

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

**Las políticas sociales ante las transformaciones
actuales:
en busca del sujeto perdido**

Inés Lasa Rodríguez

Tutor: Gerardo Sarachu

2006

No se trata de censurar el empleo de conceptos que tienen su función específica en confrontaciones concretas, pero nos parece indispensable realizar el esfuerzo de entender el contexto en el cual surgen y se modifican los contenidos de los conceptos políticos. Solamente en el marco de reflexiones de este tipo se reduce el peligro de que una consigna de emancipación se convierta en un elemento de la ideología dominante

Klaus Meschkat/“Una crítica a la ideología de la “sociedad civil”

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. Las políticas sociales ante las transformaciones actuales	
1.1 Nuevas configuraciones del Estado y su impacto en las políticas sociales	5
1.2 De la responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual. El “tercer sector”, la comunidad y la familia como actores protagónicos	7
1.3 Llegó la hora de los “más necesitados”: las políticas sociales focalizadas en los sectores más vulnerables y desprotegidos	14
1.4 La “voz” de los ciudadanos debe ser escuchada: la descentralización como estrategia de desresponsabilización estatal	18
CAPÍTULO 2. Buscando a los sujetos a quienes se dirigen las políticas sociales	
2.1 Las transformaciones en el modo de producción y sus implicancias en las políticas sociales	22
2.2 De la rigidez del fordismo a la “acumulación flexible”: ¿qué trabajador para qué trabajo?	25
2.3 Una salida ante las transformaciones acaecidas: las políticas de inserción	34
2.4 Buscando la “empleabilidad”: las políticas de inserción laboral en el Uruguay ...	38
2.5 ¿Una nueva handicapología? El Ingreso Mínimo de Inserción y su aplicación al caso uruguayo	41
CONSIDERACIONES FINALES	52
BIBLIOGRAFÍA	56

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye la Monografía Final de la Licenciatura de Trabajo Social, correspondiente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Como así lo anuncia el título, el tema abordado consistirá en problematizar la producción de nuevas subjetividades en el marco de las actuales formas de atención a la cuestión social. Nos proponemos como principal objetivo aproximarnos a la concepción de sujeto que subyace a las políticas sociales, a la visión que se tiene de la población destinataria de éstas últimas. En este marco también buscamos develar y comprender a qué responden las nuevas configuraciones de las políticas sociales y aportar al Trabajo Social una reflexión que sirva de herramienta para problematizar las prácticas del colectivo profesional.

La elección del tema surge del interés personal por comprender a qué responden las nuevas formas de intervención social que responsabilizan y culpabilizan a los sujetos, de las problemáticas que enfrentan para la reproducción de su existencia. A partir de experiencias laborales pre-profesionales, en la Intendencia Municipal de Montevideo (I.M.M), en el Ministerio de Desarrollo Social (M.I.D.E.S.) y en Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G.s), nos acercamos a una concepción oscura de la población, donde los potenciales destinatarios de las políticas sociales, son vistos como personas que desarrollan diversas estrategias ilícitas para acceder a éstas. En el marco de explicaciones "psicologistas" que centran los problemas en las capacidades personales y no incorporan condicionantes macrosociales, estos sujetos son llamados a resolver por sus propios medios las dificultades que tienen para acceder a los recursos que les permitan satisfacer sus necesidades, culpabilizando y castigando a aquellos que no lo logren hacer con sus propias destrezas. La responsabilidad social y colectiva es devuelta a sujetos individuales que se encuentran aislados y desprotegidos, sujetos que para acceder a las prestaciones sociales deben certificar fielmente su condición de "carenciados" o "indigentes". Todo ello nos ha movilizado profundamente en lo personal y en lo profesional, desafiándonos en la reflexión y en la intervención, conduciéndonos a buscar los elementos que nos permitan comprender la realidad para actuar en ella con consciencia crítica y reflexiva.

Desde el punto de vista académico consideramos que el tema elegido reviste relevancia porque incursiona en un campo no siempre abordado como es el de los sujetos de la intervención social, intentado develar qué hay por detrás de los discursos que promueven el "empoderamiento" y la "autonomía" de los mismos. Buscaremos comprender las nuevas formas de gestión de lo social y el "protagonismo" que se requiere de los destinatarios de las políticas, en el marco de una nueva fase del modelo de acumulación capitalista que incentiva la desresponsabilización pública, el individualismo exacerbado y la desmovilización social. A partir de las complejas transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo, en la

sociedad civil y en las políticas sociales, se irá problematizando cómo los trabajadores van perdiendo cada vez más su capacidad de lucha y reivindicación, su ligazón a ámbitos de pertenencia colectivos y sus posibilidades de obtener los medios para la reproducción de su existencia. Partiendo de las llamadas "políticas de inserción", este trabajo incursiona en la posibilidad de que las nuevas formas de abordaje a la cuestión social estén configurando una nueva "handicapología"¹, una división entre poblaciones "aptas" y "no aptas" para trabajar que condiciona el acceso a los recursos del bienestar.

Al mismo tiempo, el abordaje de la temática realiza un aporte al Trabajo Social porque busca develar cómo surgen y a qué responden las nuevas exigencias que se hacen a los destinatarios de las políticas, exigencias que muchas veces somos los profesionales quienes terminamos ejecutando y legitimando para responder a los requerimientos institucionales.

El Trabajo Social, siendo una profesión que se legitima en la ejecución terminal de las políticas sociales² y cuyo principal ámbito de inserción radica en el Estado, también se encuentra afectado por las nuevas formas de atención a la cuestión social que reprivatizan los recursos públicos y refilantropizan la asistencia. Como señala Netto: "*as transformações societárias, reconfigurando as necessidades sociais dadas e criando novas, ao metamorfosear a produção e a reprodução da sociedade, atingem diretamente a divisão sociotécnica do trabalho, envolvendo modificações em todos os seus níveis (parâmetros de conhecimento, modalidades de formação e de práticas, sistemas institucional-organizacionais, etc.)*" (1996:88,89). Estas transformaciones impactan en la particularidad práctico-social de las profesiones; profesiones que, condensando proyectos sociales (compatibles con determinadas hegemonías políticas) articulan respuestas a los mismos procesos de los que son parte.

En el caso de nuestra profesión, Pastorini (1995a) señala que el empobrecimiento de las políticas sociales en calidad y cantidad, junto a la reducción del principal campo de inserción profesional, conllevan al Trabajo Social a una progresiva pérdida de su prestigio y credibilidad. Al mismo tiempo, la refilantropización de la cuestión social y la disminución en los gastos destinados a la atención profesional, hacen que o bien se reduzca el campo de intervención del trabajador social (que pasa a ser ocupado por la solidaridad, la auto-ayuda y el voluntariado) o tenga que compartirlo con otros profesionales de mayor o menor prestigio social (Idem).

¹ Castel utiliza este término para designar a una población que estaría compuesta por "ancianos indigentes, niños sin padres, lisiados de todo tipo, ciegos, paralíticos (que) tienen en común el no poder subvenir a sus necesidades básicas porque no están en condiciones de trabajar". (1997:29) Este concepto será profundizado en el segundo capítulo de este trabajo.

² Para un estudio más profundo acerca de la funcionalidad y legitimidad del Servicio Social véase Montañó, C. *La naturaleza del Servicio Social. Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. Ed. Cortez. São Paulo, 1998.

Al mismo tiempo, señala Netto (1996), las transformaciones sociales mencionadas tienden a imbricar en el campo de las actividades profesionales, las demandas "tradicionales" con las "nuevas", tomando mucho más complejo y heterogéneo el universo de usuarios del Trabajo Social y exigiendo de los profesionales más creatividad, eficacia operativa y especialización en las tareas que se les exige desempeñar. La influencia del "conservadurismo" y de las "proposiciones pos-modernas" en la cultura profesional³ y en el plano teórico-analítico, han promovido desechar la macroteoría, la categoría de totalidad, para privilegiar lo microsocioal, las "teorías de alcance medio". En el campo operativo esto se ha traducido en el privilegio *"da "mudança cultural", a centralização nas singularidades, a ênfase nas especificidades, a valorização do trabalho focalizado, etc."* (Netto, 1996:118). Se exige un profesional que trabaje sobre las relaciones interpersonales, sobre las particularidades y especificidades de las situaciones sin incorporar las mediaciones que tiene lo singular con lo universal. Se exige que la intervención profesional tenga como finalidad cambiar patrones de conducta y comportamientos, y promover que los sujetos asuman sus proyectos de vida con responsabilidad, esfuerzo y autonomía. Así como desde las políticas se busca que los sujetos tengan una participación instrumental, pasiva y acritica, también se busca que los profesionales tengamos una actitud conciliadora, complaciente y funcional a los mandatos de las instituciones que nos contratan. A todo esto debemos agregar que determinados conceptos políticos que guían las actuales formas de intervención social, como la "autogestión", la "participación", el apelo a la "sociedad civil", surgen originariamente desde corrientes críticas de pensamiento lo cual puede llevar a pensar que hoy tienen los mismos usos y fines que otrora. No obstante, como aparece al comienzo de la monografía, es indispensable comprender el contexto en el cual surgen y se modifican estos conceptos para evitar el peligro *"de que una consigna de emancipación se convierta en un elemento de la ideología dominante"* (Meschkat; 1999:45). Es importante que como colectivo profesional podamos reflexionar sobre ello, para que en nuestras prácticas cotidianas no nos dejemos atrapar por discursos y mandatos que bajo el camuflaje de viejas consignas políticas esconden la desresponsabilización del Estado, la remercantilización y la reprivatización del acceso a los recursos del bienestar. A su vez, si entendemos que las profesiones condensan proyectos sociales compatibles con determinadas hegemonías políticas, cabe preguntarse ¿cuál es el proyecto que actualmente lleva adelante el Trabajo Social?, ¿a qué hegemonías políticas estamos respondiendo?, ¿somos conscientes de las opciones teóricas y políticas que tomamos y de las implicancias que estas tienen en nuestra intervención?

³ Según Netto (1996) la cultura profesional se constituye por los principios, valores, objetivos, concepciones teóricas, instrumentos operativos, que juegan un papel importante en la delimitación de la compatibilidad entre ejercicio profesional y una determinada hegemonía política.

Preguntas que incentivan la reflexión, preguntas que exigen un mayor estudio del que aquí estamos efectuando.

La estrategia metodológica utilizada en el presente trabajo es fundamentalmente bibliográfica, incorporando también a la discusión teórica el aporte de relatos, testimonios de actores y registros de campo. Los autores escogidos para este estudio pertenecen a una corriente crítica de pensamiento, de inspiración fundamentalmente marxiana, porque consideramos que esta perspectiva nos permite comprender la realidad en sus múltiples determinaciones. Concebimos a la realidad como totalidad histórica, como unidad de fenómeno y esencia que requiere para su aprehensión ir más allá de las representaciones cotidianas, de lo inmediato, de lo aparente (Kosik; 1984). Sabemos que esto implica un arduo proceso de develación y captación de esas determinaciones, proceso que no se acaba en este trabajo que simplemente pretende interpelar e indagar aquello que nos viene dado en forma naturalizada e incuestionada y que muchas veces es tomado por el Trabajo Social como la apología del cambio (nos referimos a las nuevas formas de gestión de lo social que apelan a la ciudadanía activa, al compromiso y la participación de los destinatarios de las políticas que ejecutamos).

En esta misma línea, como consideramos que la totalidad social es totalidad concreta donde lo universal se expresa en lo singular de un modo particular, analizaremos cómo se sintetizan las determinaciones en la realidad actual uruguaya. Estudiaremos cómo se manifiestan en nuestro país las transformaciones de las políticas sociales, a partir de algunos programas que se implementan aquí. Con el mismo fin se incorporarán entrevistas que fueron realizadas a operadores sociales y a un actor político, que reflejan cómo se visualiza desde las instituciones a los sujetos beneficiarios. Esto será complementado con registros de campo de una experiencia personal en el M.I.D.E.S. en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (P.A.N.E.S.)

El presente trabajo se estructura en dos capítulos y una parte conclusiva. En el primer capítulo se abordarán los rasgos centrales de las nuevas políticas sociales, realizándose una reflexión crítica de la reforma del Estado, de la reprivatización de la cuestión social que coloca al "tercer sector", la comunidad y la familia como actores protagónicos, y de las estrategias de focalización y descentralización como mecanismos de desresponsabilización pública. En el segundo capítulo se estudiará cómo las transformaciones en el modo de producción capitalista y en el mundo del trabajo han impactado en la desmovilización y el debilitamiento de los sujetos colectivos. Al mismo tiempo se expondrá el análisis de una de las estrategias que desde los ámbitos académicos y políticos, se han ensayado ante las problemáticas ocasionadas por las transformaciones mencionadas: las políticas de inserción. Por último, se realizarán algunas consideraciones finales sobre los principales hallazgos de esta monografía y las zonas de incertidumbre que dejan temas abiertos.

CAPÍTULO 1

LAS POLÍTICAS SOCIALES ANTE LAS TRANSFORMACIONES ACTUALES

1.1 Nuevas configuraciones del Estado y su impacto en las políticas sociales

A partir de la década del 70 el modo de producción capitalista asiste a transformaciones que impactan profundamente en el mundo del trabajo, en las formas de abordar las secuelas de la cuestión social y en las competencias del Estado. La reforma de este último y la redefinición de las funciones que otrora cumplían las políticas sociales, inician un proceso hacia la remarcantilización y la reprivatización del acceso a los recursos del bienestar. Los derechos sociales se restringen, los colectivos se fragmentan y se desmovilizan, de forma tal que los sujetos cada vez más individualizados y más aislados unos de otros, son llamados a proporcionarse en forma autónoma y emprendedora los medios de subsistencia. En el marco de la crisis del modelo de acumulación fordista-keynesiano y acusado de ineficiente, burocrático, centralista y inequitativo, el Estado es llamado a reducir el déficit fiscal, liberalizar la economía y asignar eficazmente los recursos a los destinatarios de las políticas sociales. Los organismos de crédito internacional apoyan estas transformaciones y recomiendan medidas para superar la crisis, medidas en las que se incita a derribar las restricciones al libre comercio con la promesa de que así llegará el crecimiento y se combatirá a la pobreza. El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005 que elabora el Banco Mundial concluye que: *“para acelerar el crecimiento y reducir la pobreza es necesario que los gobiernos reduzcan los riesgos normativos, los costos y las barreras a la competencia que enfrentan empresas de todos los tipos”*⁴. Los Estados deben dar riendas sueltas al libre juego del mercado y la comunidad internacional debe *“ayudar a los países en desarrollo a mejorar su clima para inversión a través de: la eliminación de las limitaciones al comercio, los subsidios y otras distorsiones del mercado”*⁵.

Con el cometido de alcanzar los equilibrios macroeconómicos, reducir la inflación y eliminar la protección arancelaria (Franco; 1996) el Estado se va replegando de sus antiguos papeles de “interventor” y “benefactor”, quedando el mercado como ámbito privilegiado en la asignación de recursos. Ahora, el acceso a aquellos recursos que otrora eran concebidos como derechos (salud, vivienda, alimentación, educación, etc.) forman parte de una suerte de “juego” donde hay “ganadores” y “perdedores”, “fuertes” y “débiles” y el hecho de quedar

⁴ Información extraída de *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005. Un mejor clima de inversión en beneficio de todos*. Banco Mundial. Washington, D.C. 2004. En: www.bancomundial.org/publicaciones.

⁵ Idem 4.

de uno u otro bando dependerá de las habilidades y capacidades personales. Al mismo tiempo los propios sujetos que deben resolver por sí mismos la satisfacción de sus necesidades básicas, son impulsados a ser "protagonistas" de los programas que son beneficiarios. Las agencias internacionales promueven la incorporación y participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de los programas sociales (Filgueira; 1998), y acá en el Uruguay se implementa un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (P.A.N.E.S.) en el que se pretende cambiar la lógica de "beneficiario" a la de "protagonista". Una política que, dirigida a aquellos sectores "*más desprotegidos*" de la sociedad, que viven en condiciones de "*alta vulnerabilidad*" y de "*pobreza extrema o indigencia*" curiosamente busca la construcción de un sujeto "*protagonista*" que se involucre en la resolución de las problemáticas que enfrenta; en palabras de la coordinadora del programa "*que las personas sientan que los derechos tienen la contrapartida de las obligaciones*" donde la tensión derechos-obligaciones "*sea trasladada a ese protagonista*" para que asuma los compromisos y contrapartidas que requieren estar inserto en el mismo.⁶

La bibliografía existente sobre el tema coincide en afirmar que se asiste a un proceso de reforma del Estado y de transformación del paradigma de políticas sociales. En términos generales se produce un pasaje desde una lógica universalista a otra de focalización en la asignación de las prestaciones; desde la centralización a la descentralización de las funciones político-administrativas del Estado (Filgueira; 1998); desde una concepción de derechos y ciudadanía a una remercantilización del acceso a los recursos del bienestar; desde la responsabilidad e intervención estatal a una mayor implicación de la familia y la comunidad en la satisfacción de las necesidades sociales (Adelantado; 2002).

En el paradigma anterior el Estado constituía un actor central en el proceso de elaboración de las políticas sociales, ya que cumplía las funciones de financiación, diseño, implementación, supervisión y evaluación de las mismas (Franco; 1996). Por el contrario ahora sólo será responsable parcialmente del financiamiento, realizará actividades de promoción y ejecución de algunos programas, pero los ámbitos privilegiados para atender la cuestión social serán el llamado "tercer sector" y la familia, predominando los valores de la solidaridad y la filantropía. De esta forma se genera un proceso de privatización y remercantilización de las condiciones de vida pasando los derechos ciudadanos a convertirse en mercancía (Adelantado; 2002). Se amplía la posibilidad de obtener los recursos de bienestar en la órbita del mercado, pero un gran sector de la población que no accede a los recursos estatales porque no posee los requisitos necesarios (no forma parte de la población "indigente" o en situación de "pobreza extrema") y que tampoco tiene

⁶ Información extraída de la entrevista realizada a la Coordinadora General del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (P.A.N.E.S.), Bertha Sanseverino. Montevideo, julio de 2006.

capacidad de pago para obtenerlos en el sector mercantil, ve cercenados y vulnerados sus derechos que ahora ya no los garantiza el poder público.

El Estado no se retirará totalmente pero redefinirá sus cometidos, siendo ahora co-financiador y co-ejecutor de los programas sociales (Franco; 1996); las fuentes de financiación se extenderán también a la sociedad civil y a la comunidad, apelando a que los propios beneficiarios contribuyan y el Estado conveniará con los múltiples y diversos actores que conforman el llamado "tercer sector".

Para una mejor comprensión de estas tendencias, a continuación desarrollaremos los principales criterios orientadores de las actuales políticas sociales: la cooperación público-privada en la gestión de lo social y la transferencia de responsabilidades al ámbito privado e individual; la estrategia de focalización y selectividad de los servicios sociales y las dificultades de los sujetos para acceder a los mismos; la descentralización y la participación de los ciudadanos como estrategia de desresponsabilización estatal.

1.2 De la responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual. El "tercer sector", la comunidad y la familia como actores protagónicos

Como señala Adelantado (2002) esta nueva reestructuración de las políticas sociales exige mayor responsabilidad de la comunidad en la satisfacción de las necesidades sociales y mayor implicación de la familia en la protección de sus miembros. En el marco de este escenario de desresponsabilización pública una estrategia utilizada ha sido acusar al Estado de ser paternalista y protector de todos, y convencer a la población de que *"la provisión y bienestar ha de ser cosa de toda la Sociedad"* (2002:47). También criticado por monopolizar la prestación de bienes y servicios, de ser burocrático e ineficaz en la gestión de los mismos, se traslada dicha responsabilidad a la comunidad y se la impulsa a actuar en forma autónoma y autogestionada.

Montaño (1999) sostiene que se produce un pasaje de las *"lógicas do Estado"* a las *"lógicas da sociedade civil"*, en el marco de una nueva estrategia del sistema capitalista que ya no se legitima a través de la democracia y la ampliación de la ciudadanía sino a través de una libre competencia de mercado que aparece como garante de libertad. El Estado en su dialéctica y contradictoria función de coerción y consenso, no sólo asegura la propiedad privada y la libertad individual burguesa, sino que también es permeable a las demandas de las clases subalternas y logra su legitimidad a través de las respuestas que da a éstas. Es decir, el Estado no sólo participa de la *"lógica do capital"* sino también de la *"lógica da democracia"*, la cual a través del reconocimiento de los derechos y beneficios de los trabajadores (vía legislaciones laborales, políticas sociales) y la incorporación de amplios sectores a la

ciudadanía⁷, amortigua conflictos, genera consenso y aceptación necesaria para que el erario público desarrolle sus funciones. No obstante, la ampliación desmedida de estas conquistas de la clase trabajadora, de la ciudadanía y de la democracia, pueden ser peligrosas para la ampliación del capital tanto desde el punto de vista económico (genera costos monetarios) como desde el punto de vista político (los poderes adquiridos por las masas populares pueden poner en jaque el *statu quo*). En palabras de Montaña: "(...) o Estado, contendo esta dualidade de lógicas, a "do capital" e a "da democracia", sustenta uma contradição que o corrói por dentro. A ampliação sem limite da democracia e da cidadania (dentro da "lógica democrática") pode ter um imponderável efeito negativo sobre a "lógica capitalista" (1999:53). Ante esta amenaza la ofensiva neoliberal desarrolla una nueva estrategia de legitimación, efectuando una transición de las lógicas del Estado a las lógicas de la sociedad civil. Una sociedad civil que es asimilada al mercado y divorciada del Estado⁸, una sociedad civil donde los individuos "libres" triunfarán o fracasarán en función de sus diferenciales cuotas de poder, riqueza o saber; en definitiva un ámbito regido por la "lógica de la competencia" y el individualismo. Esta sociedad civil definida como todo lo opuesto al Estado, se convierte en ámbito privilegiado para trasladar las cuestiones económicas y en campo de dominio del capital; al decir de Nogueira "*converte-se em terra de ninguém, como toda e qualquer sociedade "desestatalizada", isto é, não estruturada por um pólo que contrabalance as desigualdades e que faça com que valores gerais (justamente os da cidadania política) prevaleçam sobre interesses particulares-egolsticos*" (2004:111). La ofensiva neoliberal convierte lo estatal en público y el mercado económico en privado, deseconomizando y despolitizando la esfera pública, autonomizando y despolitizando la sociedad civil en cuanto mercado.

