del sistema de protección uruguayo, y que al parecer se proponía

---

<sup>146</sup> Beck, U. (1994). "La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva". En: Beck, U; Giddens, A; y Lash, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid. Ed. Alianza. Pp. 30-31.

<sup>147</sup> Vecinday, L. 2005. Op. Cit. Pp. 146.

“asesorar” y “capacitar” a las familias a vivir en él, ya que reformar los cimientos es más costoso fiscal y políticamente<sup>148</sup>.

Como bien lo señala Lasch, los discursos técnicos que desvalorizaron a la familia por no cumplir con sus funciones, contribuyó a desarrollar políticas que debilitaron la capacidad de dirección de ésta. Contrariamente hoy, esos discursos revalorizan a la familia en el marco de las nuevas formas de gestión social, como un espacio a ser fortalecido en sus funciones, en tanto participante de una comunidad como agente a desarrollar tareas y/o participar de redes, y en su vida cotidiana pretendiendo que desarrolle estrategias que le procuren autonomía de acuerdo a las “herramientas” que los programas les acercan y los recursos de su contexto inmediato.

Finalmente, como se procuró demostrar, las soluciones a las dificultades que atraviesan el cotidiano de las familias, no desafían a su “iniciativa”, “capacidad” o “compromiso”, sino que refieren a que sus problemas se transformen también en problemas políticos y de la sociedad en su conjunto, y se aborden desde una acción colectiva que impacte en las relaciones de poder.

---

<sup>148</sup> Vale aclararse que varios programas del P.A.N.E.S continúan implementándose en el marco del Plan de Equidad con algunas variaciones pero manteniendo básicamente la orientación de origen. Por ejemplo, el programa Uruguay Integra concebido como la continuación de Rutas de Salida se propone: “(...) *promover la integración e inclusión social creando posibilidades de desarrollo y fortaleciendo las potencialidades y capacidades de las personas a través de procesos socioeducativos y promocionales (...) buscará que sus protagonistas reflexionen sobre la realidad personal y social en la que viven (...) participen en actividades comunitarias o de vinculación*”. Artículo: Un signo distintivo de las políticas del Mides. Salir de la pobreza. En: Periódico Mensual Info Mides. 2007. Op. Cit. Pp. 4. También el programa Trabajo por Uruguay que dio paso a Uruguay Trabaja, el que se propone: “*Contribuir a fortalecer procesos de inserción laboral, (...) Fortalecer el nivel de empleabilidad a través de procesos de formación en competencias (transversales y específicas) y de un acompañamiento personalizado*” En: Pliego de bases y condiciones del programa Uruguay Trabaja 2008. Documento extraído de la página: [www.mides.gub.uy/llamados/uruguaytrabaja](http://www.mides.gub.uy/llamados/uruguaytrabaja). Revisado 8 de enero de 2008. Pp. 1.

## Reflexiones finales

Las reflexiones a compartir no tienen la pretensión de cerrar el tema abordado, sino que retomaran las ideas centrales que guiaron el trabajo para continuar pensándolas, y reflexionar al respecto.

*“Familias y Políticas Sociales: tiempos de compromisos e iniciativa”*, es el resultado de que la estudiante está directamente implicada en la ejecución de programas que responden a políticas que procuran la recuperación de formas de “protección cercanas”, convocando a la responsabilidad y solidaridad familiar y comunitaria.

Se procuró guiar el trabajo mediante una actitud crítica, tratando de compartir las interrogantes y poner en cuestión lo “dado”. Como también, la irritación por ser parte del “destino” de los “otros”, y la corresponsabilidad en la legitimación de discursos “progresistas” que contienen componentes conservadores que “recortan” la ciudadanía. Todo lo cual, atravesó el trabajo y supuso correr el riesgo de hacer afirmaciones desde un lugar puramente subjetivo, por ello, también se trata de compartir los posibles equívocos cuya reflexión den paso a una mayor comprensión de la realidad.

El trabajo parte de presentar las consecuencias que supuso para la vida social el tránsito del capitalismo monopolista al tardío. Pasaje que implicó la desregulación sociopolítica, y ésta a su vez, la precarización de las condiciones de vida y la imposibilidad de acceder a un trabajo a amplios sectores poblacionales. Éstos luego de perder el dispositivo que forjó su identidad de clase, han quedado “suspendidos” en un espacio de incertidumbre e inseguridad permanente, donde la obligación de protegerlos parece nadie tenerla, más que ellos mismos.

Luego se recogieron aspectos centrales de la época moderna. La emergencia de un nuevo modelo económico requería del control y el sustento de cuerpos y mentes para poder desarrollarse y legitimarse. Los individuos fueron sometidos a reglas uniformes, y mandatos morales que exigían la sumisión de sus cuerpos. En ese contexto, fueron apareciendo formas institucionalizadas de control social que buscaban modelar aquellos comportamientos familiares e individuales “dudosos” que atentaban contra la convivencia social.

En el marco del Estado moderno en su faceta de bienestar, a través de las lecturas de Parsons y Lasch se procuró dar cuenta como desde la esfera pública se procesaron intervenciones estatales, que juzgadas con sentidos opuestos por éstos, tomaron a la

familia como objeto de intervención sociopolítico, con la intención de forjar un sistema familiar que respondiera a las exigencias del cuerpo social.

El recorrido de ambos capítulos, nos dieron paso al análisis preciso de este trabajo que ha dejado el interés por comprender a qué responde el "lugar" de las familias en las actuales políticas sociales.

En un mundo donde la centralidad del trabajo como instancia dadora de sentido y que procura un sistema básico de protecciones, aunque como lo señala Bauman, en un mundo de desempleo estructural nadie puede sentirse seguro, sigue de todos modos "asegurando" la existencia de los individuos. Las políticas sociales más que demostrar su fragilidad en ese aspecto, parecen sencillamente no tener ese objetivo. Se trata de parámetros que buscan realizar una acción concentrada en lo local que active los recursos allí existentes, pero que no entraña ninguna transformación en la reducción de la incertidumbre y en la distribución de ingresos, es decir, en las estructuras que en nombre de la "libertad" generan la desprotección de los individuos.

La apuesta a la solidaridad comunitaria y familiar pretende evadir las causas económicas de la pobreza, por tanto despolitizar el fenómeno en tal sentido. Se busca que los pobres modifiquen su vida cotidiana a partir de la "formación" recibida y puedan gestionar más fácilmente los recursos de su contexto inmediato. Construyendo un enfoque centrado en la solidaridad entre pares y en la elevación de la autoestima, se pretende que los individuos encuentren soluciones extraordinarias a problemas que escapen del "campo de sus posibles".

El uso y el abuso de los términos "incentivar", "estimular", "fortalecer" y "capacitar" a los individuos, como eje para la resolución de las necesidades y problemáticas sociales sentidas, focaliza sus objetivos sólo en las capacidades individuales y grupales, deslizándose siempre bajo el horizonte de la solidaridad entre iguales. Lo cual supone poner en cuestión la idea de solidaridad que hoy se maneja.

En el caso preciso del P.A.N.E.S, el mismo procuraba "captar" aquellas familias que se encontraban en la indigencia o en extrema pobreza. "Ofreciendo" una especie de "contrato" donde las familias debían comprometerse en última instancia a cumplir sus funciones, y a trabajar en y para la comunidad. Naturalizadas en la medida que son abordadas desde un enfoque autorreferencial, que despoja del análisis los elementos estructurales de carácter político y económico que determinan sus posibilidades de elección, se les exige que superen sus problemáticas, cuando precisamente, éstas dependen más de los sistemas de protección que de su racionalidad y capacidad práctica.

Los discursos y prácticas que enfatizan y piden a los individuos problematizan su realidad y construyen sus proyectos de vida, apoyándose tan sólo en sus recursos internos, vuelve incoherente la pretensión, ya que no hay transferencias directas de recursos asistenciales, de calidad y sostenidos que habiliten a tal proyección. Es necesario reconocer y garantizar ciertos niveles de vida independientemente del poder de negociación de los individuos, ya que sólo en esa medida pueden efectivizarse proyectos personales y sociales.

Si el industrialismo implicó una forma de ejercer control sobre los cuerpos y prácticas sociales, actualmente ello no ha variado, por lo tanto la liberalización de las pesadas estructuras, del Estado "paternalista", no implica una liberación como pretende convencer. Lo que han variado son las formas de ejercer control.

Los nuevos mecanismos de control social refuerzan y procuran refinar los dispositivos de "vigilancia" sobre los individuos con comportamientos "dudosos" o de "riesgo", ya que los problemáticas sociales se desplazan de la responsabilidad pública a la órbita individual. En efecto, se manipulan y "administran" los comportamientos individuales utilizando en tal sentido la "materia" de los derechos (salario, vivienda, trabajo, etc), en otras palabras, el modelo "negocia" los derechos de las poblaciones vulneradas presuponiendo que los destinos de individuos y familias tienen que ver con sus vidas privadas, es decir, sus problemas son vistos como fracasos individuales.