El Estado "mínimo" promulgado por los neoliberales, sólo debe remitirse a asegurar la libertad de mercado y proporcionar a las poblaciones carenciadas los recursos que no pueden obtener en la órbita mercantil. A su vez la "nueva izquierda" agrega a este escenario un nuevo sector, diferente del Estado y del mercado, "no-gubernamental" y "no-lucrativo" que desarrollaría funciones públicas en el ámbito privado (Montaña; 1999). A partir de valores de solidaridad, altruismo, auto-ayuda y ayuda mutua, diversas y heterogéneas organizaciones, fundaciones e instituciones de la sociedad civil asumirían funciones de respuestas a las secuelas de la cuestión social. Envuelto por supuestos, mitos y promesas, el "tercer sector" aparece reforzando la sociedad civil, disminuyendo el poder estatal,

⁷ Montaña 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 condición de sexo, raza, religión, clase social, etc.) como en su dimensión cualitativa que implicó la ampliación de derechos, de instancias de participación popular, y de control sobre los dirigentes y cargos públicos.

⁸ Desde una perspectiva gramsciana, Montaña (2002) rechaza la identidad que hacen los neoliberales entre mercado y sociedad civil, considerando a esta última como integrante del Estado. La sociedad civil, ejerciendo funciones de hegemonía y consenso, junto a la sociedad política, desarrollando funciones de coerción y dominación, son parte constitutiva del Estado.

creando un espacio “alternativo” de producción y consumo de bienes y servicios, estimulando la solidaridad local.⁹

Sin embargo lo que encontramos detrás del término es una servil funcionalidad a la reestructuración productiva, la desresponsabilización del Estado y la implementación de una nueva modalidad de atención a la cuestión social. En primer lugar, enmarcado en un proceso de privatización de las políticas sociales que se expresa en la remercantilización y en la refilantropización de la asistencia, el “tercer sector” asiste a aquella población excluida o parcialmente integrada que no accede ni al mercado ni a las pobres y focalizadas políticas estatales (Montaño; 1999). Las responsabilidades estatales, y por lo tanto del conjunto de la sociedad, son ahora transferidas al propio sujeto que se ve obligado a comprar los servicios en el mercado o a conectarse con la caridad y la filantropía para satisfacer sus necesidades sociales. Como ilustra claramente Montaño: *“O que era de responsabilidade do conjunto da sociedade passa a ser de (auto-)responsabilidade dos próprios sujeitos afetados pela “questão social”; o que era sustentado pelo princípio da solidariedade universal passa a ser sustentado pela solidariedade individual, micro, o que era desenvolvido pelo aparelho do Estado passa agora a ser implementado o espaço local, o que era constitutivo de direito passa a ser atividade voluntária, fortuita, concessão, filantropia”* (2002:239).

En segundo lugar, y en relación con esto último, aparece una noción de solidaridad muy distinta de la que otrora guiaba las respuestas a la cuestión social. A diferencia de aquella solidaridad de clase que a través de una actividad compulsoria y necesaria aseguraba a todos el acceso a las prestaciones; el “tercer sector” trae consigo una solidaridad voluntaria guiada por el altruismo, la compasión y la donación, donde cada uno debe velar por su bienestar (Montaño; 2002). Los derechos alcanzados como producto de la conquista de los trabajadores aparecen ahora como mera dádiva, como concesión que refilantropiza la asistencia. Se busca anular las identidades de clase llamando a los sujetos particulares a despertar del quietismo y del conformismo (generados por el paternalismo estatal), resolviendo en forma autónoma las necesidades propias y las de su comunidad, exigiendo la participación y el involucramiento como contrapartida del acceso a los beneficios. En este sentido nos preguntamos: ¿no resulta paradójico que al mismo tiempo en que se “vacían” los derechos de los ciudadanos, se promueva una ciudadanía activa en aquellos sectores que se encuentran más desprotegidos?, ¿cómo se genera la participación y el compromiso en sujetos que no tienen aseguradas las condiciones mínimas de existencia?, ¿qué impactos generan en la subjetividad de estos individuos el autoperibirse como culpables y responsables de la realidad en que viven?

⁹ Para profundizar sobre presupuestos y promesas en el debate sobre el “tercer sector” véase: Montaño, C. *Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. Ed. Cortez. São Paulo, 2002.

En tercer lugar, cuando se habla de "tercer sector" y de "sociedad civil" se pretende nombrar un particular fenómeno asociativo que se diferenciaría de las tradicionales formas organizativas y que estaría por encima de las antiguas identidades de clase (Lema y Espasandín; 2004)¹⁰. Por un lado se asimila "tercer sector" a "sociedad civil", cuando en realidad representan dos conceptualizaciones distintas; y por otro, se hace un uso variado de la categoría "sociedad civil", que tiende a reforzar la ideología dominante.

El término "tercer sector" al fragmentar la realidad en sectores, termina separando la sociedad civil de la totalidad social, despolitizándola y negándola como espacio de confrontación y lucha de clases. Los valores rectores que guían a las organizaciones del "tercer sector" refieren al altruismo, la compasión y la autoayuda, cuando el conjunto de las que integran la "sociedad civil" incluyen también actividades de lucha político económica, insurreccionales y revolucionarias (Montaño; 2002). Como expresa Nogueira: *"Concebida sem laços orgânicos com o Estado, a sociedade civil não consegue aparecer como terreno no qual os grupos lutam pela hegemonia (...), pela possibilidade de construir uma nova forma de consenso e de consentimento. Não se põe, portanto, como aquele âmbito societal que surge como locus em que se organiza a subjetividade e em que se dá o choque de projetos e de ideologias, âmbito que expressa uma dada economia e é parte integrante do processo global de produção/reprodução das relações de classe"* (2004:103).

De esta forma, según Meschkat (1999) se hace un uso del término "sociedad civil" que tiende a fortalecer la ideología dominante. En primer lugar, la relación establecida entre sociedad civil y Estado que valora todo lo que no sea estatal, responde a los intereses del proyecto neoliberal que busca la tercerización y el traspaso de las responsabilidades públicas al ámbito privado. En segundo lugar, como ya fue mencionado, el uso del término tiende a esconder la existencia de clases sociales, los grupos de poder económico, el capital trasnacional, apareciendo en su defecto *"actores" que en principio tienen iguales derechos y oportunidades de participar en el juego político* (1999:43). Por último, la "sociedad civil" es personificada en las ONGs, sin establecer las diferencias que existen entre las que están comprometidas con las organizaciones populares y las que responden a los intereses del capital.

De esta forma, la contradicción capital-trabajo queda relegada frente a la oposición "sociedad civil"- Estado, se niega la existencia de intereses antagónicos entre clases sociales, se incentiva la desarticulación de los anteriores movimientos sociales y se promueve la conformación de nuevos actores que aparecen fragmentados y desconectados entre sí (Lema y Espasandín; 2004). Se procura que las luchas que otrora se emprendían

¹⁰ Como sostiene Montaño (2002) la propia categorización del "tercer sector", compuesto por ONGs (de diversas áreas y propósitos), instituciones religiosas, entidades de "filantropía empresarial", movimientos políticos, actividades de solidaridad individual, movimientos sociales que expresan múltiples identidades (de género, raza, orientación sexual, edad, etc.), conducen a una conceptualización supraclásista.

contra el orden capitalista sean desactivadas, propiciando el pasaje de una postura de confrontación y combate a una de conciliación y colaboración; se procura que los grupos ya no luchen por eliminar las diversas formas de explotación y alienación, sino que contribuyan a la consecución del proyecto neoliberal¹¹. La comunidad no debe movilizarse por la reivindicación de los derechos sociales, sino que debe movilizarse para gestionar recursos, para resolver las problemáticas sociales que la aquejan, para ejecutar acciones ya establecidas por el poder estatal (Montaño; 2002). Las propias ONGs que en la década del 70 surgen para articular los movimientos sociales, mejorar su organización interna y transferir a éstos recursos extranjeros, pasan veinte años más tarde a ocupar el lugar de los que antes apuntalaban. Cooptadas por los organismos de crédito internacional, con *"maiores possibilidades de obtenção de recursos e apoio do que o movimento social"*, las ONGs pasan a conquistar *"maior credibilidade e adesão"*, creciendo en cantidad y número de miembros, mientras que los movimientos sociales entran en un proceso inverso (Montaño; 2002:272). A diferencia de la estrategia de enfrentamiento al sistema que antes desarrollaban, en la década del 90 las ONGs comienzan a tener una relación conciliadora y colaboradora con el Estado; los antiguos financiamientos externos se terminan y las ONGs comienzan a establecer convenios con éste último para gestionar e implementar políticas sociales. En el marco de un proceso de desresponsabilización pública y privatización de los servicios sociales, aparece una sociedad civil despolitizada, que sólo se preocupa por hacer las cosas bien para que el Estado continúe transfiriéndole recursos. Como señala Sarachu, es una sociedad civil *"fabricada a medida por el gobierno de turno"* que *"está más preocupada por la renovación de los "convenios" que permitan su sobrevivencia que por cuestionar el sentido de su acción y su funcionalidad con el orden existente"* (2004:74). Ante esto nos preguntamos: ¿dónde está el carácter "no-gubernamental" de las organizaciones del "tercer sector", que pegoteadas a los dictámenes del poder estatal no logran desarrollar una postura crítica y reivindicativa ante el mismo?, ¿se puede decir que no persiguen "fines de lucro" cuando en forma constante buscan presentarse a licitaciones y llamados que les proporcionen recursos para poder seguir existiendo?, ¿la participación que estas organizaciones exigen a la población destinataria de las políticas, que aparece encubierta por valores como la solidaridad, el altruismo y el compromiso, no es otra estrategia más para ahorrar recursos y obtener ganancias?

En consonancia con los países de América Latina, el Uruguay también asiste al traspaso de políticas sociales estatales a las organizaciones de la "sociedad civil", desarrollando

¹¹ Montaño señala que se ha instaurado de una *"cultura do possibilismo"*, que descarta el socialismo como horizonte, desconsidera una fuerte intervención del Estado (criticado por ineficiente, corrupto y en crisis), y acepta la realidad actual. *"Ao se considerar como naturais e imodificáveis a globalização e as transformações neoliberais (...) ao considerar-se como insuperável a ordem capitalista, procura-se, no seu interior, a melhora possível, a mudança possível, a participação possível"* (2002:140).

convenios con variadas ONGs que, luego de no tener más recursos externos *“comienzan a postularse a través de variados proyectos para cubrir áreas del Estado, compartiendo programas tanto a nivel nacional como municipal”* (Lema y Espasandín; 2004:133). También aquí se acusa al Estado de ineficiente y se confía en que estas organizaciones gestionarán mejor los recursos, afirmando así el presidente de A.N.O.N.G.¹². que: *“durante la década de 1980 el Estado detectó la dimensión del problema social, su incapacidad de realización, y empezó a abrir convenios para la ejecución porque era más eficiente, más económico y no contrataba funcionarios”*¹³ Actualmente han adquirido una participación decisiva en la ejecución de políticas sociales en temas como juventud, infancia, adolescencia, mujer, vivienda, formación para el empleo, protección del medio ambiente, etc. (Lema y Espasandín; 2004).

En lo que refiere a la promoción del involucramiento y compromiso de la “sociedad civil”, en nuestro país abundan los ejemplos de políticas sociales que se plantean como objetivo primordial incorporar la participación de los usuarios y referentes barriales en la gestión e implementación de las mismas. En el campo de la salud existen programas de formación de agentes comunitarios que tienen como cometido fortalecer las capacidades y destrezas de los referentes barriales, transfiriendo funciones, responsabilidades y recursos financieros para que en forma autónoma gestionen los programas. En el transcurso del corriente año la I.M.M. dictó en las tres regiones de la ciudad, en forma gratuita, cursos de formación para agentes comunitarios de salud que tuvieron como cometidos *“promover la participación protagónica de los usuarios de los servicios de salud públicos y privados, en el marco de la instrumentación del nuevo Sistema Nacional de Salud (...) procurando no sólo una mayor formación personal sino la adquisición de herramientas para desarrollar una labor efectiva en la comunidad”*¹⁴. En palabras del director de la División Salud de la I.M.M, generar una instancia de capacitación *“para la detección de los problemas de salud de la población, la realización de actividades de educación, promoción y prevención en ámbitos comunitarios y la colaboración en la implementación de los programas prioritarios”*¹⁵

Al mismo tiempo, en coordinación entre la División Salud y la Secretaría de la Mujer de la misma institución se desarrolla desde hace varios años el Programa de Atención Integral a la Mujer (P.A.I.M.), el cual cuenta con la participación de “comisiones zonales de apoyo”; comisiones formadas por vecinas de las diferentes zonas de la ciudad que en forma voluntaria intervienen en la gestión e implementación del mismo, distribuyendo métodos

¹² La Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (A.N.O.N.G.) es una institución que aglomera a 80 ONGs del país.

¹³ Información extraída del artículo de prensa *“ONG casi sin control”* publicado en el diario El Observador, 24 de junio de 2006.

¹⁴ Información extraída de *Desarrollo: I.M.M. realiza curso de formación para agentes comunitarios de salud*. En: www.portaluruguay.net

¹⁵ Información extraída de *Uruguay: tiempos de cambios profundos en el sistema de salud*. En: www.conasems.org.br

anticonceptivos en las policlínicas municipales, administrando recursos y efectuando actividades de promoción y sensibilización a la población destinataria.¹⁶ Cardarelli y Rosenfeld (2001) sostienen que la figura de los “agentes sociales” se inscribe en servicios enmarcados entre el trabajo y la asistencia, de carácter “neodomésticos” o de “reparación” y que operan bajo una lógica altruista, solidaria y voluntaria. En la mayoría de los casos los agentes sociales son mujeres que, convocadas desde su rol de madres se carga ahora sobre ellas no sólo las responsabilidades familiares sino también las comunitarias (Cardarelli y Rosenfeld; 2001). A la situación de pobreza de estas mujeres se le agrega la condición de género, condición que redundando en la extensión del trabajo doméstico al barrio y a la comunidad, y en la reproducción de atributos como el estar “a disposición” y siempre “al servicio de los demás”, dando todo de sí en forma gratuita y solidaria. Así, estas mujeres que ven vulnerados sus derechos por el deterioro de sus condiciones materiales de vida, que llevan sobre sus hombros la reproducción social de sus familias y de la sociedad, son llamadas a sobrellevar los obstáculos de sus vidas cotidianas y a convertirse en actoras, en protagonistas de la resolución de las problemáticas que enfrentan ellas y sus vecinos.

En lo que respecta a la mayor implicación de la familia en la protección de sus miembros, se entrecruzan también otras condicionantes como son las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo. La flexibilización laboral, la precarización del empleo y el crecimiento del desempleo cercenan las posibilidades de insertarse al mercado laboral a jóvenes y viejos que viendo recortados sus derechos como trabajadores a acceder a un empleo estable, a un trabajo en condiciones dignas y a un salario que les permita satisfacer sus necesidades, cada vez más recurren a la familia como red de sociabilidad y contención. El Estado por su parte, así como transfiere responsabilidades y funciones a aquellos “agentes comunitarios”, también apela en sus programas a la vuelta de la familia como resorte y amortiguador de las refracciones de la cuestión social. Como señala De Martino (2001) ante la crisis del Estado de Bienestar se recurre a la responsabilidad e iniciativa doméstica para satisfacer las necesidades sociales, apelando a *“reducir su dependencia de los servicios colectivos y “aumentar” o “redescubrir” la autonomía e iniciativa personal/familiar”* (2001: 111). Aquellas responsabilidades que otrora pertenecían al ámbito público, social y colectivo, son re-ubicadas nuevamente en la familia que se convierte en refugio y protección ante las ausencias del Estado y del mercado. 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 y lo personal, cargando con ello los sujetos que están cada vez más individualizados, debilitados y vulnerados en sus posibilidades de resolver las problemáticas que enfrentan.

¹⁶ Información extraída de *Programa de Atención Integral a la Mujer*. Comisión de la Mujer y División Salud - I.M.M. Montevideo, 1996.

1.3 Llegó la hora de los “más necesitados”: las políticas sociales focalizadas en los sectores más vulnerables y desprotegidos

En lo que refiere a la prestación de bienes y servicios públicos, en el marco de la reforma del Estado, se asiste a un pasaje de universalidad en la asignación de los mismos (a través de una oferta homogénea abierta a todos) a la focalización en los sectores más desprotegidos y con menores recursos de la sociedad (Franco; 1996). Los autores que critican el universalismo sostienen que con la búsqueda de perseguir los valores de la igualdad y la integración social, las políticas sociales implementadas por el Estado de Bienestar fueron dirigidas a los sectores más instruidos de la sociedad, más organizados e informados no llegando así a los más “necesitados” y no cumpliendo con los cometidos de equidad y justicia (Franco; 1996). Agregando a este resultado injusto, el alto costo fiscal que generaba esta forma de prestación, se propone optar por el criterio de la equidad con el objeto de *“tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales”* (1996:13), para de esa forma dar respuestas específicas y focalizadas a poblaciones concretas. Desde esta perspectiva se sostiene que llegó la hora de los más carenciados, de los que nunca fueron escuchados ni incluidos en los programas sociales, la hora de los “indigentes”. Como manifestó el presidente de nuestro país Dr. Tabaré Vázquez en su discurso de asunción al cargo, haciendo referencia a las necesidades de los uruguayos *“(…)los más pobres de este país han perdido mucho y a ellos habrá que devolverles más y rápidamente (...) por eso el Plan de Emergencia. Porque hay gente que ha perdido demasiado y no puede seguir esperando(...)”*¹⁷.

Como señala Filguiera (1998) muchas de las estrategias de focalización que vienen implementando los países de América Latina son llevadas a cabo precisamente, por Fondos Sociales de Emergencia provenientes de préstamos internacionales. Es el caso de Uruguay que se encuentra ejecutando desde el año 2005 el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social dirigido a *“los hogares indigentes o en situación de extrema pobreza”*¹⁸. Desde el nuevo gobierno que asume, se definen las principales problemáticas sociales que enfrenta el país en términos de “emergencia”, de urgencia de atender ese sector postergado *“que va quedando desde hace mucho tiempo desprotegido (...) ese actor individual, ese actor colectivo sobre el cual ha caído una situación de falta de atención de servicios sociales claves”*¹⁹.

Para alcanzar dicho objetivo se implementarán todos los dispositivos necesarios para que sólo accedan al P.A.N.E.S los “indigentes”, creando instrumentos lo más fidedignos posibles

¹⁷ Información extraída de Nuevas perspectivas políticas. Discurso del Presidente Dr. Tabaré Vázquez el 1º de marzo de 2005. En: Revista Regional de Trabajo Social N° 33. Ed. Eppal. Uruguay, 2005.

¹⁸ Información extraída de *Un año contribuyendo al desarrollo social. Informa de gestión Abn'l 2005 – Marzo 2006*. Ministerio de Desarrollo Social. Uruguay, 2006.

¹⁹ Idem 6.

para seleccionar cuáles reúnen los requisitos necesarios que los englobe en dicha categoría y cuáles no, quedando el resto de la población sin respuestas y sin políticas sociales que los contemplen. Parecería ser que el único sujeto legítimo para acceder al plan es el que se encuentra en situación de pobreza extrema, y que logra demostrarlo y certificarlo tantas instancias sean necesarias hasta que el poder público le crea y considere que es merecedor de ser incluido en dicha política.²⁰ En síntesis, desde los promotores de esta estrategia de asignación de políticas sociales, focalizar es delimitar minuciosamente poblaciones destinatarias para reducir costos fiscales y alcanzar mayor equidad social; en palabras de Franco *"focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios"* (1996:14).

No obstante esta perspectiva presenta algunas falencias y ha sido objeto de críticas desde otras corrientes de pensamiento. En este sentido Pastorini señala que esta sustitución del principio de universalidad por el principio de selectividad conlleva a la reducción de los campos de intervención de las políticas sociales, a la constitución de un *"sistema de servicios sociales poco variado, cada vez más empobrecido, de menor calidad y cantidad"* (1995a: 6)

Al mismo tiempo la autora sostiene que las políticas focalizadas en realidad no llegan a la población de extrema pobreza o indigente sino que se encuentran *"direccionadas ao atendimento das necessidades pontuais de uma parte da população de escassos recursos, que não é, na realidade, a mais carenciada da sociedade"* (Pastorini; 1995b:138). Agrega que el sector más empobrecido de la población no reviste interés para el capital, ni desde el punto de vista político, porque es un sector sin poder de organización, presión o conflictividad; ni económico porque excede ampliamente las necesidades de reposición de mano de obra, formando parte de un super-excedente de oferta de la fuerza de trabajo que supera la demanda actual. Por el contrario, sostiene Pastorini, las políticas sociales se orientan a la población desempleada circunstancialmente o parcialmente empleada, a esa población excedente del mercado de trabajo que cumple las funciones de "ejército industrial de reserva". Es decir, que están a disposición de la producción capitalista y son rentables a la misma ya que actúan como reposición de la fuerza de trabajo presionando a la baja de los salarios, y que por lo tanto es necesario mantener en condiciones mínimas que le permitan su sobrevivencia y sustitución en el momento que el mercado lo requiera.

²⁰ Los aspirantes al P.A.N.E.S. deben transitar por sucesivas instancias de certificación de su situación hasta que el M.I.D.E.S. decida si le corresponde o no dicha prestación. Luego de la primera visita, el formulario donde se recogieron los datos es revisado y criticado; si falta información o la existente no es "creble" se pueden hacer una o varias re-visitas hasta que se aclare la situación. A partir de los datos recabados se le otorga o no el plan y si se lo deniegan puede hacer una carta de "descargos" donde eventualmente se pueden hacer nuevas re-visitas para evaluar si la primera decisión es revocada o efectivamente se trata de un hogar "no indigente". Sobre este proceso de selección de los aspirantes al P.A.N.E.S. se profundizará en el segundo capítulo de este trabajo.

Según la autora existiría un sector de la población que ella denomina “*excedente do excedente*”, conformada por las personas que integran la desocupación estructural, que tienen poca preparación para el trabajo y con carencias psíquicas y/o físicas que no les permiten estar aptas para las exigencias de la producción capitalista. Esta población, a la que supuestamente las políticas focalizadas pretende llegar, se encuentra marginada del sistema económico capitalista y termina siendo parcialmente atendida por la caridad y la filantropía privadas.

Pastorini argumenta esta afirmación demostrando que existen una serie de “*trabas seletivas*” para el acceso a los beneficios o servicios de las políticas sociales. Por un lado están las trabas de derecho, que están constituidas por las normas y requisitos burocráticos que obligan al solicitante de un programa social a presentar un conjunto de exigencias para acceder al mismo; y por otro lado están las trabas de hecho que generalmente no aparecen explicitadas pero que en la realidad dificultan el acceso universal a los servicios.

Dentro de las trabas de derecho existen cuatro tipos: trabas legales, trabas burocráticas, trabas reglamentarias y trabas presupuestales. Las trabas legales exigen al usuario que presente un documento que certifique su condición de “carente” o “pobre”, como es el caso del carné de asistencia al sistema de salud pública (popularmente conocido como “carné de pobre”), o las tarjetas que el Instituto Nacional de Alimentación (I.N.D.A.) otorga a los usuarios de los comedores y beneficiarios de las canastas de alimentos, ambos documentos sin los cuales la persona no puede ejercer sus derechos. Es importante señalar que la obtención de dicho requisito conlleva la realización de una serie de trámites previos (cédula de identidad, partida de nacimiento, declaración del BPS de que no se perciben haberes, certificado de control pediátrico de los hijos, etc.), trámites que para el caso de la población indigente constituyen procedimientos muy complicados, costosos y de larga duración, todo lo cual redundaría en la imposibilidad de efectuarlos. Por su parte las trabas burocráticas son aquellos mecanismos burocráticos administrativos que al mismo tiempo que dificultan el funcionamiento institucional también obstaculizan el movimiento de los usuarios por los entes públicos. En general, la obtención de los documentos requeridos para acceder a los servicios conlleva una peregrinación institucional, donde es necesario realizar un pasaje por múltiples y fragmentadas dependencias, oficinas, secciones, las cuales muchas veces tienen lógicas y criterios diversos así como funcionarios que atienden con mayor o menor dedicación al público que llega. Al mismo tiempo las trabas reglamentarias que a través de reglamentos, decretos, normas y costumbres determinan la forma de funcionamiento de la institución, también cercenan a los usuarios las posibilidades de acceso. Por ejemplo en el caso del P.A.N.E.S., como ya fue mencionado, los solicitantes tienen que pasar por una serie de instancias para certificar que forman parte de la población que el M.I.D.E.S. define en sus documentos como beneficiaria del programa; lo cual redundaría en un largo proceso de

idas y vueltas, de exposición y explicación de la situación, que quizás los sectores más desprotegidos de la población no estén en condiciones de sostener. Por último, Pastorini señala que existen trabas presupuestarias que al disminuir los gastos destinados a las políticas sociales, los beneficios y servicios prestados terminan disminuyendo su calidad, y el desgaste de los mismos conlleva a la privatización de algunas prestaciones que no todos pueden comprar en el mercado.

Las trabas de hecho están conformadas por las trabas geográficas y las trabas culturales. Muchas veces los servicios están concentrados en determinadas zonas de la ciudad (como el Centro o la Ciudad Vieja) que requieren el traslado de los usuarios para acceder a ellos. En general la población en situación de pobreza extrema no tiene la información y el conocimiento de dónde se encuentran las instituciones prestadoras y cómo llegar a ellas, teniendo en cuenta que esto implica tener una movilidad territorial por la ciudad, saber cómo tomarse un ómnibus y llegar correctamente a destino, poseer dinero suficiente para solventar el costo de los boletos y de los trámites en cuestión. En cuanto a las trabas culturales sucede que esta población tampoco tiene conocimiento sobre sus derechos como ciudadanos, sobre la importancia de estar inserto en el sistema de salud, de acceder a una buena alimentación, de atender su propia calidad de vida.

No obstante las apreciaciones señaladas, debemos reconocer que tanto en la formulación como en la implementación del P.A.N.E.S. se realizó un esfuerzo por tener en cuenta algunas de estas trabas selectivas y un intento por sortearlas. La "Campaña por El Derecho a la Identidad" que implicó la realización gratuita de trámites legales como cédulas de identidad, inscripciones tardías, reconocimiento de hijos, partidas de nacimiento, tanto en Montevideo como en 25 puntos diferentes del país²¹, constituyó uno de esos intentos por llegar a aquel sector que por diferentes trabas legales, reglamentarias y geográficas nunca accede a las políticas sociales. Otro mecanismo utilizado para tomar contacto con esta población fue el "desembarco" en diversos barrios que han estado segregados y marginados de muchos servicios y prestaciones sociales; el hecho de anticiparse a la demanda registrando los potenciales beneficiarios del plan en el propio territorio, habilitó el acceso a una población que quizás de otra forma no hubiera tenido conocimiento de la existencia de tal política. De todas formas no estamos en condiciones de evaluar un plan que sólo lleva un año y medio de ejecución, y queda abierto el interés por saber si más allá de los intentos por sortear los problemas de la focalización, efectivamente se logró llegar a los "más necesitados".

²¹ Idem 18.

1.4 La “voz” de los ciudadanos debe ser escuchada: la descentralización como estrategia de desresponsabilización estatal

Otro de los ejes centrales en la reforma del Estado es el pasaje de la centralización a la descentralización de las funciones político-administrativas del poder público, de un Estado fuertemente centralizado a la constitución de los ámbitos locales como actores privilegiados en la toma de decisiones. Filguiera define a la descentralización como *“la delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder político, de bases tributarias y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central estatal a las regiones, Estado o departamentos, como a las ciudades y municipios”* (1998:95). También señala el autor que esta estrategia ha sido implementada por grupos de diferente orientación ideológica, logrando adhesión tanto de los sectores conservadores como de sectores de izquierda, estos últimos exaltando las nociones de democracia y participación. En el caso de nuestro país, la I.M.M. bajo un gobierno de izquierda, ha sido la pionera en desarrollar la estrategia de descentralización, creando dieciocho centros comunales zonales donde se trasladan funciones de decisión, gestión y administración.

El anterior centralismo fue criticado por tomar decisiones careciendo de la información necesaria sobre las particularidades de cada zona, lo que redundaba en elaborar soluciones homogéneas para realidades heterogéneas y por lo tanto asignar de forma ineficiente los recursos (Franco; 1996). De esta forma el centralismo ha invisibilizado los intereses, opiniones y necesidades de los afectados inhibiendo la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de los bienes públicos. Por el contrario la descentralización traería consigo un mayor consenso social, generado a partir de la participación y el control de las burocracias por parte de la población; y al mismo tiempo al gestionarse los recursos en pequeñas regiones con menos personas involucradas, facilitaría el cálculo de los costos y beneficios de las políticas implementadas (Franco; 1996). En definitiva, siguiendo en el marco de la reforma del Estado, se vuelve nuevamente a la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y reducción del gasto público.

La descentralización abarca tres dimensiones: administrativa, social y política (Pérez Piera; 1992). La primera refiere al traspaso de cometidos y funciones a unidades desconcentradas con diferentes grados de jerarquía. A través de la eliminación de intermediarios se busca mayor eficacia en la gestión y mayor acceso de los usuarios a las dependencias estatales; así se puede escuchar la voz de los ciudadanos y dar respuesta a sus necesidades en forma menos burocratizada, más personal y adecuada a las particularidades de cada sector de la población. La dimensión social de la descentralización significa la apertura de la gestión comunal a la participación de la gente, buscando que los vecinos *“asuman responsabilidades específicas en la prestación de los servicios públicos, especialmente en*

aquellos pasibles de ser asumidos a escala barrial" (Pérez Piera; 1992:96). En el corriente año la I.M.M lanzó el llamado "*Presupuesto Participativo. Ciclo 2006*", el cual promueve la capacidad de propuesta de los vecinos a través de la elaboración de programas creados por ellos mismos, que incorporen las necesidades y problemáticas que el barrio enfrenta; siempre teniendo como cometido propiciar la democratización de la gestión pública a través de la participación social y la incidencia política de los ciudadanos²². Por último, y en estrecha relación con esto, la descentralización política consiste en la redistribución del poder político desde un núcleo central hacia unidades periféricas. Esto supone una redefinición de la estructura institucional, generando nuevas dependencias, normativas y ámbitos de decisión políticos, y una mayor democratización del poder, en la medida en que se amplían los niveles de participación y decisión ciudadana.

En el Uruguay, la Intendencia Municipal de Montevideo viene implementando desde el año 1990 una estrategia de descentralización que consistió en la división de la ciudad en 18 zonas, donde se instalaron los Centros Comunales Zonales como "*unidades político-administrativas desconcentradas del gobierno municipal*" (Veneziano; 2001:129). A estos aparatos políticos se les transfirieron algunos servicios, políticas sociales y trámites municipales, con el objetivo de acercar la administración a los ciudadanos. Al mismo tiempo se crearon los Concejos Vecinales como ámbitos de participación de los vecinos, teniendo como objetivo el reconocimiento de referentes de organizaciones sociales de la zona o de vecinos distinguidos por su trabajo en la comunidad (Veneziano; 2001). Y por último las Juntas Locales que son órganos de decisión política en lo local, que tienen una integración político-partidaria y que junto al intendente y los directores conforman el ejecutivo comunal; creadas con el cometido de democratizar el poder y desconcentrar el mismo desde unidades centrales a ámbitos periféricos de decisión.

Esta estrategia de descentralización que ha sido caracterizada a lo largo de este trabajo, así como ha ganado seguidores, también ha generado diversas críticas y oposiciones. Como señala Pastorini (2002) el proceso de descentralización no se ha desarrollado como tal, en la medida en que no ha incluido todas las dimensiones que la definen. La propuesta neoliberal propugna una estrategia desconcentradora (y no descentralizadora) que implica la transferencia de responsabilidades a los ámbitos locales, sin la contrapartida de la transferencia de recursos y de decisiones político-administrativas. Se asiste así a un pasaje de atribuciones y responsabilidades con el objeto de transferir el peso de la crisis del Estado y aliviar de los problemas al gobierno central.

²² Información extraída de *Presupuesto Participativo de Montevideo. Ciclo 2006. Reglas*. Unidad de Planificación y participación descentralizada. Departamento de Descentralización – I.M.M. Montevideo, 2006. En: www.montevideo.gub.uy/descentralización

En consonancia con esta postura, Claramunt sostiene que *“no se está frente a una efectiva descentralización, entendida esta en su modalidad democratizante, sino lo que ocurre es que se transfieren responsabilidades a las organizaciones o grupos coparticipantes (de la gestión de las políticas sociales) sin ir esto unido a una adecuada transferencia de recursos, de posibilidades y capacidades decisorias en distintos niveles”* (2003:35).). A partir de su experiencia en el fortalecimiento y asesoramiento a organizaciones sociales que coparticipan con distintos organismos del Estado en la gestión de diferentes programas sociales, la autora ha podido observar que estos actores de la sociedad civil terminan desarrollando una participación instrumental, despolitizada, reducida a microespacios y a lineamientos ya definidos en otras esferas. Como señala la autora muchas veces la participación a la que se apela se remite a que los vecinos limpien un local, participen de algún taller o de algunas actividades de gestión de un servicio, quedando anulada su capacidad de propuesta, de creación y de crítica. Bajo el velo de la autogestión, la autonomía y la participación de los ciudadanos, se esconde en realidad un proceso sistemático y progresivo de desresponsabilización del Estado y de transferencia de responsabilidades a la sociedad civil. A esto se suma que las personas que son llamadas a participar pertenecen a los sectores más vulnerados y desprotegidos de la sociedad, sectores que son convocados desde políticas tan empobrecidas y fragmentadas que ni siquiera aseguran las condiciones materiales para satisfacer las necesidades básicas de la población convocada. En este contexto resulta perverso que a los sectores más empobrecidos, que presentan mayores dificultades para insertarse en el mundo del trabajo y poseen mayores obstáculos para acceder a las políticas sociales, se les agregue la exigencia de participar para acceder a determinadas prestaciones sociales (Claramunt; 2003). En muchos de los programas sociales existentes, el acceso a los beneficios está condicionado por la participación de la población destinataria en la gestión y ejecución de actividades vinculadas al mismo. Por ejemplo, los beneficiarios del P.A.N.E.S. son convocados desde el programa “Rutas de Salida” a participar de actividades educativas y comunitarias, y si no concurren se les retira el ingreso ciudadano. En palabras de la coordinadora general: *“el compromiso también es hacer rutas de salida, te mandamos una invitación “tu hogar tiene que ir a Rutas de Salida” y tú no vas (...) te mandamos una carta señalando que estás incumpliendo uno de los compromisos (...) en ese caso Rutas de Salida informa dos veces y si no vas se le suspende el ingreso ciudadano”*..

Retomando el nudo problemático que guía este trabajo nos preguntamos: ¿es posible generar un efectivo protagonismo de la población cuando los lineamientos y las formas de participación no son definidas por los propios ciudadanos?, ¿hasta qué punto es real que la “voz” de los sujetos deba ser escuchada cuando lo que se requiere de éstos es un involucramiento instrumental, operativo y despolitizado?, ¿cómo se pueden generar

procesos democratizantes y efectivos de participación cuando la autonomía y la autogestión de los sujetos es restringida y su capacidad de propuesta y crítica es cercenada?

En síntesis, en el transcurso del recorrido teórico, empírico y reflexivo que significó este primer capítulo, se ha logrado constatar cómo las políticas sociales en el marco de la reforma del Estado y de las directrices marcadas por el contexto neoliberal, han sido alteradas significativamente perdiendo centralidad y protagonismo, amoldándose a los nuevos requerimientos capitalistas y modificando las funciones que tenían en el Estado de Bienestar. Como señala Pastorini (1995a), las funciones que cumplían las políticas sociales, de legitimación del orden vigente y de consenso social (función política); de provisión de bienes y servicios (función social) y abaratamiento de la reproducción de la fuerza de trabajo (función económica) hoy son redefinidas.

Por el contrario, este nuevo escenario nos deja con políticas sociales empobrecidas, de menor cantidad y calidad, que se encuentran focalizadas y a las cuales se accede a través de una larga peregrinación por las instituciones donde sus destinatarios tienen que certificar fielmente su pobreza. En la legitimación del orden la democracia da lugar al mercado; y los estados-nación son invadidos por los organismos internacionales, quienes marcan las directrices de muchas de las políticas internas. El Estado ya no se legitima por el juego democrático y el consenso social; pasando los beneficiarios de las políticas de ser concebidos como ciudadanos, a ser vistos como consumidores. La eficiencia económica y la eficacia en la gestión de los recursos son los criterios que reinan, convirtiéndose gran parte de la "cuestión social" en problemas de administración (Pastorini; 1995a). Las políticas ya no aparecen como conquista de los trabajadores, sino como concesión, como dádiva que refilantropiza la asistencia. Su carácter es meramente compensatorio, ya que como señala De Martino (2001) sólo buscan contrarrestar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos, realizados por la impronta neoliberal. La función económica que cumplían de socializar los costos de reproducción de la fuerza de trabajo hoy no alcanza a toda la población, ya que como se mencionó anteriormente las políticas se encuentran focalizadas sólo en una parte de ella. La responsabilidad de la reproducción de la fuerza de trabajo que otrora fue trasladada del capital al conjunto de la población, hoy se transfiere desde el Estado a los propios individuos y sus familias (Pastorini; 1995a).

Volviendo a nuestra preocupación central nos seguimos preguntando: ¿cómo impactan las actuales configuraciones de las políticas sociales en la producción de nuevas subjetividades?, ¿qué efectos traen en la autopercepción de los sujetos, esos criterios selectivos y perversos que condicionan el acceso de éstos a las políticas?, ¿cómo transitan su vida cotidiana aquellos "agentes sociales" que cargan sobre sus hombros la reproducción social de sus familias y de su comunidad? Preguntas que invitan a la reflexión y que arrojan temas para estudios posteriores.

CAPÍTULO 2

BUSCANDO A LOS SUJETOS A QUIENES SE DIRIGEN LAS POLÍTICAS SOCIALES

2.1 Las transformaciones en el modo de producción y sus implicancias en las políticas sociales

Las políticas sociales, como se señala al término del capítulo anterior, no pueden ser entendidas sólo como acciones tendientes a disminuir las desigualdades sociales, redistribuir la riqueza o corregir las inequidades generadas por el mercado, sino como señala Pastorini deben ser comprendidas como *“mecanismos de articulación tanto de procesos políticos (que procuran el consenso social, la aceptación y legitimación del orden, la movilización/desmovilización de la población, la manutención de las relaciones sociales, la reducción de conflictos), como económicos (buscando la reducción de los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, favoreciendo la acumulación y valorización del capital)”* (2000:215). Desde esta perspectiva, es necesario estudiar el papel que han jugado las políticas sociales en el marco de las diferentes formas que adopta el modo de producción capitalista, analizando cómo los cambios ocurridos en este último inciden en la configuración de los nuevos criterios orientadores de las primeras. Nuevas tendencias y criterios de las políticas sociales que metamorfosean también a los sujetos a quienes se dirigen, sujetos que en el marco de un nuevo modelo de acumulación se apuntará a debilitar, fragmentar y manipular, a ajustar a los requerimientos de la nueva estructura productiva “flexible”. Temas complejos que abordaremos a lo largo de todo este segundo capítulo.

En base a los aportes de Mandel, Behring señala que las políticas sociales surgen en el transcurso de un ciclo económico depresivo del modo de producción capitalista, como una estrategia más entre otras, para amortiguar las crisis de superproducción, superacumulación y subconsumo. En un escenario en el cual disminuyen las tasas de superlucros, crecen las dificultades de extracción de la plusvalla, se genera un excedente de producción que no puede ser colocado en el mercado y la burguesía comienza a desconfiar de los equilibrios de este último, se desarrollan una serie de medidas “anticíclicas” para evitar una nueva “crisis del 29”. Así es que el Estado dejará su investidura de “juez y gendarme” y pasará a tener un papel activo en: *“a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho por intermédio da política salarial e do controle de preços; a política fiscal e, dentro dela, os*

mecanismos de renuncia fiscal; a oferta de crédito combinada a una política de juros; as políticas sociais." (Behring; 1998:166). Al mismo tiempo se implementa un sistema de seguridad social, que constituye salarios indirectos financiados con el aporte de los trabajadores, para evitar una caída brutal del consumo. Dentro del "pacto keynesiano" estos salarios indirectos son también concesiones/conquistas de los trabajadores, conquistas y luchas que adquieren mayor eco según el momento de expansión o recesión de la economía (Behring; 1998). En este contexto las políticas sociales, en el ejercicio de su función económica y política, atienden las necesidades del capital y del trabajo, proveyendo los bienes y servicios necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, amortiguando conflictos y generando consensos a partir de las negociaciones tripartitas y contrarrestando el subconsumo a partir de una serie de "beneficios" que complementan el salario del trabajador (educación, vivienda, salud, etc.). En términos de Grassi, Hintze y Neufeld (1994), el Estado se mueve en una tensión permanente entre legitimación y acumulación, generando las condiciones necesarias para la reproducción del capital y logrando resguardar la "paz social" a partir de las respuestas a las demandas de la población. Según las autoras no hay acumulación sin legitimación, la historia de la sociedad capitalista moderna se mueve *"entre el reconocimiento formal de la igualdad y la necesidad estructural de la explotación"* (1994:11).