Finalmente, a lo largo del trabajo se han planteado una serie de preguntas que dado los límites del mismo, no han sido abordadas en profundidad pero que quedarán como desafíos pendientes. Al respecto creemos necesario la indagación y reflexión sobre los contenidos de las "herramientas" transferidas a las familias por los programas sociales, para divisar específicamente, qué elementos de carácter moral o no están presente; así como el impacto a la interna familiar de políticas y programas sociales. También se vuelve relevante la indagación de las experiencias y estrategias de los operadores de campo, ante las complejas problemáticas que deben abordar con los escasos recursos que disponen, la precarización de sus condiciones de trabajo, como el perfil de éstos, dado que se percibe operan en lo social una multiplicidad de agentes con y sin preparación, y con y sin experiencia en el campo.

Se considera que el Trabajo Social debe poner en discusión la emergencia de estos fenómenos, ya que su ámbito principal de inserción profesional radica en el Estado, y en organizaciones sociales que trabajan para éste. En tal sentido, es necesario mantener una actitud crítica más allá de los mandatos institucionales a los cuales las intervenciones están enfrentadas. Mandatos que en tanto construcciones culturales,

están atravesadas por intereses políticos y económicos que suponen una manera de analizar los modos de vida de los individuos e intervenir.

Es nuestro interés culminar este trabajo señalando, que la inserción pre-profesional en programas sociales permitió recoger aspectos contradictorios de éstos que desafiaron la capacidad práctica y reflexiva de la estudiante. En la misma, se vivenciaron fuertes contradicciones entre la programación de éstos y los propios discursos que los sustentaban; contradicciones que además, eran percibidas y colocadas por los propios participantes, y "algunas veces" (lamentablemente), por los operadores de campo y los cargos de decisión política.

Todo ello generó una fuerte desazón y angustia, impulsando la necesidad de reflexionar sobre el quehacer cotidiano para dar comienzo a un proceso de comprensión de la realidad social en la que se interviene, y el "lugar" desde donde se realiza la intervención, con esto último, se hace alusión tanto a las instituciones y organizaciones en las que se inserta el Trabajo Social, y al rol que le compete a la profesión en dichos espacios (lo cual se deja como desafío pendiente). En tal sentido, el camino recorrido ha permitido cumplir con los objetivos de este trabajo, ya que se ha dado inicio a un camino de reflexión crítica que tiene como horizonte la construcción de intervenciones más concientes y la posibilidad de obtener autonomía profesional.

## Bibliografía

- ADELANTADO, J. (2002). "Del fordismo al posfordismo. La reestructuración de las políticas sociales en Europa Occidental". En: ARAVENA, J (comp.) *Políticas sociales para un nuevo siglo. ¿La nueva cuestión social?*. Chile. Univesidad Bio-Bio.
- ANTUNES, R. (1995). *¿Adeus ão Trabalho?. Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trábalo*. São Paulo. Ed. Cortez.
- BARÁIBAR, X. (2007). "Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia". En: *Revista Escenarios*. Buenos Aires. Universidad Nacional de la Plata. N° 12.
- BARRÁN, J. P. (1993). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. El disciplinamiento*. Tomo 2. Montevideo. Ed. de la Banda Oriental.
- BAUMAN, Z. (2002). *Modernidad líquida*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- BECK, U. (1994). "La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva". En: BECK, U; GIDDENS, A; y LASH, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid. Ed. Alianza.
- CARDARELLI, G. y ROSENFELD, M. (2000). "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales". En: DUSCHATZKY, S. (comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires. Ed. Paidós.
- CARVALHO, M. (1994). "Assistência social: uma política pública convocada e moldada para constituir-se em "governo paralelo da pobreza". En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Pablo. N° 46.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires. Ed. Paidós.
- CASTEL, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido*. Buenos Aires. Ed. Manantial.