En nuestro país, ya desde inicios del siglo XX bajo el proyecto batillista, el Estado comienza a jugar un papel relevante en la sociedad y en la economía, creando un sistema de políticas sociales universales, protegiendo a los trabajadores con un conjunto de leyes laborales (jornada de ocho horas, legislación sobre accidentes de trabajo, regulación del trabajo femenino e infantil, control del salario mínimo), implementando medidas de protección arancelaria y subsidios a la industria y ampliando las bases de la participación política de los trabajadores (defensa de los derechos de reunión y huelga) (Filgueira; 1994). Se necesitaban trabajadores sanos e instruidos para desempeñarse en los servicios y en la industria urbana incipiente, al mismo tiempo que la introducción de "valores liberales" exigían la eliminación de la barbarie y la construcción de una población "civilizada". El Estado se legitimó a través de la ampliación de los derechos de los ciudadanos (legitimación), y al mismo tiempo implementó una serie de instrumentos para el disciplinamiento de la población, requisito necesario para convertir al país en un mercado rentable y seguro acorde con las exigencias del incipiente modo de producción²³ (acumulación).

A partir de la década del 70 este escenario se reestructura, la estrategia keynesiana comienza a mostrar sus límites y el capitalismo en su fase tardía entra nuevamente en un

²³ De esta forma, maestros, médicos y policías fomentaron lo que las transformaciones económicas imponían a una sociedad que a través de la eficacia, el trabajo, el estudio y la seriedad de la vida dejará de ser "bárbara" a ser "civilizada" (Barrán; 1997).

período depresivo. En forma conexas se produce una crisis de acumulación y una crisis de legitimación, en esa tensión contradictoria en que se mueve el Estado. Con respecto a la primera, la misma refiere *“a la limitación en la capacidad de reproducción ampliada del capital, que se expresó en la interrupción del crecimiento y en la inflación mundial”* (Grassi; 2003:36). La búsqueda de superlucros relacionada con la innovación tecnológica constante, la ampliación de la resistencia del movimiento obrero (debido a una disminución del ejército de reserva) y las dificultades para colocar en el mercado todos los bienes producidos, conducen a un período de estancamiento y depresión que tiene como consecuencias la crisis fiscal, la inflación permanente y la reducción de los gastos destinados al área social (Behring; 1998). La intensificación de las luchas sociales de la década del 60 aumentó el precio de la fuerza de trabajo llevando a una disminución en la productividad y en la tasa de ganancia (Antunes; 2005). La crisis estructural del capital y de su sistema de producción llevó a una hipertrofia del capital financiero frente a la esfera productiva, que estimuló la especulación desmedida. Las privatizaciones se incrementaron y se ingresó en una etapa de creciente desregulación y flexibilización del proceso productivo y del mercado laboral. Por su parte el modelo de producción taylorista-fordista ya daba señales de agotamiento mostrando que no podía dar respuesta a la retracción del consumo; retracción provocada por el desempleo estructural que se iniciaba (Idem).

La legitimidad del Estado de Bienestar habla consistido en conjugar los imperativos del mercado y del capital, con la igualdad social buscada a través del reconocimiento de los derechos sociales y las reivindicaciones de las clases subalternas. La crisis de dicha legitimidad se produce justamente cuando ya no pueden coincidir estos imperativos, desacompañándose la reproducción del capital con la reproducción social de la población (Grassi; 2003). Antes era redituable para el capital que el Estado redujera los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, porque era necesario tener trabajadores viviendo en condiciones dignas de existencia, y evitar convulsiones sociales que cuestionaran el orden; pero ahora la implementación de tecnologías economizadoras de mano de obra cada vez expulsan a más y más personas de sus puestos de trabajo, quedando librado a su propia suerte las posibilidades de obtener los recursos necesarios para la reproducción de su existencia, condenándolos a una lucha diaria por la supervivencia. Según Grassi, Hintze y Neufeld esta reestructura no vuelve ilegítima la acción del Estado ya que *“el crecimiento de la pobreza o de la desocupación no invalidan por sí mismas el modelo: sólo llevan a preocuparse por los límites empíricos de la legitimidad y por la capacidad del asistencialismo para operar en la neutralización de la contradicción”* (1994:21). Los derechos sociales se restringen, la reproducción social es devuelta al ámbito privado, el acceso al bienestar se despolitiza y deseconomiza, los colectivos se debilitan y fragmentan pasando la sociedad a ser *“un mero agregado de individuos que realizan sus intereses individuales”* (1994:22). Y

precisamente en este último aspecto es donde se apoya el Estado para fundar su nueva legitimidad, "(...) si la vivienda, la educación, la alimentación, el trabajo, el salario, etc. pierden su condición de derechos (constitutivos de sujetos colectivos) para ser recursos cuyo acceso regula únicamente el mercado, el no acceso deja de constituir un problema del Estado, para devenir un problema de particulares. La política de legitimación oscilará, necesariamente, entre el asistencialismo y la represión." (Idem). Según Nogueira (2004) este escenario de despolitización e individualismo es producto del triunfo de una hegemonía que subestima la política, mercantiliza la vida y promueve una ideología de la autosuficiencia, la soledad y de no pertenencia a colectivos. La incertidumbre, la sensación de que no se puede transformar la realidad en que se vive, la fragmentación de grupos e intereses, las dificultades del sistema político y de los movimientos sociales para producir consensos, "agregaciones superiores" e interés general, van configurando una situación, en suma, "faz com que a sociedade perca a capacidade de planejar destinos e de viver utopias" (2004:90).

En el marco de la crisis de acumulación y de legitimación, se producen una serie de transformaciones en el mundo del trabajo y en el mundo de la producción asisténdose al pasaje desde un modelo de acumulación y regulación fordista-keynesiano a uno de acumulación flexible (Harvey; 1993)²⁴. A continuación se efectuará una comparación de ambos modelos con el objeto de comprender las transformaciones mencionadas y cómo éstas contribuyen en la producción de nuevas subjetividades en los trabajadores.

2.2 De la rigidez del fordismo a la "acumulación flexible": ¿qué trabajador para qué trabajo?

Según Antunes (2005) el sistema taylorista-fordista se caracterizó por una producción en masa, homogeneizada y verticalizada, mientras que el modelo de producción flexible encarnado en el toyotismo, respondió a las demandas del mercado y a las exigencias de los consumidores, con mercancías más variadas y heterogéneas. Como condición para la reproducción ampliada del capital, los bienes producidos ahora acortan su vida útil y su valor de uso disminuye, aumentando así "la velocidad del circuito productivo" y exigiendo de las empresas innovación constante e intensificación del trabajo desmedida.

El trabajador semicalificado y especializado en la realización mecánica y repetitiva de tareas específicas ahora opera simultáneamente en varias máquinas, "alterándose la relación

²⁴ Según Harvey, la "acumulación flexible" está marcada por una confrontación directa con la rigidez del fordismo. "Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional" (1993:140).

hombre/máquina en la cual se basaba el taylorismo-fordismo” (Antunes; 2005:41). El obrero dejó de ser un apéndice de la máquina para exigirse de él tanto involucramiento y participación en el proceso productivo como calificación y perfeccionamiento constantes. Las empresas demandan un trabajador polivalente y multifuncional que maneje una serie de máquinas informatizadas y que sea eficiente para que la producción esté *just in time*. Como el ritmo y la velocidad de la cadena productiva aumentan y los obreros trabajan simultáneamente en varias máquinas diversificadas, se produce una intensificación del ritmo productivo y de la explotación del trabajo. Al exigirse que el trabajador esté tan calificado como para desarrollar múltiples tareas, los puestos de trabajo disminuyen y cada vez más se necesitan menos empleados.

El anterior patrón productivo se caracterizó por una forma de trabajo parcelado y fragmentado de descomposición de tareas; mientras que el toyotismo apuesta a un trabajo en equipos (grupos “semiautónomos”) donde los trabajadores deben analizar su rendimiento y elaborar propuestas para aumentar la productividad. A través del sistema “*kaizen*” (que significa capacitación continua), los trabajadores son incentivados a proponer proyectos para mejorar el proceso de trabajo dentro de la empresa, identificando posibles áreas de conflicto e insatisfacción de los empleados y elaborando estrategias para mejorar la comunicación y el relacionamiento entre ellos. El saber intelectual y las habilidades del trabajador que fueron despreciadas por el taylorismo-fordismo, son ahora requeridas y utilizadas para aumentar las ganancias de la empresa.

Estas nuevas técnicas de gestión de la fuerza de trabajo basadas en la autonomía y el compromiso participativo de los obreros, esconden según Antunes “*una participación manipuladora y que preserva, en esencia, las condiciones del trabajo alienado y extrañado*” (2005:38). El autor sostiene que en el toyotismo el trabajador se convierte “*en un déspota de sí mismo (...) es instigado a autorrecriminarse y castigarse si su producción no alcanza la llamada “calidad total”*” (2005:199,200). La empresa busca cooptar a los trabajadores, interpretando cualquier resistencia o crítica como obstáculo al buen funcionamiento de la misma. El lugar de trabajo aparece como una “segunda familia” a la que el empleado debe su servicio y dedicación total.

De esta forma, en similitud con lo que sucede en el campo de las políticas sociales, el nuevo patrón de producción también promueve la concepción de un sujeto protagonista, comprometido e involucrado, que en forma autónoma y autogestionada desarrolle estrategias para mejorar la productividad y el rendimiento, y que sea responsable de las ganancias o las pérdidas de la empresa. Antunes sostiene que se genera una intersección entre la subjetividad del trabajo (entendida como el aspecto propiamente intelectual y cognitivo) y el proceso productivo, que obliga al trabajador a reaccionar eficazmente frente a inconvenientes inesperados y a tomar decisiones para resolverlo; se requiere un “sujeto

activo" que coordine en forma cooperativa con los demás trabajadores de la empresa, las diferentes funciones de la producción (Lazzarato *in* Antunes; 2005). Tomando los aportes de Tertulian, Antunes enmarca este proceso de manipulación de los trabajadores en la construcción de una "*subjetividad inauténtica*", considerando que la dimensión de la subjetividad en el proceso de trabajo está al servicio de la autorreproducción del capital, la "calidad total", y la búsqueda de una hiperproductividad. Esta subjetividad inauténtica es la subjetividad de un individuo que acepta la inmediatez de su condición impuesta por el *statu quo*, que no posee una personalidad autónoma y que transita una "*existencia extrañada*". Antunes (2005) señala que las nuevas técnicas de gestión de la fuerza de trabajo como los "círculos de control de calidad", el sistema "*kaizen*", el compromiso de participación de los trabajadores, manifiestan una subjetividad extrañada en relación a lo que se produce y para quién se produce. El trabajador actúa en función de los objetivos e intereses de la empresa, los que a su vez esconden la necesidad de responder a los requerimientos de los consumidores. Además de no lograr apropiarse del fruto de su trabajo, el empleado no puede cuestionar ni criticar las exigencias de la empresa, ya que si no demuestra disposición y voluntad de cooperación será reemplazado por otro que sí esté a la altura de las circunstancias.

A todo esto se suman otras formas contemporáneas de extrañamiento, como la incitación constante al consumo de mercancías, a usar el tiempo libre adquiriendo bienes en el mercado, a calificarse mejor y capacitarse constantemente para conseguir empleo, todo lo cual evidencia "*el dominio del capital sobre la vida fuera del trabajo*" (Antunes; 2005:122). Esta nueva fase del desarrollo productivo también hecha raíces en el plano ideológico, promoviendo el culto de un "subjetivismo" y la apología de un individualismo exacerbado que pretenden aniquilar las anteriores formas de solidaridad y de acción colectiva. En una sociedad donde ya no prima el interés general sino el individual, donde supuestamente los sujetos triunfarán o fracasarán en función de sus diferenciales cuotas de poder, riqueza o saber; el "sálvense quien pueda" y el "hacé la tuya" están a la orden del día. Así es que los trabajadores son incitados a competir entre sí para conseguir empleo, a calificarse constantemente para que otro no lo desplace en su puesto de trabajo, a alejarse de los ámbitos colectivos que cuestionan el funcionamiento y las exigencias de la empresa. Según Bihr, el capitalismo en su fase actual trae consigo una "*crisis simbólica*" que se expresa en la dificultad de los individuos para dar un sentido a sus existencias, "*para creer o mantener su identidad personal, para poder comunicarse con otros, para ser capaces de heredar la experiencia de las generaciones anteriores, para sentirse capaces de participar en las actividades colectivas, tomando parte de la construcción del mundo*"²⁵ (1999:53). La

²⁵ Esta crisis simbólica deriva de la incapacidad de las sociedades capitalistas desarrolladas de proponer a sus miembros un orden simbólico, "*un conjunto de ideas, de referencias, de normas, de valores, que representen un mundo a la vez intelectualmente comprensible y subjetivamente aceptable, hasta deseable*" (Bihr; 1999:53).

angustia, la inseguridad, la amenaza del desempleo y la precariedad en las condiciones de vida, la fragmentación de los colectivos de pertenencia, van generando un proceso de privatización de la vida social y de repliegue en lo individual. Al mismo tiempo esta crisis sirve de base al resurgimiento de movimientos de extrema derecha, que convierten la angustia en miedo: miedo del otro, miedo del extranjero, miedo del cambio (Bihar; 1999). Miedos que alimentan tanto discursos de combate a la "inseguridad", como prácticas que promueven la represión y el control de grandes masas de población que se ven obligadas a desarrollar diversas estrategias de sobrevivencia. En este contexto nos preguntamos: ¿cómo superar estas formas de extrañamiento y alienación en una sociedad regida por la competencia y el individualismo?, ¿cómo efectuar el pasaje de los intereses particulares al interés colectivo cuando los sujetos están cada vez más aislados y reclusos al ámbito privado?, ¿cómo elaborar un proyecto colectivo que incorpore las demandas de los diversos grupos fragmentados y devuelva la convicción de que es posible construir un mundo diferente?

Preguntas éstas de difícil respuestas, preguntas que motivan la reflexión y búsqueda de claves que sigan ayudando a comprender el escenario que se ha ido exponiendo a lo largo de este trabajo.

Continuando con los cambios generados en la transición del taylorismo al toyotismo, se pasa de una estructura productiva verticalizada a una horizontalizada, donde la mayor parte de la producción está tercerizada en múltiples empresas que son subcontratadas. La nueva estructura flexible recurre a la desconcentración y la tercerización, conformando una red de pequeñas y medianas empresas. Neffa (1999) señala que para que estas empresas sean competitivas, deben introducir todas las innovaciones tecnológicas y organizacionales del nuevo patrón productivo, dejando las herramientas con propósitos únicos, variando e innovando los productos, con el objeto de ahorrar capital y disminuir la densidad por trabajador ocupado.

Entre las empresas centrales y las periféricas existen diferencias en cuanto a las condiciones laborales en que los trabajadores son contratados. En las empresas matrices existe un pequeño número de trabajadores calificados y multifuncionales más estables, con buenos salarios, con posibilidades de promoción dentro de la empresa. Pero en las empresas descentralizadas los empleados son menos calificados, con habilidades menos especializadas y están ligados laboralmente por contratos temporarios, a tiempo parcial, en condiciones más precarizadas que los trabajadores centrales (Harvey; 1993)²⁶. En palabras

²⁶ Según Harvey, en la periferia hay dos subgrupos: uno conformado por empleados a tiempo integral con habilidades fácilmente disponibles en el mercado, con menos acceso a oportunidades de carrera y caracterizado por una alta tasa de rotatividad (incluye personal del sector financiero, secretarías, personal del trabajo manual menos especializado); otro integrado por empleados a tiempo parcial, temporarios, con contrato a término, subcontratados, que ofrece una mayor flexibilidad numérica y una menor seguridad en el empleo respecto al primer subgrupo.

de Neffa: *“La gestión de la fuerza de trabajo parte de la premisa que es cada vez más difícil asegurar a los nuevos trabajadores un empleo estable, a tiempo completo y con contratos de duración indeterminada”* (1999:90). En su defecto proliferan los contratos a término, el trabajo a tiempo parcial y múltiples formas de trabajo precario y clandestino. Los inestables puestos de trabajo, las condiciones laborales cada vez más precarizadas y el avance del desempleo, dejan al trabajador con menos posibilidades de ejercer sus derechos en un contexto en el que reinan la inseguridad y la incertidumbre. A diferencia del patrón fordista-keynesiano, el trabajo se convierte en una mercancía más que debe quedar sujeta a las reglas de la competencia; para reducir los costos laborales deben privatizarse los sistemas de seguridad social, individualizando así los salarios directos e indirectos; para hacer más fácil y barato el despido y aumentar la movilidad de la mano de obra se recurre a la flexibilización y desregulación del uso de la fuerza de trabajo; y por último el Estado aquí también se repliega dejando de ser árbitro y regulador del mercado laboral (Neffa; 1999). Nuevamente se apela a la decisión autónoma de los individuos, a sus destrezas y habilidades personales para conseguir un empleo, preservar su puesto de trabajo y adaptarse a las nuevas exigencias de los tiempos que corren. Ahora más desprotegido y vulnerado, más alienado y explotado, con menos posibilidades de insertarse en ámbitos de acción colectivos que a su vez también se encuentran debilitados.

En el caso del Uruguay, Olesker señala que aquí también se asiste a la conformación de un nuevo modelo de acumulación capitalista que genera reestructuras en el mundo del trabajo. El modelo de establecimiento tradicional, fabril y vertical se desdibuja, dando lugar a *“formas horizontales de integración económica a través de la tercerización, la subcontratación temporal, entre otras”* (2001:85). Se consolida el desempleo estructural, el subempleo y la precariedad, y a partir de 1992 se inicia un proceso de desregulación del mercado de trabajo caracterizado por la no convocatoria a negociación colectiva y el desmantelamiento del sistema de seguridad social. La ley 16.713 habilitó la transformación de los trabajadores asalariados en empresas unipersonales, lo que desresponsabiliza al contratante de todo aporte a la seguridad social y conlleva a la reducción de derechos laborales históricamente conquistados. De esta forma los empleos estables escasean y proliferan los trabajos precarios, a término, con jornadas de trabajo más extensas, salarios menores y amplias posibilidades de despido por parte de las empresas. En consonancia con lo expuesto anteriormente, aquí también *“los nuevos paradigmas administrativos –reingeniería, calidad total y otros- promueven la idea y realidad de que la situación de los trabajadores depende de ellos mismos”* (Olesker; 2001:90).

La "clase-que-vive-del-trabajo"²⁷ viene sufriendo una serie de transformaciones a raíz de los cambios acaecidos en el modo de producción y en el mundo del trabajo. En primer lugar la reducción del proletariado industrial, tradicional, manual, "estable y especializado" (producto de la introducción de nuevas tecnologías de la reestructuración productiva), da lugar al incremento de un "nuevo proletariado fabril y de servicios", que se encuentran tercerizados, con contratos a término y a tiempo parcial (Antunes; 2005). Al mismo tiempo se produce una intersección entre género y clase social, siendo las mujeres las más afectadas por la precarización y la desregulación del trabajo. Las actividades de concepción que exigen mayor calificación, creatividad y conocimiento son realizadas por los varones, y las tareas manuales, repetitivas, más elementales y menos calificadas son asignadas a las mujeres. También existen diferencias salariales, siendo las mujeres las que perciben menores ingresos aún con jornadas de trabajo más extensas. Son discriminadas si son casadas o tienen hijos y los sindicatos no ven con buenos ojos la incorporación de las mismas a su organización.

Otras tendencias que vienen ocurriendo en el mundo del trabajo son: el incremento de los *asalariados medios* y del sector servicios, la exclusión de jóvenes y viejos del mercado laboral y la expansión del tercer sector como fuente de trabajo. El sector servicios viene siendo dominado cada vez más por las nuevas formas de gestión y organización, y absorbe un núcleo de trabajadores precarizados y explotados. Los jóvenes que terminan sus estudios y se capacitan en forma permanente, no logran ingresar al mercado laboral. Como señala Castel "jóvenes que hace veinte años se habrían integrado sin problemas en la producción, se encuentran condenados a errar de pasantía en pasantía, o de una pequeña tarea a otra" (1997:408). Aún en peores condiciones se hayan los jóvenes que no tienen posibilidades de acceder a la calificación y los puestos de trabajo son ocupados por otros más capacitados que ellos.²⁸ Y en el otro extremo del rango etario están los trabajadores de más de cuarenta años, que no consiguen recualificarse para adaptarse a las nuevas exigencias, y ocupan las largas filas del desempleo o del trabajo informal, transitando ellos de "changa" en "changa"²⁹.

El "tercer sector" va absorbiendo progresivamente trabajadores que han sido desempleados, asumiendo la forma de empresas de carácter comunitario, donde predomina el trabajo voluntario e incluye diversas actividades no lucrativas. A partir de la creciente desocupación generada en el sector industrial y como otra estrategia de la reestructuración del capital, el

²⁷ Antunes incluye en esta categoría a " todos aquellos y aquellas que venden su fuerza de trabajo a cambio de un salario, incorporando, además del proletariado industrial, a los asalariados del sector de servicios; y también al proletariado rural, que vende su fuerza de trabajo para el capital" (2005:93). Pertenecen a esta categoría el proletariado precarizado, part-time, trabajadores tercerizados, trabajadores asalariados informales, trabajadores desempleados que han sido expulsados del proceso productivo y del mercado de trabajo.

²⁸ Este tema será profundizado más adelante cuando se discutan las nuevas políticas de inserción dirigidas a los jóvenes (programas educativo-laborales).

²⁹ Este término es utilizado popularmente para designar un tipo de empleo que es informal, muy fugaz en el tiempo (un día, una semana, máximo un mes), y sin ningún tipo de protección laboral.

"tercer sector" promete ser una fuente de empleo alternativo (Montaño; 2002). Actuando supuestamente al margen de la lógica mercantil, y guiado por la solidaridad y la cooperación entre los desempleados, este sector aparece como generador de una forma de trabajo que no sería más alienada, sino que permitiría desarrollar la creatividad y la libertad humanas³⁰. Por su parte Antunes, si bien identifica actividades que en el marco de la llamada "economía solidaria" han logrado colocarse *"al margen de la lógica mercantil"*, cuestiona el carácter alternativo del "tercer sector". En este sentido afirma que: si bien *"cumple un papel funcional al incorporar trabajadores desempleados, (no logra) revertir y alterar sustancialmente la esencia de la lógica del sistema productor de mercancías y de la valorización del capital"* (2005:103,104). Los varones y mujeres que fueron expulsados del mercado de trabajo y hoy son incorporados a este sector, no se visualizan como desempleados o excluidos sino como personas que están realizando actividades útiles, creativas, *"dotadas de algún sentido social"*; encubriendo así la responsabilidad pública y social que tiene el sistema capitalista con la problemática del desempleo. Al mismo tiempo, Sarachu sostiene que las afirmaciones sobre el carácter alternativo del "tercer sector" se centran en aspectos demasiado endógenos, *"dando cuenta solamente de la dinámica de las diversas expresiones organizacionales que conformarían este sector exacerbando así, su carácter alternativo respecto a la economía capitalista como un todo, perdiendo de esa forma la posibilidad de aprender su significación social"* (2004:87).

El escenario descrito anteriormente muestra cómo la clase-que-vive-del-trabajo transita por procesos de fragmentación, heterogeneización y complejización (Antunes; 2005), donde los trabajadores se encuentran en diversas situaciones, algunos muy pocos, con empleos más estables pero alienados por las nuevas tecnologías, y otros, una gran masa, de trabajadores sin calificación que se encuentran afectados por el desempleo estructural. En términos de Castel existen tres grandes transformaciones en el mundo del trabajo: la *"desestabilización de los estables"*, que coloca a una parte de la clase obrera integrada y los asalariados de la clase media en riesgos de perder sus puestos de trabajo y sus redes de sociabilidad; la *"instalación en la precariedad"*, que conduce a una gran masa de trabajadores a realizar tareas transitorias, que exigen una baja calificación, sin ningún tipo de protección laboral; y la aparición de un conjunto de individuos *"supernumerarios"*, *"inútiles para el mundo"* que a pesar de los intentos de recalificarlos y capacitarlos ya no encuentran un lugar en la sociedad, *"flotan en una especie de tierra de nadie social (...) no están conectados a los circuitos de intercambio productivo, han perdido el tren de la modernización y se han quedado en el andén con muy poco equipaje"* (1997:416).

³⁰ Para una mayor profundización de los argumentos que sostienen estas promesas véase: Montaño, C. *Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. Ed. Cortez. São Paulo, 2002.

Este conjunto de transformaciones que se vienen dando desde la década del 70, impactan fuertemente en el movimiento obrero y hacen tambalear la centralidad política que otrora tenían los trabajadores. Las nuevas formas de alienación y extrañamiento que producen cooptación y manipulación de los obreros por parte de las empresas, las heterogéneas situaciones laborales que distancian a los trabajadores en sus intereses y demandas, el dominio de una lógica de competencia que invita a aislarse de los colectivos y a buscar la consecución de los intereses personales; todo ello va preparando el terreno para el debilitamiento de la clase-que-vive-del-trabajo como sujeto político. Al respecto, Sarachu afirma que la fragmentación y complejización de esta clase generan una gran heterogeneidad de situaciones laborales, *“que entre otras derivaciones, provoca alteraciones en la estructuración de intereses, prácticas organizativas, reivindicaciones y representaciones”* (2004:89). Se asiste a procesos de *“complejización de la estructura de clases y sus conflictos resultantes que suponen una ampliación, resignificación de las zonas donde se desarrollan los conflictos sociales”* (Idem); se produce una implosión de nuevas identidades y demandas de movimientos sociales que aparecen aislados y atomizados. Así, se difumina la noción de un “nosotros” compacto y homogéneo, de un actor colectivo que lucha por un proyecto común, que es capaz de enfrentarse a la ofensiva del capital. En definitiva, la identidad de clase está siendo afectada y el papel central que antes jugaba el trabajo en la conformación de identidades personales y sociales está siendo cuestionado. En palabras de Nogueira: *“separa-se o que antes era uno, deslocam-se valores e opiniões, grupos declinam na escala social, trocando subitamente de lugar com outros que ascendem sem que se saiba bem porque, o trabalho já não é mais o mesmo, arrastando consigo, ao ser reconfigurado, todo um imaginário e toda uma maneira (...) de encarar a vida, definir-se a si próprio, ver os outros e conceber um futuro. Uma explosão de novas identidades (culturais, de gênero, profissionais, étnicas, religiosas) faz-se sentir ininterruptamente”* (2004:93)³¹. El campo de la subjetividad está siendo problematizado, al modificarse la estructura de clases, mezclarse las identidades, quebrarse los vínculos asociativos y las instituciones que antes organizaban y defendían los intereses de los trabajadores; las políticas de ajuste y la reestructuración productiva han desestimulado la acción colectiva (Nogueira; 2004). En palabras de Sarachu: *“en lugar de formas masivas y politizadas de participación, se registra una multiplicación de iniciativas locales, focalizadas y dispersas en sus intenciones”* (2004:84).

En este mundo fragmentado nos preguntamos: ¿cómo se logra construir una identidad colectiva que incorpore la diversidad de expresiones identitarias en pos de un proyecto

³¹ Este cuestionamiento de la centralidad política de la clase-que-vive-del-trabajo no está incorporando un debate mucho más amplio y profundo como lo es la discusión acerca de la centralidad ontológica del trabajo. Para comprender este tópico son interesantes los aportes de Antunes en su libro *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Ed. Antidota. Brasil, 1995.

común y compartido?, ¿qué actor puede tener hoy en día la capacidad de conducir tal desafío?, ¿cómo incorporar en esta acción a los sectores más vulnerados y fragmentados, cuyas vidas cotidianas están centradas en la lucha por la supervivencia?

En el Uruguay, la flexibilización laboral, la precarización de las condiciones de vida de los trabajadores, el aumento del desempleo y la subocupación, la heterogeneización en las formas de trabajo, han conducido también a un proceso de descomposición de la clase trabajadora que afecta su identidad de clase (Zibechi; 1999). A partir de la década del 90, la precarización en las condiciones de existencia y el desempleo conducen al vaciamiento de los tradicionales barrios obreros, y a la emigración de los trabajadores a zonas periféricas de la ciudad, que carecen de servicios, espacios recreativos y centros de convivencia social. Transitando por la pérdida de la identidad barrial, subsumido en el aislamiento y alejamiento de los espacios en los que antes se sentía parte, el trabajador comienza a asumir valores "extraños" a los de su clase y a percibirse como el culpable de la situación que vive (Idem). Este proceso de marginación y fragmentación territorial aísla a los trabajadores, rompe los vínculos que antes tenían, *"los aleja de los centros de poder, los despoja de sus saberes y de su orgullo de clase, les hace perder su independencia material e ideológica"* (Zibechi; 1999:40). Al mismo tiempo, un conjunto de transformaciones hace que los sindicatos dejen de ser el *"espacio público"* de los trabajadores³² y se conviertan en gestores de intereses sectoriales. La complejización y diferenciación en las condiciones laborales hacen que los trabajadores más pobres, los desempleados y los informales no participen del movimiento sindical y vean a los que sí están sindicalizados como *"privilegiados"* y no como *"hermanos de clase"*. La permanencia y reproducción de las anteriores formas de lucha (huelgas, paros generales, etc.) y el surgimiento de nuevas que superen la desintegración promovida por el neoliberalismo, también se ven dificultadas por todas las transformaciones mencionadas (Zibechi; 1999). Según el autor citado, el movimiento sindical dejó de ser el eje articulador del movimiento popular pero deberá en el futuro cambiar sus formas de organización y sus estilos de trabajo para incorporar las diversidades y complejidades de la actual clase trabajadora.

Ante estas transformaciones ocurridas a partir del nuevo patrón productivo, que complejizan y precarizan las condiciones laborales, que debilitan y fragmentan los movimientos sociales y los ámbitos de participación colectiva, las políticas sociales intentan esbozar algunas respuestas. Las condiciones de explotación y alienación en que se encuentran los trabajadores, las largas filas de desempleados y de *"inútiles para el mundo"* que no

³² *"Muchos sindicatos fueron espacios colectivos en los que se reproducía la cultura obrera: se celebraban bodas, cumpleaños, fiestas particulares que cobraban un carácter colectivo (...) tenían su propia biblioteca, servicios médicos, cine, teatro, guardería, realizaban recitales y charlas formativas e informativas (...) El sindicato representaba el espacio que los obreros no tenían en la sociedad. Era su espacio: el "nosotros" frente al "ellos".* (Zibechi; 1999:46,47)

encuentran un lugar en la sociedad, los jóvenes que transitan de pasantía en pasantía, la *“desestabilización de los estables”*, la *“instalación en la precariedad”*, plantean complejas interrogantes y desafíos ante los cuales las políticas sociales tendrán algo que decir. En este trabajo sólo abordaremos tres de estas respuestas: las políticas de inserción, las políticas de empleo basadas en la capacitación y *“empleabilidad”* de los sectores más vulnerables de la población y la propuesta del ingreso mínimo de inserción (en particular el caso uruguayo del *“ingreso ciudadano”*); siempre con el objetivo de buscar la concepción de sujeto que subyace a estas propuestas.

2.3 Una salida ante las transformaciones acaecidas: las políticas de inserción

En primer lugar es importante exponer la distinción que realiza Castel entre políticas de integración y políticas de inserción. Las primeras son las antiguas políticas universales dirigidas a que toda la población acceda a los bienes y servicios necesarios para su reproducción social, que buscan una *“reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades, el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición salarial”* (1997:422). Están motivadas por *“la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro (y) proceden mediante orientaciones e instrucciones generales en un marco nacional”* (Idem).

En cambio 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 (...) a partir de la constatación de que tienen menos y son menos, de que están en una situación deficitaria (de que), padecen un déficit de integración”* (Castel; 1997:422,423).

Como señalan Castel (1997) y Rosanvallon (1995) esta distinción remite a la antigua relación entre seguro social y la ayuda social, entre derecho al trabajo y derecho a la asistencia. Con el surgimiento del Estado moderno, protector y reductor de incertidumbre surge la preocupación de atender a la indigencia, ya no mediante la caridad y la filantropía sino por medio del trabajo. Al principio era el trabajo como mecanismo de control, castigo y disciplinamiento de los indigentes, con un carácter reformativo y moralizante y visto como una responsabilidad ineludible de los pobres sanos que en buenas condiciones físicas y psíquicas debían ser productivos para la sociedad (Rosanvallon; 1995). Los individuos eran clasificados en *“buenos”* y *“malos”* pobres, quedando por un lado *“el verdadero pobre”* a quien sus condiciones físicas (discapacidad, invalidez, edad) le impedían trabajar y por tanto era digno de recibir ayuda, y por otro lado el *“falso mendigo”* que con posibilidades de trabajar simulaba su indigencia y pretendía vivir de la asistencia que le dieran los demás. En términos de Castel, existe un perfil de la población al que denomina *“handicapología”*, que

estaría compuesto por *“ancianos indigentes, niños sin padres, lisiados de todo tipo, ciegos, parálíticos (que) tienen en común el no poder subvenir a sus necesidades básicas porque no están en condiciones de trabajar”*. (1997:29). Esta población será objeto de intervenciones sociales, pero para ello los individuos deberán certificar su condición de “inválidos”, porque siempre se sospechará que estarán simulando su condición para vivir en función de los demás. No obstante, está la figura del *“mendigo válido”*, aquel que sin dificultades físicas o psíquicas que le impidan trabajar, no lo hace porque no encuentra trabajo, situación que plantea un dilema que se reiterará a lo largo de la historia de la asistencia. En palabras de Castel: *“Toda la historia de la asistencia juega con esta contradicción. Plantea y reitera la exigencia de la incapacidad para trabajar como condición para obtener socorro, y con la misma frecuencia la confirma y la traiciona”* (1997:68).

Luego, con las revoluciones obreras del siglo XIX se empieza a diferenciar el derecho al trabajo como el derecho que toda persona tiene de vivir de su trabajo, siendo la sociedad quien debe proporcionarlo; y el derecho a la asistencia que era *“el que tienen los niños abandonados, los lisiados y los ancianos de recibir del Estado los medios de subsistencia”* (Rosanvallon; 1995:147). Como sostiene Castel, la protección basada en la seguridad social remite a una serie de prestaciones en función de la adscripción al mundo del trabajo, y en cambio la ayuda social consiste en subsidios a aquellos *“cuya existencia no está asegurada sobre la base del trabajo o la propiedad”* (1997:423), incluso dependiendo de poseer cierta discapacidad.

A fines del siglo XIX y comienzos del XX, aparece el empleo como *“inscripción social y jurídica de la participación de los individuos en la producción de riquezas, de la que el desempleo podrá definirse como el reverso”* (Gautié; 1998:529). Como señala Gautié se produce la *“invención del desempleo”*, comenzando a reconocer que la inactividad de algunos individuos no se debe a características personales (incapacidad, holgazanería) sino a un mal funcionamiento del mercado laboral. De una clasificación de individuos “pobres”, “indigentes”, “vagabundos”, se pasa a un fenómeno macrosocial el “desempleo”, fenómeno que será objeto de estudios sociológicos e intervenciones estatales con la creación de las políticas de pleno empleo. La responsabilidad de obtener los medios de subsistencia a través del trabajo no pertenece a la órbita individual, sino que se traslada al colectivo de la sociedad que ahora tiene deber de indemnizar y asegurar los riesgos del funcionamiento del mercado. En palabras de Rosanvallon: *“Comprendida como un accidente, insertada en un análisis económico coyuntural, la desocupación era susceptible de tratarse en una lógica aseguradora alimentada por aportes y contribuciones deducidos del trabajo. Las indemnizaciones por desempleo (...) no eran asimilables a una forma cualquiera de asistencia: se convertían en algo debido, la contrapartida de aportes y contribuciones”* (1995: 155).

En la actualidad, sin embargo, varios autores señalan que se está en un proceso inverso al anterior, donde la categoría "desempleo" está en crisis y deconstrucción, y aparecen problemáticas que recuerdan a la vieja *"handicapología"* y que re-colocan nuevamente las responsabilidades en los sujetos individuales. Como ya fue mencionado en este trabajo, a partir de la década del 70 proliferan una serie de heterogéneas situaciones donde ya no coinciden desempleo con pobreza (porque ahora estar inserto en el mundo del trabajo no asegura condiciones mínimas de existencia) y donde una gran masa vulnerable *"flota por el mundo"* sin pertenecer a ninguna posición social, una especie de *"mendigos válidos"* o *"inadaptados sociales"* que ya no por sus condiciones personales sino por condiciones macrosociales no encuentran un lugar en el mundo del trabajo. En este sentido Baráibar señala que: *"Crecientemente aumenta el número de aquéllos que teniendo aptitud para trabajar, no consiguen hacerlo, así como los trabajadores ocupados en empleos precarios e informales que tampoco tienen una condición laboral estable ni formalizada"* (2002:114).

Con motivo de dicha diversidad de situaciones, surgirán las políticas de inserción con el objeto de dar un tratamiento especial a categorías específicas de la población: jóvenes no insertos en el sistema educativo formal que no encuentran empleo, mujeres jefas de hogar con muchos hijos y que no hayan terminado ciclo básico, etc. Gautié (1998) sostiene que se produce un fenómeno inverso al generado con la invención del desempleo, volviendo a nuevas colecciones de individuos, donde los problemas de los mismos no refieren a condicionantes sociales y económicas estructurales sino a características personales. Al mismo tiempo se desdibuja el hecho de que las poblaciones destinatarias de las políticas de inserción pertenecen a la clase trabajadora que ha sido afectada por el desempleo estructural, pasando a definirse a las mismas como "excluidos", "pobres", "vulnerables". Esto cumple una función ideológica muy importante porque se quitan las determinaciones sociales y políticas de la situación en que se encuentra esta población, ubicando el origen de todo en las actitudes, comportamientos, valores y personalidades de los sujetos. Por ejemplo, el Programa Barrido Otoñal de la I.M.M³³ está dirigido a *"mujeres pobres jefas de familia, con hijos menores a cargo, desempleadas, y con un nivel educativo con no más de 9 años de educación formal (...) que seguramente por falta de experiencia previa, por dificultades en su red social inmediata que sustituyera el cuidado de sus hijos, y agravado posiblemente por el desconocimiento por desuso de habilidades y capacidades personales, no estuvieran en condiciones o no se atrevieran a buscar empleo"* (Bonino y Goiriena; 2005:33). La falta de valoración y reconocimiento de las habilidades personales o el desánimo para buscar empleo parecieran ser condicionantes de la situación en que se

³³ Es un programa que surge en el año 2002, bajo la coordinación de la Comisión de la Mujer y la Unidad de Convenios Educativos de División Limpieza de la I.M.M e implementado por siete ONGs, que busca *"desarrollar una experiencia sociolaboral de carácter transitorio (cinco meses) dirigida a mujeres, que promueva el desarrollo de condiciones personales y sociales que les amplíe sus oportunidades para la generación de ingresos propios"* (Bonino y Goiriena; 2005:30).

encuentran esas mujeres. Pobreza y exclusión son el marco teórico utilizado para definir la realidad en que vive esta población, colocando el énfasis en la *"dimensión subjetiva"* de la pobreza, en *"las situaciones de aislamiento, desvalorización y dependencia"* que impiden *"hacer uso de las oportunidades y transformarlas en realizaciones"*, en *"la ausencia de poder para participar socialmente a niveles laborales, políticos, creativos"* (Idem:15,16)

Con el objetivo precisamente de capacitar a estos grupos específicos de población y de brindarles herramientas para su mejor *"empleabilidad"*, es que surgen las políticas de inserción. Mejorar su escolarización y brindar mayor calificación eran las condiciones que se consideraban necesarias para insertar a una población que no tenía los requerimientos profesionales y técnicos para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado laboral (Castel; 1997). Serrano Pascual señala que el término *"empleabilidad"* ha sido utilizado de tres maneras. En primer lugar, puede entenderse como el mejoramiento de las capacidades técnicas de los individuos *"adaptando la formación a las necesidades de la industria"*, lo que presupone que existe una carencia de competencias y de calificaciones para responder a las exigencias del mercado. En segundo lugar, partiendo de que estas poblaciones carecen de *"competencias metodológicas y de actitudes"* para el trabajo, la empleabilidad consistiría en proporcionar dichas herramientas. Como señala la autora, los programas que se están implementando en la materia incluyen asesoramiento y orientación con el fin de mejorar las *"calificaciones psicosociales"* para desarrollar metas personales, mayor independencia y autonomía. La tercer acepción del término se basa en el *"principio de activación"*, que considera al desempleo como carencia de *"calidades éticas/motivación"*, una especie de actitud negativa hacia el trabajo que se contrarrestaría con la aplicación de incentivos y/o sanciones (introduciendo pruebas estrictas sobre la disposición para el trabajo, obligando a los beneficiarios de un seguro de desempleo a trabajar, incentivando con formación o experiencia laboral, etc.).

2.4 Buscando la “empleabilidad”: las políticas de inserción laboral en el Uruguay

En el Uruguay, a partir de la década del 90 se comienzan a implementar políticas de inserción laboral para los jóvenes. A partir de constatar que muchos jóvenes debían abandonar sus estudios tempranamente por dificultades socio-económicas y de que esto redundaba en menores competencias para ingresar al mundo del trabajo, surge en el año 1994 el programa PROJOVEN³⁴, con el objeto de dar apoyos específicos que permitieran el acceso a oportunidades laborales. Se parte de la base que las nuevas tecnologías y los cambios del mundo laboral exigen personas calificadas y competentes, afirmándose desde el programa que *“la capacitación es una vía de ingreso al trabajo, así como su ausencia puede ser la condena a la exclusión social”*³⁵. Nuevamente, las destrezas, actitudes y habilidades personales son el eje del éxito o fracaso de la inserción a un mundo tan competitivo, donde el que no está *aggiornado* a sus demandas pierde. Ahora, esa vertiginosa escalada de calificación y competencia ¿es suficiente para que estos jóvenes logren conseguir un puesto de trabajo estable y seguro?, ¿sólo son las características personales las que obstaculizan esta conquista?³⁶

A través de cursos de orientación laboral, pasantías y apoyos a las inserciones en el mercado de trabajo el programa busca generar las competencias apropiadas para mejorar las condiciones de “empleabilidad” de los jóvenes de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, apostando no sólo a la capacitación técnica sino también al *“fortalecimiento de hábitos y actitudes de trabajo, al desarrollo de capacidades de comunicación e interrelación y al respeto por el otro”*. El énfasis está colocado en el desarrollo de las propias potencialidades de los jóvenes para la búsqueda de empleo, en la promoción de su autoestima, la seguridad personal para entablar relaciones con otros y en *“otorgarles las oportunidades de las que carecen por su falta de apoyo y aporte familiar”*³⁷.