- DE MARTINO, M. (2001). "Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neoliberalismo familiarista". En: *Revista Fronteras*. Montevideo. N° 4.
- -----(2002). Perspectiva teóricas – metodológicas para el análisis de la intervención técnica en procesos familiares. Departamento de Trabajo Social. Montevideo. Documento de Trabajo N° 20.
- -----(2007). "Familias y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica". En: DE MARTINO, M. y MORÁS, L. E. (comp.) *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Montevideo. Ed. Cruz del Sur.
- FILGUEIRA, F; RODRÍGUEZ, F; RAFANIELLO, C; LIJTENSTEIN, S; y ALEGRE, P. (2005). "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado". En: *Revista Prisma*. Montevideo. N° 21.
- FRANCO, R. (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". En: *Revista de la CEPAL*. Chile. N° 58.
- GRAMSCI, A. (2003). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires. Ed. Nueva Visión.
- -----(s/f). *Americanismo y Fordismo. Cuadernos de la Cárcel*. Ejemplar fotocopiado. Biblioteca del Departamento de Trabajo Social. Material de Maestría.
- GRASSI, E. (1994). "Neoliberalismo conservador y Estado asistencialista: reflexiones críticas sobre los alcances y resolución de la crisis". En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Pablo. N° 44.
- HARVEY, D. (1993). *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo. Ed. Loyola.
- IAMAMOTO, M. (1997). *Servicio Social y división del trabajo*. São Paulo. Ed. Cortez.
- KOSIK, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto*. Madrid. Ed. Grijalbo.
- LASCH, C. (1991). *Refúgio num mundo sem coração. A família: santuario ou instituição sitiada?*. São Paulo. Ed. Paz y Terra.
- LAURELL, A. (1995). *Estado e Políticas no Neoliberalismo*. São Paulo. Ed. Cortez.
- LÉVI-STRAUSS. (1994). *Antropología estructural*. Barcelona. Ed. Altaya.

- MAZZOTTI, M; MIRZA, CH; MELÉNDEZ, L. y SORIA, L. (2005). "La emergencia social, una prioridad nacional". En: *Revista Regional de Trabajo Social*. Montevideo. N° 34.
- MIDAGLIA, C. (1997). "Reforma del estado en el campo social: elementos para una discusión". En: *Revista Fronteras*. Montevideo. N° 2.
- -----(2000). *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Buenos Aires. CLASCO-Asdi.
- MIOTO, R. (1997). "Família e Serviço Social – contribuições para o debate". En: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. N°55.
- -----(2001). "Novas propostas e Velhos Principios: Subsídios para a discussão da assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar". En: *Revista Fronteras*. Montevideo. N° 4.
- MONTAÑO, C. (1999). "Das "lógicas do Estado" às "lógicas da sociedade civil": Estado e "terceiro setor" em questão". En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. N° 59.
- -----(2005). *Tercer Sector y Cuestión Social. Crítica al patrón emergente de intervención social*. São Paulo. Ed. Cortez.
- NETTO, J.P. (1992). *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo. Ed. Cortez.
- -----(1996). "Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil". En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. N° 50.
- PARSONS, T. (1970). "La estructura social de la familia". En: FROMM, E., HORKHEIMER, M. y PARSONS, T. *La familia*. Barcelona. Ed. Península.
- PROCACCI, G. (1999). "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar". En: GARCIA, S. Y LUKES, S. (comp.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid. Ed. Siglo Veintiuno.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires. Ed. Manantial.

- VECINDAY, L. (2005). "El papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizadas". En: *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. N° 81.

## Fuentes documentales

- Artículo: La autoestima como motor de la vida. Documento extraído de la página: [www.mides.gub.uy/trabajoporuruguay](http://www.mides.gub.uy/trabajoporuruguay). Revisado 8 de enero de 2008.
- Artículo: Hacia la consolidación de estrategias de reducción de pobreza. En: *Revista Uruguay tu país*. N° 7. Presidencia de la República. Montevideo. 2007.
- Artículo: Un signo distintivo de las políticas del Mides. Salir de la pobreza. Periódico Mensual Info Mides. Edición N° 5. M.I.D.E.S. Montevideo. 2007.
- Artículo: Que el Estado te abrace. De la emergencia a la equidad. Periódico Mensual Info Mides. Edición N° 5. M.I.D.E.S. Montevideo. 2007.
- Documento de evaluación del programa Trabajo por Uruguay. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. M.I.D.E.S. Montevideo. 2007.
- Memoria 2006. M.I.D.E.S. Presidencia de la República. Montevideo.
- Pliego de bases y condiciones del programa Uruguay Trabaja 2008. Documento extraído de la página: [www.mides.gub.uy/llamados/uruguaytrabaja](http://www.mides.gub.uy/llamados/uruguaytrabaja). Revisado 8 de enero de 2008.
- Pliego de bases y condiciones del programa Construyendo Rutas de Salidas 2007. Material adquirido en la Dirección Nacional de Políticas Sociales del M.I.D.E.S. Montevideo.
- Registros de campo de la estudiante, en el marco de la experiencia pre-profesional en los programas Trabajo por Uruguay y Uruguay Trabaja. M.I.D.E.S. 2007-2008.