³⁴ El programa surge como una iniciativa conjunta entre la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Desarrollo Social. Está dirigido a jóvenes entre 17 y 24 años de edad de ambos sexos, provenientes de hogares de bajos ingresos que no han completado su educación formal (segundo ciclo de enseñanza secundaria), con dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y con limitada o nula experiencia laboral. Información extraída de: *¿Qué es PROJOVEN?* En: www.projovent.gub.uy/projovent.htm
Con similares objetivos la JUNAE y la DINAE (en coordinación con Cinterfor/OIT) implementan el programa PROIMUJER que busca mejorar la empleabilidad y las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral, desarrollando las capacidades que favorezcan esa inserción en condiciones de equidad. Por mayor información véase *Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo y la formación profesional – PROIMUJER*. En: www.mtss.gub.uy/dinae/programas/proimujer.htm

³⁵ Información extraída de: *¿Qué es PROJOVEN?* En: www.projovent.gub.uy/projovent.htm

³⁶ Al respecto Castel (1997) señala que la calificación no es suficiente para eliminar el desempleo si mientras tanto el nivel general de formación va aumentando, porque los requisitos para acceder al mercado laboral van a ser cada vez más exigentes y la calificación que se está dando a los desempleados no responde a ello. Según el autor se asiste a una elevación del nivel de calificación de los desempleados o a un fenómeno más grave: *“la inempleabilidad de los calificados”*.

³⁷ Idem 36.

Con similares objetivos la Intendencia Municipal de Montevideo también asume un papel importante en el diseño e implementación de políticas de capacitación y fomento de la inserción laboral de los jóvenes. Por un lado, la coordinación interinstitucional para implementar becas laborales y pasantías de estudiantes de distintos centros de estudios, y por otro los convenios educativos laborales, han sido desde la década del 90 los principales ejes de acción. A través de la co-gestión entre la I.M.M y diversas ONGs, los convenios surgen con el objetivo de brindar herramientas que contribuyeran a la generación y/o búsqueda de oportunidades laborales, con un fuerte énfasis en la dimensión educativa, en la socialización y en la construcción de ciudadanía (Viola y Ambrosini; 2001). Los aspectos subjetivos y relacionales cobran aquí también gran relevancia, buscando propiciar *“nuevas relaciones, valoración personal, identidad, otro posicionamiento en la ciudad, autoestima, superación de situaciones límites, modificación del lugar en la familia, funcionando todo esto como estructurador de la vida”* (Idem:103). Las experiencias personales, las características particulares de cada individuo adquieren preeminencia en este escenario donde las explicaciones sociológicas tradicionales parecieran no tener ya más cabida. En palabras de Rosanvallon *“es preciso comprender las cosas en un nivel mucho más fino e individualizado”* incorporando al análisis *“las variables más directamente biográficas: experiencias profesionales anteriores (movilidad, tipo de contrato de trabajo), evolución de la estructura familiar, historia psicológica personal, etc.”* (1995:191). Esto conduce, según Gauthier a un cuestionamiento de las categorías macrosociales (particularmente de los enfoques durkheimiano y marxista) que pierden validez explicativa frente un análisis de los problemas sociales que se basa en los comportamientos y características individuales. Esta caída de los “grandes relatos” como afirman los posmodernos, no dista mucho de los elementos trabajados hasta ahora. También se alinea con el quiebre de la universalidad de las políticas sociales y la focalización en poblaciones específicas, con el debilitamiento de los sujetos colectivos y la concepción de la sociedad como *“mero agregado de individuos”*, con las fragmentaciones de la clase-que-vive-del-trabajo y la cooptación del obrero por las nuevas tecnologías, con la vuelta a la familia y a la comunidad, con el surgimiento de un pensamiento neoconservador que degrada la figura del sujeto moderno y promueve un sujeto débil, pasivo, callado, culpable, responsable, temido y peligroso sobre el cual se debe intervenir para controlar sus comportamientos y actitudes.

Este cuestionamiento a la sociología da lugar a la utilización de las producciones teóricas de otra disciplina, la psicología social. En el diseño de las políticas sociales se está comenzando a utilizar marcos teóricos, fundamentaciones y explicaciones que provienen de esta área del conocimiento. Como señalan Cardarelli y Rosenfeld *“los programas y proyectos sociales se han subsumido mayoritariamente en los aspectos psicosociales de la pobreza (o de la indigencia), construyendo una perspectiva valorativa centrada en la*

solidaridad de pares y en la elevación de la "autoestima" (2001:24). Con las recomendaciones de los organismos de crédito internacional que colocan el énfasis en el desarrollo del "capital social", los objetivos de las políticas se dirigen a promover las capacidades individuales y grupales haciendo caso omiso a las causas más estructurales de la pobreza. Por ejemplo, la propuesta pedagógica de un convenio educativo-laboral entre la I.M.M. y una ONG³⁸ plantea como objetivo general de dicho programa *"potenciar el desarrollo de actitudes y habilidades que fortalezcan los recursos internos de los jóvenes, modificando modalidades de auto registro, formas de vincularse y posicionarse en su entorno social cercano, y que a su vez permitan una adaptación activa, o inserción dentro de nuevos ámbitos de socialización, educativos o laborales formales o informales."* Las dificultades de encontrar un trabajo o insertarse en algún espacio de sociabilidad, están colocadas en *"las estructuras psíquicas"*, en *"las matrices de conducta"*; y la clave de la intervención educativa está en fortalecer la autoestima, resignificar y modificar la subjetividad, y desnaturalizar los hábitos y conductas que no sean funcionales a un ámbito laboral formal. También la familia es colocada en el origen de las problemáticas, ya que *"sabotea"* la posibilidad de inclusión al sistema educativo de estos jóvenes y no cumple su rol de *"sostén y desciframiento de la realidad"*. Ahora, ¿cómo es posible pensar que se puedan modificar "actitudes y habilidades" sin antes transformar las condiciones materiales de existencia que cercenan el ejercicio de los derechos de estos jóvenes?, ¿el problema está realmente en las formas de vincularse y en las dificultades de adaptación de los ámbitos de socialización?, ¿no será que los ámbitos de inserción no se adecuan a la realidad compleja y contradictoria en que viven estos jóvenes?

En similitud con esta invasión de terminologías de otras disciplinas en el campo de lo social, surge el concepto de "resiliencia". Este término adoptado del ámbito médico-epidemiológico designa la capacidad de los individuos para hacer frente a las adversidades, superarlas y salir fortalecidos de éstas (O.P.S.; 1998). Se parte de la existencia de *"factores protectores"* individuales y ambientales que favorecerían el desarrollo de los individuos y grupos y disminuirían las circunstancias desfavorables; se parte de la base de que a pesar de las situaciones de vulnerabilidad siempre surgen habilidades y fortalezas. Esta perspectiva incursiona en las interpretaciones de los fenómenos sociales y los organismos internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (O.P.S.) sostiene que: *"la promoción de la resiliencia puede ser fuente de inspiración para la educación, la política social y la labor social"* concibiendo a la política social como *"una política de prevención de*

³⁸ Se hace referencia al convenio "Taludes" de la ONG Acción Promocional 18 de julio, dirigido a jóvenes mayores de 18 años que no tienen experiencia laboral formal y han desertado del sistema educativo, y que consiste en una experiencia laboral durante un año donde aparte del trabajo los jóvenes reciben capacitación y seguimiento educativo. Información extraída de *Propuesta pedagógica convenio "Taludes 2005"*. Acción Promocional 18 de julio. Montevideo, 2005.

daños sociales". La intervención apunta, no a revertir las situaciones de vulnerabilidad que viven los sujetos sino a cambiar la visión que éstos tienen de las mismas, promoviendo en ellos "una percepción optimista sobre las situaciones, y a la vez, la sensación de que es posible actuar sobre ellas". Esto abriría una gama de debilidades y fortalezas individuales y comunitarias que implicarían "tratamientos" específicos para "pobrezas específicas", sin cuestionar en absoluto los contextos socioeconómicos, base de estos escenarios de vulnerabilidades" (Cardarelli y Rosenfeld; 2001:37). Nuevamente, se coloca el foco de atención en las trayectorias individuales, en las biografías, en los "recursos internos" de poblaciones que, en condiciones injustas y paupérrimas de existencia son llamadas a fortalecer sus propias capacidades y destrezas, para que con su esfuerzo y sacrificio puedan sobreponerse a las adversidades y avatares de la vida, adversidades que parecieran caer en ellos como una suerte de destino azaroso.

2.5 ¿Una nueva *handicapología*? El Ingreso Mínimo de Inserción y su aplicación al caso uruguayo

Como fue mencionado anteriormente, otra estrategia diseñada para abordar las problemáticas ocasionadas por los cambios en el modo de producción ha sido la propuesta del ingreso mínimo de inserción o renta básica. Desde el mundo de la academia los autores que profetizan el fin del trabajo³⁹ sostienen que es necesario escindir la remuneración del trabajo. Por ejemplo, Gorz (1998) afirma que el patrón de producción "posfordista" ha traído consigo un trabajo cada vez más alienante y heterónomo, un trabajo que no es más fuente de subsistencia, de identificación y satisfacción. Desde esta perspectiva, el trabajo ya no habilita la autonomía del ser humano y la realización personal, y por lo tanto habría que abolirlo y generar nuevos espacios donde producir otros proyectos de vida, formas de sociabilidad e identidad⁴⁰ (Gorz; 1998). Según el autor la sociedad del trabajo debería ser reemplazada por la sociedad de la "multiactividad", en donde las relaciones sociales y el sentido de la vida de cada persona estuvieran asociados a diversas actividades artísticas, culturales, deportivas, etc., cuyos fines no estén vinculados a la remuneración y la rentabilidad.

El derecho a percibir un ingreso que permita la reproducción de la existencia, no debería estar relacionado con tener o no un empleo; proponiendo así la creación de un ingreso básico para todos los ciudadanos ("ingreso ciudadano") que no esté condicionado por la

³⁹ Para profundizar sobre las tesis que problematizan el debate sobre "el fin del trabajo" véase Neffa, J.C. *Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo*. En: De la Garza, E. y Neffa J.C. (comp.) *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo*. Ed. CLACSO. Buenos Aires, 2001.

⁴⁰ Esta perspectiva no distingue "trabajo abstracto" de "trabajo concreto", refiriéndose el autor sólo al trabajo asalariado, heterónomo, que genera valores de cambio; sin considerarlo como actividad vital y originaria del ser social, de autorrealización del ser humano, creador de valores de uso (Antunes; 1995).

adscripción al mundo del trabajo. En palabras de Gorz: *"(...) el derecho a un ingreso suficiente y estable ya no tendría que depender de la ocupación permanente y estable de un empleo; la necesidad de actuar, de obrar, de ser apreciado por los otros ya no tendría que adoptar la forma de un trabajo encargado y pagado."* (1998:83).

Por su parte Rosanvallon habla del *"ingreso de subsistencia"* como una forma que se ha encontrado para reconciliar la asistencia con la ciudadanía, con la *"dignidad cívica"*, que consiste en *"dar a cada individuo, desde su nacimiento hasta su muerte, sin condición de empleo o ingreso ni contrapartida, un ingreso básico que permite cubrir las necesidades esenciales y cuyas únicas variaciones dependen del número y la edad de los hijos a cargo"* (1995:119). No se distingue entre poblaciones aptas o incapaces para trabajar, ubicándose en el mismo plano los que deberían depender del mundo del trabajo y los que se perfilan bajo la *"handicapología"* (Castel; 1997). Los que no pueden proporcionarse sus propios medios de subsistencia no son sólo los incapaces por alguna característica física o psíquica, sino que (como fue mencionado anteriormente) existe una gran masa de *"inútiles para el mundo"* que no tienen la responsabilidad de conseguir un trabajo. La inserción es para éstos el camino encontrado para que vuelvan a tener un lugar en la estructura social. Es también la forma que la sociedad halló para asumir la *"deuda social"* que tiene con estas poblaciones. El ingreso mínimo de inserción en Francia (RMI) tomó la forma de una especie de contrato, de compromiso recíproco entre el individuo y la sociedad, donde la persona debe realizar un proyecto que la conduzca a la inserción a cambio de las prestaciones públicas que se le asignan. Según Rosanvallon este ingreso se constituye en un nuevo derecho social que está colocado entre el derecho y el contrato; por un lado se reconoce que los excluidos tienen derecho a percibir recursos para reinsertarse en la sociedad, pero al mismo tiempo es un contrato porque existe una contrapartida de parte de los individuos, un compromiso personal hacia la inserción (realizando actividades de formación, breves experiencias laborales, poniendo su esfuerzo para cambiar actitudes personales, etc.).

En el Uruguay se implementa desde abril del año 2005 el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (P.A.N.E.S.) que apunta fuertemente a la inclusión de los indigentes en la sociedad, y a dar respuesta a la *"deuda social"* que tiene el país con este sector tan postergado de la población. El Plan persigue tres grandes objetivos: *"garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas y familias más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya; construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social; generar las condiciones y estructura de oportunidades que habiliten procesos genuinos de integración e inclusión social de las familias que participen en el Plan de Emergencia Social"* (Mazzotti y otros; 2005:3). En palabras de la directora del P.A.N.E.S. salir de la emergencia social requiere *"poner a disposición de sus hogares (de la*

población indigente) *un instrumento que los ayude a poder insertarse en la sociedad nuevamente con otras oportunidades.*⁴¹ Para lograr dichos objetivos el plan cuenta con ocho componentes⁴², siendo el “ingreso ciudadano”⁴³ el único universal a toda la población destinataria, ya que los demás establecen restricciones para su acceso, focalizándose en los hogares con mayores vulnerabilidades. En forma similar a la estrategia aplicada en Europa, este plan establece un contrato entre la sociedad y el individuo, donde a cambio de la transferencia de recursos éste debe llevar a cabo una serie de “*compromisos ciudadanos*”. Con el cometido de cambiar la antigua lógica del “beneficiario” como sujeto pasivo que recibe sin dar nada a cambio, se llama a los destinatarios del plan a ser “protagonistas” que deben “*realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo y la realización de actividades comunitarias, en la construcción de las rutas de salida*” (Sanseverino; 2005:5). En caso de que estos compromisos no sean cumplidos el hogar deja de cobrar el ingreso ciudadano, perdiendo también los demás beneficios que brinda el plan. Esta idea de sujeto responsable, autónomo, capaz de asumir obligaciones, puede conducir a un control de los comportamientos, una especie de filtro moral entre los que “cumplen y actúan con esfuerzo y tesón” y los “irresponsables, vagos, haraganes”. Al respecto, Rosanvallon sostiene que esta nueva tendencia de las políticas de considerar a los individuos en su singularidad, puede conducir a una evaluación y enjuiciamiento de las especificidades y comportamientos individuales, volviendo así a una antigua forma de concebir lo social: “*la de la clasificación de los pobres en función de su mérito*” (1995:202). Pareciera volverse a la distinción entre “buenos” y “malos” pobres pero ahora bajo un camuflaje mucho más difícil de desvendar: el protagonismo, la ciudadanía activa, la autonomía. Los que más allá de todas las adversidades logren asumir su proyecto hacia la inserción y sostenerlo, seguirán recibiendo los beneficios; los que no sean capaces de hacerlo y no encaminen sus vidas serán castigados y sancionados con la expulsión del plan. Lo viejo y no nuevo aparecen entrelazados en estas formas de tratamiento de la cuestión social, formas que con el objeto de distanciarse del “asistencialismo” y del “paternalismo” corren el riesgo de volver a su función policiaca y represora.

La población destinataria está constituida por los hogares en situación de indigencia, definiendo el M.I.D.E.S como indigente “*a quien no puede cubrir de manera satisfactoria la alimentación diaria*” incluyendo “*a las personas y familias cuyos ingresos estén por debajo del Valor Promedio de la Canasta Básica Alimentaria al día 1º de marzo de 2005, agregando*

⁴¹ Idem 6.

⁴² Ingreso Ciudadano (que incluye el programa Construyendo Rutas de Salida), Plan de Emergencia Sanitaria, Plan Alimentario Nacional, Programa Trabajo por Uruguay, Programa de Atención a los Sin Techo, Programa de Apoyo Socio-Educativo en Zonas de Contexto Crítico, Programa de “Mejoramiento del Hábitat” y “Clasifica Uruguay” (Programa de Desarrollo Integral para Clasificadoras y Clasificadores. (M.I.D.E.S.; 2006).

⁴³ El ingreso ciudadano es de \$U 1.415 por mes y por hogar, ajustable cuatrimestralmente.

aquellos hogares que se encuentran en el umbral de la indigencia y en riesgo de empobrecimiento agudo” (Mazzotti y otros; 2005:3). Es decir, estarían incluidos los hogares que tienen ingresos menores a \$U 1300 por persona y por mes, y que presentan carencias críticas en sus condiciones de vida. Se parte del “*Índice de Carencias Críticas del P.A.N.E.S. (I.C.C.)*”⁴⁴, un algoritmo que “*otorga un puntaje a cada hogar en base a las características de sus integrantes y de la vivienda; y de acuerdo al acceso a un conjunto de bienes y servicios*”⁴⁵ que ubica al hogar dentro o fuera del P.A.N.E.S. El índice se calcula en base a la información socio-económica proporcionada por los solicitantes del plan e incluye las siguientes variables: “*composición del núcleo familiar, calidad de la vivienda (material de piso, techo y paredes, etc.), acceso a servicios, equipamiento del hogar, nivel educativo de los adultos, asistencia al sistema educativo de los menores y situación laboral de los adultos del hogar*”.⁴⁶ En las localidades rurales se consideraron también otras variables como tenencia de la tierra y producción para el autoconsumo.

Si bien esta información sobre el I.C.C. es de carácter público, el cálculo del algoritmo y las ponderaciones de las variables que lo componen no han sido dados a conocer a la población⁴⁷, porque se considera que si esto sucediera los aspirantes al plan podrían aprovecharse del manejo de la información. En un documento elaborado por la Dirección de Evaluación y Monitoreo del M.I.D.E.S. se afirma que: “*La experiencia internacional con este tipo de instrumentos de focalización indica que existe una tensión entre el reconocimiento y apoyo por parte de la población, y los posibles sesgos en la información al conocerse claramente las reglas del juego. En ese sentido, el MIDES consideró las experiencias revisadas en la región, y las recomendaciones que sugieren no dar a conocer la fórmula de cálculo del índice utilizado para clasificar a los hogares. Dicha fórmula será pública luego de finalizado el PANES*”. Nos encontramos aquí con indicios de una concepción oscura de la población beneficiaria, que se basa en la desconfianza de los sujetos, en la sospecha de que utilizarán todos los mecanismos que estén a su alcance para engañar a la institución

⁴⁴ El I.C.C. fue construido especialmente para el P.A.N.E.S. por Andrea Vigorito, Rodrigo Arim y Verónica Amarante; integrantes del equipo académico del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UdelaR. Información extraída de: *El Índice de Carencias Críticas del PANES*. Dirección de Evaluación y Monitoreo del M.I.D.E.S. Uruguay, 2006.

⁴⁵ Información extraída de: *El Índice de Carencias Críticas del PANES*. Dirección de Evaluación y Monitoreo del M.I.D.E.S. Uruguay, 2006.

⁴⁶ Idem 46.

⁴⁷ Es importante aclarar que además de los documentos institucionales y las entrevistas realizadas se cuenta también con registros de campo de una pasantía personal en fase cero del P.A.N.E.S. (donde se realizan visitas, re-visitas, mapeo y crítica de los formularios correspondientes a las solicitudes de ingreso al plan).

Con respecto al I.C.C. tanto desde la experiencia personal como a través de las entrevistas se puede constatar esa ausencia de información y conocimiento sobre el cálculo del mismo. Las estudiantes que trabajan en un equipo de re-visitas del P.A.N.E.S. manifestaron no tener conocimiento sobre qué elementos se ponderan, sin poder así comparar este índice antes y después que realizan la segunda visita.

En el marco de este trabajo se efectuó una mayor búsqueda de información, y si bien desde la Dirección de Evaluación y Monitoreo se nos proporcionó un documento, no nos fue posible acceder al cálculo del índice y las ponderaciones que tienen las diferentes variables que lo componen.

prestadora y obtener así los bienes y servicios que ésta proporciona. Concepción oscura que seguiremos desarrollando en lo que resta de este trabajo.

A pesar de la ausencia de información sobre la ponderación de las variables, en las entrevistas aparecen ciertos aspectos que son determinantes y “*comprometen al hogar*”: hacinamiento, no tener condiciones sanitarias (saneamiento), tener un baño destrozado afuera o no tener baño, hogares numerosos con muchos niños, condiciones de la vivienda (deplorables, insalubres), condiciones de salud (no tener acceso al sistema de salud), exclusión del sistema educativo (niños que no concurren a la escuela, adultos analfabetos). Al definir a la población objetivo se coloca mucho el énfasis en distinguir la pobreza de la indigencia, reforzando que el plan sólo está dirigida a esta última. A través de varios ejemplos que coloca la coordinadora general del plan, se vislumbra la idea de que el mismo está dirigido a aquellos más desprotegidos, a los que tienen menos redes de contención y sociabilidad, a los que no tienen apoyaturas familiares o vecinales, en definitiva los que no poseen una especie de “*protección cercana*” (parafraseando a Castel) que les permita “salir” de la situación en que se encuentran. “*El plan no es para pobres faltantes de dinero, el plan es un plan social, porque si no terminamos siendo un seguro de desempleo y no es eso lo que se busca, es un plan social que quiere intervenir sobre la trama social más desprotegida, esa que tuvo que dejar la escuela, la que los chiquilines están en situación de riesgo nutricional y en riesgo social porque el ambiente donde viven está comprometido por la violencia, está comprometido por las condiciones de higiene, por el hacinamiento, porque viven en barrios de alto nivel de vulnerabilidad (...)*”⁴⁸ Aparece aquí nuevamente esa tensión entre seguro social y ayuda social, entre derecho al trabajo y derecho a la asistencia, negándose que el plan sea una transferencia de recursos asociada al mundo del trabajo; la ayuda social es sólo para aquellos que necesitan una apoyatura para insertarse pero no para aquellos que teniendo los recursos pueden desarrollar estrategias para hacerlos solos⁴⁹. “*El plan no es un seguro de desempleo, yo creo que ha sido muy difícil de entender, (me refiero a que) el programa está pensado como un programa social, “yo te ayudo porque vos necesitás que te ayude a buscar rutas de salida, a buscar condiciones mejores, que te incorpores en un programa, que entres en las rutas (...) los problemas de desempleo se resuelven en el Ministerio de Trabajo, porque si no se nos incorporan a nosotros una serie de demandas que no es el objetivo del P.A.N.E.S.”* De alguna manera pareciera existir una distinción entre los individuos capaces y los incapaces para trabajar, una vuelta a la *handicapología*, a una gran masa de población (los indigentes) que hoy en día no está en

⁴⁸ Idem 6.

⁴⁹ Ante el reclamo del cobro del ingreso ciudadano por parte de un solicitante, la coordinadora general del plan manifiesta: “*pero usted es un hombre sano, es un técnico en computación, es un hombre solo, usted tiene capacidad de salir, usted no necesita el P.A.N.E.S (...) usted tiene estrategias*”, “*cuánto busca, cuánto se mueve (...)*”, “*cuánto ese hombre joven se sitúa en la sociedad para ver las posibilidades alternativas para poder salir adelante*”.

condiciones de proporcionarse los medios de subsistencia, pero que con una ayuda externa lo logrará. En las entrevistas surge que, a los hogares con integrantes jóvenes, sanos, en edad de trabajar y que no tengan hijos a cargo no se les asignará el P.A.N.E.S. porque se considera que tienen las estrategias para salir adelante⁵⁰; por el contrario, los que no posean esas estrategias o capacidades sí serán beneficiarios del plan. De esta forma, así como en los orígenes de la asistencia, el otorgamiento de un derecho queda “subordinado a la constatación de *“dificultades personales” de naturaleza personal*” (Baráibar; 2002:111). Esta distinción entre poblaciones “aptas” y “no aptas” para el trabajo, reactiva *“la lógica de la asistencia tradicional, que el derecho al trabajo había combatido: que para ser asistido hay que poner de manifiesto los signos de una incapacidad, de una deficiencia con relación al régimen común del trabajo”* (Idem).

Las pasantes que trabajan en re-visitaciones señalan como crucial *“distinguir la desocupación de la indigencia, porque una persona que tuvo una inserción laboral o que la puede tener porque tiene un estudio... muchas veces llegan personas que no son indigentes y están anotadas al P.A.N.E.S. claramente uno lo ve desde su aspecto, la forma de hablar, demás, que te das cuenta de que el problema en esa familia no pasa por una situación de indigencia (no es que son muchos niños, ni que viven hacinados), que de repente fue un cambio de nivel socio-económico por una pérdida de trabajo. Nos encontramos sí con muchos hogares pobres, extrema pobreza pero no llega a la indigencia, es gente que tuvieron en algún momento algún trabajo o acceso a la educación y que se pueden movilizar, tienen la posibilidad de acceder a un laburo o al M.S.P (...) a las pensiones, las canastas, las asignaciones familiares (...) Se priorizan los hogares que no tengan esas capacidades, ese acceso a la información”*⁵¹. Pero ¿acaso el tener esas “capacidades” es suficiente para conseguir un empleo o acceder a las políticas sociales?, ¿esa historia vinculada al trabajo o a la educación asegura hoy día mayores ventajas respecto al resto?, ¿a qué prestaciones sociales están hoy accediendo estos sujetos que no reúnen los requisitos necesarios para ser incluidos en las políticas focalizadas, pero que a su vez tampoco poseen los recursos necesarios para comprar bienes y servicios en el mercado? Quizás sería necesario que tanto los que diseñan y elaboran las políticas sociales, así como los que nos encontramos en la fase terminal de su ejecución, nos detuviéramos por un momento a pensar en estas

⁵⁰ Por ejemplo, con respecto a la evaluación que se realiza para re-visitación o no a un hogar luego que se le ha denegado el plan, las pasantes sostienen: *“si hay una persona sola que tiene 30 años, que vive en una pensión y que hace changas, esa persona probablemente no la vayamos a visitar porque es una persona que está en edad de trabajar, que no tiene niños, está sola, no tiene nadie a cargo y que si nos dice que está haciendo changas parece ser que se está pudiendo mantenerse, no lo vamos a visitar”*.

⁵¹ A pesar de estos intentos de incluir sólo a los indigentes, la coordinadora general señala que debido a que la población no comprendió que el plan era sólo para indigentes y no para pobres, fueron incluidos algunos hogares que no correspondían a la población objetivo (*“tenemos un porcentaje que no corresponde al Plan de Emergencia”*). Desde la experiencia en la institución se constata que, al comienzo de su implementación se fue más laxo con los ingresos al plan, lo que posteriormente cambió aplicándose criterios más estrictos y mecanismos de mayor control en el relevamiento de la información.

cuestiones, y a reflexionar a qué objetivos e intereses responden algunos discursos, que bajo la forma de la autogestión y la autonomía esconden nuevas formas de control social. Es importante señalar que incluso dentro de la propia población beneficiaria que ya está incluida en el plan se hacen clasificaciones en función del grado de vulnerabilidad en que se encuentran. Por ejemplo la tarjeta magnética para adquirir alimentos se entrega a los hogares donde residan *“personas con mayor vulnerabilidad, niños-niñas, adolescentes, mujeres embarazadas o amamantando”*⁵², porque según la coordinadora general se quiere priorizar al *“perfil social”* de la población del P.A.N.E.S. que son los niños y los jóvenes (los que *“tienen que alimentarse mejor, tienen que estudiar, tienen que estar en mejores condiciones para poder afrontar sus proyectos de vida”*). De esta forma, los hogares donde no vivan personas menores de dieciocho años no reciben tarjetas, porque se considera que estos tienen otros recursos, otras *“apoyaturas”* y que ya se los está ayudando con el ingreso ciudadano; produciéndose así más clasificaciones dentro de los más desprotegidos, y teniendo que ser lo más carente posible para acceder a los bienes y servicios públicos. El proceso de selección de los aspirantes incluye la realización de una visita al hogar donde a través de un formulario se relevan datos referidos a la vivienda, la salud, la alimentación, la educación, la historia laboral, los ingresos, el acceso a servicios públicos, etc. Al mismo tiempo, los ingresos de las personas insertas en el mercado de trabajo formal, son corroborados por el sistema informático del B.P.S. Si la información recabada en la visita no arroja dudas (respecto a su fidelidad y veracidad) la misma es ponderada según el I.C.C., el que junto a los ingresos determinan si el hogar es o no beneficiario del P.A.N.E.S. En cambio si existen dudas acerca de la validez de los datos, se realizan tantas re-visitas como sean necesarias para que al M.I.D.E.S. le quede claro cuál es la *“verdadera”* situación. A partir de las entrevistas⁵³ y de la experiencia de trabajo en la institución, se percibe una visión oscura de la población, donde los potenciales beneficiarios del programa son vistos como personas que desarrollan diversas estrategias ilícitas para acceder al mismo. Se visualiza a estas personas como hábiles elucubradoras de múltiples artimañas que en el momento de la visita logran utilizar eficazmente para hacer creer al verificador que realmente está en una situación de indigencia. Es común escuchar: *“...tienen todos los piques, tienen todo calado, saben muy bien qué decir y qué no...”*, *“...si tienen algo que los pueda perjudicar, como un auto, una lavarropas, te dicen que está roto o que no es de ellos, que es de algún familiar o amigo...”*. Desde la institución se busca que en la visita se recabe evidencia empírica fehaciente y se establece que el verificador *“debe ser lo más objetivo*

⁵² Idem 18.

⁵³ Cuando se le preguntó a la coordinadora el motivo de los sucesivos cambios en los criterios para definir un hogar, para realizar una visita y para relevar los datos, la respuesta fue que se había constatado un ocultamiento y falsificación de la información: *“muchos hogares que tienen almacenes que no los declararon, que son humildes pero que no te marcaría un nivel de indigencia (...) se han ocultado familiares, en algunos casos son funcionarios públicos, todo lo cual ha llevado a que hayan llegado muchas denuncias y eso es muy bueno porque eso es parte del control social”*.

posible, buscar la información que se precisa sin mediar en la sensibilidad o el impacto que le puede generar la situación en cada uno de los hogares visitados⁵⁴, ahondando en aquellas situaciones dudosas (que se sospeche que los datos sean falsos), repreguntando e inclusive amenazando al hogar de que si no es fiel en sus declaraciones no le corresponderá el plan.

Desde los cargos con mayor jerarquía, se trasmite que lo importante en esta fase del programa no es la cantidad sino la calidad. A diferencia de los inicios, en donde era imperioso cubrir la mayor cantidad de hogares posibles, en la actualidad el M.I.D.E.S. está preocupado por recabar evidencia empírica lo más fidedigna posible para asignar los recursos sólo a aquellos hogares en situación de indigencia. Así se indica a los verificadores: *“ustedes tienen que ser como los inspectores de la DGI, tienen que indagar en todo aquello que parezca dudoso y relevar la mayor evidencia posible”*.

En esta misma línea, eventualmente se llama a los verificadores desde la sección de Crítica del M.I.D.E.S. para señalar los errores de la visita, instancia en la que también se transmiten los criterios del M.I.D.E.S. y se controla que la tarea se ajuste a los mismos, respondiendo a los intereses políticos de dicha institución. Cuando se explica la definición que tiene el M.I.D.E.S. de la indigencia, no siempre se utilizan criterios científicos sino que se manejan elementos arbitrarios y discrecionales. Se explicita que la población objetivo es la población en situación de indigencia y no de pobreza, para lo cual se intenta hilar muy fino en diferenciar una categoría de otra, con el objeto de destinar recursos sólo a los hogares que hallan certificado fielmente su condición de indigente. No obstante, aquí aparece una contradicción ya que por un lado se pretende ser muy estricto y controlar todas las variables posibles que obstaculicen recabar el dato fiel (develar las estrategias que utilizan los potenciales beneficiarios, descubrir las mentiras que subyacen a sus discursos, etc.) pero al mismo tiempo no se es objetivo ni riguroso a la hora de definir las categorías.

En definitiva, existe cierta presunción de que el indigente está simulando su condición de carente para obtener los beneficios, y que deben descubrirse los mecanismos que utiliza. Otra vez volviendo a viejas prácticas, esto recuerda la *“simulación de la invalidez”* presente desde los inicios de la asistencia, donde se exhibían enfermedades, defectos físicos, heridas, para justificar el acceso al socorro (Castel; 1997). La carencia y la desprotección son tan determinantes para ser beneficiario del P.A.N.E.S. que cualquier intento de falsear esta condición es concebida como una falta grave; cuando se constata que el hogar mintió u ocultó información es penalizado con la expulsión del plan⁵⁵.

⁵⁴ Información extraída de documento institucional para la realización de re-visititas. M.I.D.E.S. Uruguay. Marzo, 2006.

⁵⁵ En palabras de la coordinadora general: *“hemos sacado muchísimos ingresos ciudadanos cuando se nos informa que el hogar mintió, ocultaron a algún integrante que trabaja, cuando en la entrevista ocultaron algo. Pero estos casos ya no son indigentes”*.

Luego que se realizaron las re-visitaciones necesarias para aclarar la información dudosa, en función del I.C.C. y/o de los ingresos, se establece si el hogar es beneficiario o no del P.A.N.E.S. En caso que se deniegue el acceso, se notifica al hogar dicha resolución y el mismo tiene diez días hábiles para presentar una carta con descargos explicando por qué considera que se debe revocar la primera decisión y por qué es “merecedor” de cobrar el ingreso ciudadano. En el momento en que se notifica, se explica al hogar los motivos del rechazo a la solicitud que realizó, señalando que fue por un exceso de ingresos o por no reunir las carencias críticas necesarias para acceder a la prestación. Al mismo tiempo se explica que en la carta de descargos deben aparecer los mismos elementos que se le preguntaron en la visita (situación de la vivienda, de la salud, de la educación, etc.) relatando *“por qué consideran que su hogar es indigente, considerando que la indigencia es... y ahí se les define hogares numerosos, con niños a cargo, madres jefas de familia, con viviendas con determinadas características, hacinamiento”*⁵⁶. Así, en función de la definición de indigencia que se trasmite al solicitante éste debe identificarse o no con esta categoría, y comprender que si no reúne los requisitos necesarios, aunque esté en situación de pobreza no es merecedor de acceder al plan. Al respecto las estudiantes señalan que muchos no entienden el carácter selectivo que tiene esta política, expresando disconformidad y malestar con el rechazo de su solicitud. En palabras de las pasantes: *“muchas veces te sentás y le decías que no le corresponde porque por ejemplo hay muchos adultos que están en edad de trabajar... y algunos te dicen “si ta, yo sé que hay gente que está peor que yo” y te entienden y hay otros que no, que te dicen “mirá vivo en una pieza que se está viniendo abajo” y es difícil hacerte entender a la gente (...) a veces te dicen “ah que, ¿tengo que vivir en un rancho de lata y tener treinta hijos?” y sí le decís, tener piso de barro. Hay gente que vos ves que vive en una vivienda digna, por decirlo de alguna manera, y le explicás por qué no, y no lo puede entender porque se siente super pobre”*. Otros se enojan mucho porque se habían generado la expectativa de cobrar el ingreso y desde el M.I.D.E.S. no se explicitaron desde el comienzo las etapas que implica el proceso de selección. Según las pasantes entrevistadas la gente *“siente una especie de manoseo”* porque se inscribió en abril de 2005 y no ha sido visitada o se la visitó pero se rechazó la solicitud, entonces se traslada de un lugar al otro sin encontrar respuestas en un corto lapso de tiempo.

Nuevamente se vislumbra la noción de un sujeto pasivo, que debe certificar su condición de indigente para acceder a los recursos y al que se le exige que más allá de la situación de vulneración de sus derechos en que se encuentra, comprenda que hay gente *“que está peor”* y que no merece ser incluido en el plan. Es un sujeto que no debe sublevarse ante la denegación de su solicitud, que no es digno de reclamar y de ejercer sus derechos. Ante

⁵⁶ Información extraída de la entrevista realizada a dos pasantes de la Facultad de Psicología que efectúan re-visitaciones en el marco del P.A.N.E.S. Montevideo, julio de 2006.

todo esto cabe preguntarse: ¿qué tipo de subjetividad se está produciendo en un sujeto que debe definirse como “indigente” para acceder a una política social?, ¿dónde está aquel protagonista que debe ser activo en la consecución de su proyecto de inserción?, ¿no existe una contradicción entre esa participación activa que se promueve y la condición de carente que se requiere?, ¿cómo conciliar en definitiva en un mismo sujeto la autonomía y la autogestión, con la carencia y la desprotección?

Continuando con el proceso de selección, luego que la persona realiza los descargos el equipo de re-visitas evalúa de acuerdo al contenido de la carta si realizará o no una nueva visita. Si no hay diferencia entre la situación inicial y la que relata el hogar no se realiza re-visita, pero si hay cambios importantes o elementos que generan dudas entonces la misma se efectúa. Por ejemplo si al momento de la visita el solicitante estaba trabajando pero actualmente perdió el empleo y no cuenta con ingresos se revé la situación. También si existe la duda de que hay más integrantes en el hogar que los declarados, información que debe despejarse antes de tomar la decisión final. Teniendo en cuenta los parámetros generales (vivienda, hacinamiento, salud, redes de sociabilidad, etc.) que se utilizan para otorgar o denegar el plan, más las particularidades de cada hogar se va evaluando si la situación amerita una re-visita y finalmente si será o no beneficiario. Al respecto las estudiantes señalan: *“ningún caso es igual al otro, en función de cada formulario y de cada visita te vas amoldando para ver si realmente necesita el ingreso o no (...) se hace en función a ese hogar, teniendo en cuenta los parámetros generales”*. Las trayectorias individuales aparecen nuevamente con gran relevancia, de modo que la obtención de la prestación queda sujeta a la especificidad de las situaciones personales. Esta individualización de los beneficios marca una forma de acceder a los recursos muy distinta de la que consistía en la pertenencia a los colectivos, donde el operador social es ahora quien juzga la legitimidad de las pruebas que muestra el carente y otorga la prestación en función de ello. Como señala Castel el agente social es quien: *“Ejerce de tal modo una verdadera magistratura moral (pues en último análisis se trata de apreciar si el solicitante “merece” el ingreso mínimo de inserción), muy diferente de la atribución de una prestación a colectivos de derechohabientes, anónimos por cierto, pero que por lo menos aseguran una distribución automática”* (1997:475). La pertenencia a un colectivo ya no asegura el ejercicio de los derechos; sólo la condición de estar cada vez más aislado, sin redes de sociabilidad y de protección y padeciendo de alguna inutilidad o dificultad es lo que justifica hoy día el acceso a los beneficios.

A la hora de otorgar el ingreso ciudadano, según relatan las pasantes, se estudia qué aspectos del hogar se modificarían en el futuro si tuviera acceso al mismo, *“(...) en esos dos años lo que se pretende es modificar la situación de indigencia que tiene ese hogar, generar un acceso a la salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda, a mejorar la calidad de*

vida". Es decir, se pretende que esta política sea transitoria y permita la inserción de un sector de la población que "ha sido postergado", logrando en el transcurso de dos años superar la situación de indigencia y elaborar un proyecto de vida que le permita seguir andando en forma autónoma e independiente. Al respecto la coordinadora general sostiene que: *"en relación a cómo el país se posicione, el país se va posicionando bien, va logrando generar más fuentes de trabajo y bajar el desempleo, si esa situación se mantiene y si el Uruguay sigue creciendo y generando fuentes de trabajo, lo que debe seguir haciendo el P.A.N.E.S. es que esa población que está en él, esté en condiciones de dar el salto"*. No obstante reconoce que luego de finalizado el plan tendrán que seguir trabajando con un sector de la población *"con alta vulnerabilidad social"*, que todavía no está lista para dar ese salto del que habla. El tiempo dirá cuál será el impacto de esta política social en el Uruguay, pero ya existen resultados de la aplicación del ingreso ciudadano en Europa y no son precisamente auspiciosos. En Francia, el número de beneficiarios del RMI se ha duplicado desde su implementación y para muchos de ellos la inserción no es un momento transitorio sino un estado permanente (Castel; 1997). Las políticas de inserción no han logrado ese "salto" a la integración que pretendían y según Castel se mueven en las zonas vulnerables de la vida social ocupándose *"de los válidos invalidados por la coyuntura"* (1997:439).

Ahora bien, si retomamos aquella idea de que las políticas sociales intentaban dar respuesta a las fragmentaciones y complejizaciones de las condiciones laborales, al desempleo estructural, a la problemática de los jóvenes que no encuentran trabajo, a los que ya no pertenecen a ninguna posición social, etc., etc., cabe cuestionarse después de todo este desarrollo si efectivamente lo hacen o en realidad están abordando estas situaciones de una forma emergencial, pobre y fragmentada. El tratamiento focalizado de poblaciones particulares, la vuelta a las colecciones de individuos en función de sus características personales, la demostración de invalidez para acceder a las prestaciones, la certificación de la indigencia mezclada con el "protagonismo" y la "participación" como contrapartidas al usufructo de los beneficios, nos dan algunas pistas para pensar cómo las políticas sociales abordan actualmente las refracciones de la cuestión social y la concepción de sujeto que subyace a las mismas. En torno a este último punto nos preguntamos: ¿es posible hablar de protagonismo cuando se sanciona al sujeto que reclama porque le denegaron el acceso a una prestación?, ¿cómo se resuelve esa ambigüedad con que aparece el sujeto, que por un lado debe ser autónomo e independiente pero por otro debe certificar su condición de inválido e incapacitado?, ¿si las políticas sociales abordan de forma emergencial y fragmentada las problemáticas que vive este sujeto (que está cada vez más debilitado, aislado e individualizado) no estarán reforzando y reproduciendo más fragmentación?, ¿de qué forma el hecho de que sean las trayectorias personales las que determinan el acceso a las prestaciones, contribuye a reforzar el individualismo y la no pertenencia a los colectivos?

CONSIDERACIONES FINALES

En el primer capítulo del presente trabajo estudiamos cómo la reforma del Estado y las nuevas configuraciones de las políticas sociales han iniciado procesos de remercantilización, reprivatización y refilantropización de los recursos del bienestar, quedando libradas a las destrezas y habilidades personales de los sujetos, las posibilidades de obtener los medios de existencia. En el marco del pasaje de la responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual, el Estado es acusado de ser ineficiente, burocrático y paternalista, al mismo tiempo que se promueve que el “tercer sector”, la comunidad y la familia sean los ámbitos privilegiados de atención a la cuestión social. Estudiamos el concepto de “tercer sector” y su funcionalidad respecto a la nueva fase de acumulación capitalista, analizando que por detrás de un conjunto de presupuestos y promesas, se apela a una solidaridad voluntaria donde cada uno debe velar por su propio bienestar, los derechos conquistados por los trabajadores aparecen como mera dádiva, se separa la sociedad civil de la totalidad social con el objeto de despolitizarla y negarla como espacio de confrontación y lucha de clases, se promueve el surgimiento de nuevos actores fragmentados con intereses dispersos y demandas disímiles, en definitiva se busca anular las identidades de clase y esconder la contradicción capital-trabajo. Al mismo tiempo colocamos en cuestionamiento el carácter “no-gubernamental” y “no-lucrativo” de las organizaciones del “tercer sector”, que preocupadas por ganar licitaciones públicas, no logran desarrollar una postura crítica y reivindicativa ante el Estado y mantienen por el contrario una actitud complaciente y conciliadora con quienes alimentan su sobrevivencia. Por otra parte, encontramos que la estrategia de focalización que supuestamente surge para reducir costos fiscales y alcanzar mayor equidad social, termina generando un sistema de políticas sociales empobrecido, de menor calidad y cantidad. A su vez hallamos que, si bien pretenden alcanzar a las poblaciones más “necesitadas” y postergadas que nunca fueron tenidas en cuenta, las políticas focalizadas no llegan a su población objetivo. Así, a través de varios ejemplos, realizamos un recorrido por las diversas “*trabas selectivas*” que aparecen a la hora de obtener las prestaciones sociales, mostrando que el conjunto de requisitos y condiciones necesarias para ello (realización de trámites, peregrinación institucional, movilidad territorial y manejo de la ciudad, utilización de tiempo y gasto de dinero, etc.) imposibilitan el acceso de las poblaciones más pobres a las políticas sociales. Al mismo tiempo analizamos cómo la descentralización, otros de los pilares fundamentales de las nuevas formas de abordaje a la cuestión social, tampoco alcanza los cometidos que se propone. Detrás de una proclama de democracia, participación e involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, nos encontramos con una estrategia de transferencia de responsabilidades a la sociedad civil sin la debida contrapartida de

recursos, de posibilidades y de capacidades decisorias. Aquella participación que ampliaría la democracia se convierte en una participación instrumental, despolitizada, reducida a microespacios y a lineamientos ya definidos en otras esferas. Se convierte en un arma de doble filo que, con el objeto de generar mayor compromiso y protagonismo, termina ejerciendo control y represión a los sectores más vulnerados que ahora tienen la obligación de involucrarse activamente en la gestión de los recursos de los que son destinatarios, para poder acceder a los mismos.

En el segundo capítulo estudiamos cómo la crisis estructural del capital iniciada en la década del 70, conlleva una crisis de acumulación y legitimación del Estado, transformaciones en el modo de producción y cambios profundos en el mundo del trabajo. Como el acceso al bienestar pierde la condición de derechos, constitutivos de sujetos colectivos y pasa a ser regulado únicamente por el mercado, 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. La despolitización, el individualismo, la soledad y la autosuficiencia van ganando terreno y los sujetos individuales son echados a su propia suerte. La fragmentación, la incertidumbre y la impotencia frente a una realidad que parece intransformable, van convenciendo a la sociedad de que los proyectos y las utopías ya no tienen más cabida.

Al mismo tiempo, estudiamos cómo el modo de producción flexible impacta profundamente en la subjetividad de los trabajadores, al exigir de éstos polivalencia, multifuncionalidad, participación e involucramiento en la empresa, calificación y perfeccionamiento constantes. En similitud con lo que encontramos en el campo de las políticas sociales, vimos cómo las nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo promueven la concepción de un sujeto protagonista, comprometido, que en forma autónoma y autogestionada realice propuestas para mejorar el rendimiento y aumentar las ganancias, que no cuestione ni critique "su empresa" sino que desarrolle una actitud cooperativa y conciliadora. Así logramos apreciar cómo esta participación manipuladora que perpetúa el trabajo alienado, va produciendo una "*subjetividad inauténtica*" que está al servicio de la reproducción del capital y la hiperproductividad, una subjetividad que es extraña en relación a lo que se produce y para quién se produce.

En relación con los elementos anteriormente mencionados, vislumbramos la existencia de una "*crisis simbólica*" que desarticula la pertenencia a identidades colectivas, que deja a los sujetos en un mar de inseguridad, angustia, miedo, amenaza de desempleo y precariedad en las condiciones de vida, y dejamos abierto el cuestionamiento sobre cómo superar las diversas formas contemporáneas de extrañamiento y cómo elaborar un proyecto colectivo que reúna los grupos fragmentados y devuelva la convicción de que es posible construir un mundo diferente.

Analizamos detalladamente los procesos que conducen a la *"fragmentación, heterogeneización y complejización"* de la *"clase-que-vive-del-trabajo"* viendo cómo impactan en el movimiento obrero y en la centralidad política de los trabajadores. En este marco, las heterogéneas situaciones laborales van alterando los intereses, reivindicaciones, prácticas organizativas de una clase que va perdiendo sus posibilidades de lucha y que ahora comparte la escena política con múltiples y dispersos movimientos sociales. La noción de un "nosotros" colectivo con una plataforma reivindicativa común y consensuada va perdiendo fuerza; la identidad de clase está siendo afectada y el papel que otrora jugaba el trabajo como constitutivo de identidades personales y sociales se encuentra debilitado. En síntesis, hallamos que, la reestructuración productiva cala hondo también en el ámbito político-ideológico e introduce nuevas tendencias en el campo de la subjetividad, que dejan muchas preguntas abiertas a la hora de vislumbrar un actor colectivo que hoy pueda incorporar las diversas y fragmentadas expresiones identitarias.

A continuación, esbozamos algunas reflexiones sobre las políticas de inserción, centrándonos específicamente en las políticas de empleo transitorio y en la propuesta del ingreso mínimo de inserción. Con respecto a las primeras, colocamos en cuestionamiento el diagnóstico que realizan sobre la problemática del desempleo, de sus causas y de sus posibles soluciones. Buscando la "empleabilidad" de los sectores más vulnerables, estas políticas colocan el origen de los problemas en los aspectos subjetivos de la pobreza (aislamiento, desvalorización, dependencia, baja autoestima, actitudes disfuncionales a un ámbito laboral) y pretenden superar el desempleo con calificación, formación, mejoramiento de las capacidades personales y "psicosociales". Analizamos cómo las explicaciones psicológicas que se dan a los problemas sociales y la utilización de producciones teóricas de nuevas disciplinas, comienzan a ocupar el campo de las ciencias sociales dejando afuera categorías explicativas macrosociales. En relación a esto, manifestamos la preocupación de ver cómo las políticas sociales buscan promover capacidades individuales, desarrollar el "capital social", modificar comportamientos y fortalecer la autoestima, haciendo caso omiso a las causas estructurales de la pobreza y a las condiciones materiales de existencia.

Con respecto al ingreso mínimo de inserción, estudiamos su aplicación a nuestro país a través del P.A.N.E.S. Como siempre preocupados por estudiar la concepción de sujeto que subyace a esta propuesta, encontramos que con el objeto de cambiar la lógica de "beneficiario" acusada de "paternalista" y "asistencialista", se exige el protagonismo de los destinatarios a través de compromisos y obligaciones como contrapartida a la prestación de los recursos, castigando y culpabilizando a aquellos que no cumplan. Planteamos que este tipo de abordajes a la cuestión social, que recuerdan a las antiguas formas de asistencia, puede conducir a una evaluación y enjuiciamiento de los comportamientos individuales, clasificado a los sujetos en función de su mérito; mostrando que detrás del protagonismo, la

ciudadanía activa y la autonomía reaparecen la función policiaca y represora de las políticas sociales.

Al mismo tiempo esbozamos cómo la tensión entre seguro social y ayuda social, entre derecho al trabajo y derecho a la asistencia, hace reaparecer la distinción entre individuos capaces e individuos incapaces para trabajar. Hace surgir la noción de una nueva *handicapología*, una gran masa de población (los indigentes) que actualmente no puede proporcionarse los medios de subsistencia pero que con una ayuda externa lo logrará; viendo así cómo el plan pretende llegar a los más “desprotegidos”, los que tienen menos redes de contención y sociabilidad, los que han perdido su “*protección cercana*”.

Denunciamos que en el M.I.D.E.S. existe una visión oscura de la población, donde los solicitantes del P.A.N.E.S. son vistos como hábiles elucubradores de estrategias ilícitas para acceder al mismo, sospechando siempre que están ocultando o falsificando información. Concepción oscura que conduce a implementar diversos dispositivos de control como las sucesivas re-visitas, las amenazas de expulsión del plan, las repreguntas basadas en la desconfianza, el ocultamiento del cálculo del I.C.C., estrategias todas que se encuentran muy alejadas de aquella concepción de “sujeto protagonista”.

En fin, volviendo a nuestra preocupación central, a lo largo de este trabajo nos hicimos muchas interrogantes que permitieron iluminar el camino para encontrar aquel sujeto perdido con el que iniciábamos la monografía. En este recorrido, si bien fuimos encontrando varias pistas sobre cómo podría ser ese sujeto, todavía nos seguimos preguntando porque en realidad lo que hallamos no fue una concepción acabada y única sino complejas tendencias y claroscuros que se expresan en facetas contradictorias de una misma realidad: indigencia, carencia e invalidez, al mismo tiempo que autonomía, autogestión y protagonismo. Nos encontramos precisamente con una concepción muy ambigua y paradójica, que restará para futuras investigaciones estudiar cómo impacta en la propia subjetividad del sujeto; cómo éste vive las ambigüedades y contradicciones que le indican que debe ser independiente y participativo pero al mismo tiempo callado y pasivo, que le señalan que debe certificar su indigencia e incapacidad pero al mismo tiempo ser autónomo y responsable en la consecución de su proyecto de inserción.

Por último, como señaláramos en la introducción de este trabajo, consideramos que todas estas reflexiones, análisis y cuestionamientos atraviesan al Trabajo Social y lo desafían en su intervención. Consideramos imprescindible que una profesión que se legitima en la ejecución terminal de las políticas sociales, logre trascender la inmediatez de sus prácticas cotidianas y pueda elaborar una postura crítica, ética y política ante las transformaciones societarias de las que es parte. Si con este trabajo logramos colocar en cuestionamiento aquellos conceptos que nos vienen dados y muchas veces utilizamos en forma acrítica e irreflexiva, ya habremos alcanzado nuestro propósito.

BIBLIOGRAFÍA

- ◆ ADELANTADO, José. Del fordismo al posfordismo. La reestructuración de las políticas sociales en Europa Occidental. En: ARAVENA, Javier León (comp.) *Políticas sociales para un nuevo siglo. ¿La nueva cuestión social?* Ed. Universidad del Bio-Bio. Chile, 2002.
- ◆ ANTUNES, Ricardo.
----- *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo.* Ed. Herramientas. Taller de Estudios Laborales. Argentina, 2005.
----- *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo.* Ed. Antídota. Brasil, 1995.
- ◆ BARÁIBAR, Ximena. Aptitud e inaptitud para el trabajo: transformaciones en los sistemas de protección social. En: Revista Serviço Social & Sociedade. Nº 72. Ed. Cortez. São Paulo, 2002.
- ◆ BARRÁN, José Pedro. *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. El disciplinamiento (1860-1920).* Tomo 2. Ediciones de la Banda Oriental. Facultad de Humanidades y Ciencias. Uruguay, 1997.
- ◆ BEHRING, Elaine. *Política social no capitalismo tardío.* Ed. Cortez. São Paulo, 1998.
- ◆ BIHR, Alain. Los desafíos actuales del movimiento obrero. En: Herramienta, revista de debate y crítica marxista. Ed. Antídoto. Buenos Aires, otoño de 1999.
- ◆ BONINO, María y GOIRIENA, Elena. *Programa Barrido Otoñal. Aportes para políticas de género e inclusión social.* Proyecto Observatorio Intercontinental de políticas de empleo para las Mujeres (EALNET), Red 12 de URBAL. Secretaria de la mujer – I.M.M. Montevideo, 2005.
- ◆ CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica. Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En: DUSCHATZKY, Silvia (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad.* Ed. Paidós. Buenos Aires – Barcelona – México. 2001
- ◆ CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Ed. Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México. 1997.
- ◆ CLARAMUNT, Adela. Descentralización, participación y democracia. Una mirada posible desde el Trabajo Social. En: Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional. Seminario Taller organizado por Silvia Rivero. CSIC-DTS-FCS-UdelaR. Uruguay, 2003.
- ◆ DE MARTINO, Mónica. Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista. En: Revista Fronteras Nº 4. DTS-FCS-UdelaR. Uruguay. Setiembre, 2001.

◆ FILGUEIRA, Fernando.

----- El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En: Roberts B. *Ciudadanía y política social latinoamericana*. Ed. FLACSO/SSRC. Costa Rica, 1998.

----- Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista. En: FILGUEIRA, Carlos y FILGUEIRA, Fernando. *El lardo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Ed. Arca. Uruguay, 1994.

◆ FRANCO, Rolando. Los paradigmas de la política social en América Latina. Revista de la CEPAL N° 58. Santiago de Chile, 1996.

◆ GAUTIÉ, Jérôme. De la invención del desempleo a su deconstrucción. En: GAUTIÉ, J. y NEFFA, J. C. (comps.) *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*. Ed. Lumen/Hvmanitas. Asociación Trabajo y Sociedad. PIETTE-CONICET. Buenos Aires, 1998.

◆ GORZ, André. *Misérias del presente, riqueza de lo posible.* Ed. Paidós. Buenos Aires – Barcelona – México. 1998.

◆ GRASSI, Estela. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I).* Ed. Espacio. Buenos Aires, 2003.

◆ GRASSI, Estela; HINTZE, Susana y NEUFELD, María Rosa. *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural.* Ed. Espacio. Buenos Aires, 1994.

◆ HARVEY, David. *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.* Ed. Loyola. São Paulo, 1993.

◆ KOSIK, Karel. *Dialéctica de lo concreto.* Grijalbo, México, Barcelona, Buenos Aires. 1984.

◆ LEMA, Silvia y ESPASANDÍN, Nancy. Las políticas de empleo: Rol y funciones de las ONGs en la última década. Aportes para el debate. En: SARACHU, J. José y SARACHU, Gerardo (comps.) *Rumbos de la economía social. Entre mitos y realidades: reflexiones sobre el "tercer sector", hacia un diálogo abierto.* Ed. Nordan Comunidad. Montevideo, 2004.

◆ MAZZOTTI, Mariela; MIRZA, Christian; MELÉNDEZ, Lauro y SORIA, Leonor. La emergencia social, una prioridad nacional. En: Revista Regional de Trabajo Social. N° 34. Ed. Eppal. Uruguay, 2005.

◆ MESCHKAT, Klaus. Una crítica a la ideología de la "sociedad civil". En: HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl y MAIHOLD, Günther (editores). *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad.* Ed. Nueva Sociedad. Venezuela, 1999.

◆ MONTAÑO, Carlos.

----- *Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social.* Ed. Cortez. São Paulo, 2002.

----- *Das "lógicas do Estado" às "lógicas da sociedade civil": Estado e "terceiro setor" em questão.* En: Revista Serviço Social & Sociedade. Nº 59. Ed. Cortez. São Paulo, 1999.

----- *La naturaleza del Servicio Social. Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción.* Ed. Cortez. São Paulo, 1998.

◆ NEFFA, Julio César.

----- *Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo.* En: DE LA GARZA, Enrique y NEFFA, J. César (comps.) *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo.* Colección Grupo de Trabajo "Trabajo, sujetos y organizaciones laborales". Ed. CLACSO. Buenos Aires, 2001.

----- *Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos.* En: DE LA GARZA, Enrique (comp.) *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI.* Colección Grupo de Trabajo "Trabajo, sujetos y organizaciones laborales". Ed. CLACSO. Buenos Aires, 1999.

◆ NETTO, José Paulo. *Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil.* En: Revista Serviço Social & Sociedade. Nº 50. Ed. Cortez. São Paulo, 1996.

◆ NOGUEIRA, M. Aurelio. *Um estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática.* Ed. Cortez. São Paulo, 2004.

◆ OLESKER, Daniel. *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000).* Ed. Trilce. Uruguay, 2001.

◆ PASTORINI, Alejandra

----- *O círculo "maldito" da pobreza no Brasil. A mistificação das "novas" políticas sociais.* Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. Maio, 2002.

----- *¿Quién mueve los hijos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista".* En: BORGIANI, Elisabete y MONTAÑO, Carlos (orgs.) *La política social hoy.* Ed. Cortez. São Paulo, 2000.

----- a) *Políticas sociales y Servicio Social en el escenario neoliberal.* En: Tesis de Maestría en Servicio Social. *O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal.* Universidad Federal de Río de Janeiro. Brasil, 1995.

----- b) *O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal.* Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. Novembro, 1995.

- ◆ PEREZ PIERA, Adolfo. La descentralización en Montevideo: un itinerario innovador. En: Cuadernos del CLAEH N° 62. Montevideo, 1992.
- ◆ ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Ed. Manantial. Buenos Aires, 1995.
- ◆ SANSEVERINO, Bertha. El plan de atención a la emergencia social. Tiempo de oportunidades, tiempo de cambios. En: Revista Regional de Trabajo Social. N° 35. Ed. Eppal. Uruguay, 2005.
- ◆ SARACHU, Gerardo. Un recorrido por las principales argumentaciones y sus posibles derivaciones para la acción política. En: SARACHU, J. José y SARACHU, Gerardo (comps). *Rumbos de la economía social. Entre mitos y realidades: reflexiones sobre el "tercer sector", hacia un diálogo abierto*. Ed. Nordan Comunidad. Montevideo, 2004.
- ◆ SERRANO PASCUAL, Amparo. Políticas de empleabilidad en Europa. Instituto sindical europeo y Universidad Complutense de Madrid. s/d. En: www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actrav/publ136/4.pdf
- ◆ VENEZIANO, Alicia. Descentralización participativa: el caso de Montevideo. En: LAURNAGA, Ma. Elena (coordinadora). *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Instituto de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay, 2001.
- ◆ VIOLA, Cecilia y AMBROSINI, Marcela. Presentación de experiencias de capacitación y empleo juvenil. En: Seminario Internacional *Los jóvenes, el desempleo y el desarrollo local*. Organizado por Comisión de la Juventud – I.M.M y Sub unidad Juventud – Red de Mercociudades. Montevideo, 2001.
- ◆ ZIBECHI, Raúl. *La mirada horizontal. Movimientos sociales y emancipación*. Ed. Nordan Comunidad. Montevideo, 1999.

FUENTES DOCUMENTALES

- ✓ *¿Qué es PROJOVEN?* En: www.projovent.gub.uy/projovent.htm
- ✓ *Desarrollo: I.M.M. realiza curso de formación para agentes comunitarios de salud.* En: www.portaluruguay.net
- ✓ *Entrevista realizada a dos pasantes de la Facultad de Psicología que efectúan re-visititas en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (P.A.N.E.S.)* Montevideo, julio de 2006.
- ✓ *Entrevista realizada a la Coordinadora General del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (P.A.N.E.S.) Bertha Sanseverino.* Montevideo, julio de 2006.
- ✓ *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005. Un mejor clima de inversión en beneficio de todos.* Banco Mundial. Washington, D.C. 2004. En: www.bancomundial.org/publicaciones
- ✓ *Manual de identificación y promoción de la resiliencia en niños y adolescentes.* Organización Panamericana de la Salud – Organización Mundial de la Salud – Fundación W.K. Kellogg – Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional. 1998.
- ✓ *Nuevas perspectivas políticas. Discurso del Presidente Dr. Tabaré Vázquez el 1º de marzo de 2005.* En: Revista Regional de Trabajo Social Nº 33. Ed. Eppal. Uruguay, 2005.
- ✓ *ONG casi sin control.* Artículo publicado en diario El Observador, 24 de junio de 2006.
- ✓ *Pauta para la realización de re-visititas en el marco del P.A.N.E.S. M.I.D.E.S. Uruguay.* Marzo, 2006.
- ✓ *Presupuesto Participativo de Montevideo. Ciclo 2006. Reglas.* Unidad de Planificación y participación descentralizada. Departamento de Descentralización – I.M.M. Montevideo, 2006. En: www.montevideo.gub.uy/descentralización
- ✓ *Programa de Atención Integral a la Mujer.* Comisión de la Mujer y División Salud - I.M.M. Montevideo, 1996. En: www.montevideo.gub.uy/mujer
- ✓ *Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo y la formación profesional – PROIMUJER.* En: www.mtss.gub.uy/dinae/programas/proimujer.htm
- ✓ *Propuesta pedagógica convenio “Taludes 2005”.* Acción Promocional 18 de julio. Montevideo, 2005.
- ✓ *Un año contribuyendo al desarrollo social. Informe de gestión Abril 2005 – Marzo 2006.* Ministerio de Desarrollo Social. Uruguay, 2006.
- ✓ *Uruguay: tiempos de cambios profundos en el sistema de salud.* Lic. Pablo Anzalone. Director División Salud – I.M.M. En: www.conasems.org.br
- ✓ *El Índice de Carencias Críticas del PANES.* Documento elaborado por la Dirección de Evaluación y Monitoreo del M.I.D.E.S. Uruguay, 2006.