

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

**Nuevas modalidades de política social:  
análisis desde una política concreta**

**Soledad Pérez**  
**Tutor: Ximena Baráibar**

**2006**

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
<b>CAPÍTULO I: LAS TRANSFORMACIONES DEL ROL DEL ESTADO.....</b>	<b>4</b>
1. LOS NÚMEROS DE AMÉRICA LATINA Y URUGUAY.....	4
2. EL ESTADO COMO PROVEEDOR DE BIENESTAR: UN RECORRIDO NECESARIO.....	5
2.1 <i>Hoja de ruta: explorando algunos conceptos.....</i>	5
2.2 <i>Una brújula: los sistemas de bienestar en países desarrollados.....</i>	7
2.3 <i>Otros Aires: los llamados Estados de Bienestar latinoamericanos.....</i>	11
2.4 <i>Destino: El Estado de Bienestar en Uruguay y sus cambios.....</i>	14
3. BARAJAR Y DAR DE NUEVO: LA REFORMA DEL ESTADO.....	15
3.1. <i>Consenso de Washington: nuevos rumbos para América Latina.....</i>	16
3.2. <i>Nuevas tendencias de Política Social en América Latina.....</i>	17
3.2.1 <i>Apuntes sobre Focalización.....</i>	18
3.2.2 <i>Notas sobre Capital Social y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.....</i>	21
3.2.3. <i>La promoción del Tercer Sector y el retomo del voluntariado.....</i>	21
3.3. <i>De gradualistas y eclécticos: la reforma en Uruguay.....</i>	22
<b>CAPÍTULO II: POBREZA Y CIUDADANÍA EN EL MARCO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS DE POLÍTICAS SOCIALES.....</b>	<b>24</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	24
1.1 <i>Los pobres como objeto de Política Social.....</i>	24
1.2 <i>Debates en torno a la Pobreza y la Exclusión Social.....</i>	25
1.3. <i>Lo que se dice de la Pobreza: las formas de medición.....</i>	27
2. EL EJERCICIO DE CIUDADANÍA EN CONTEXTOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL.....	29
3. TIEMPOS DE RIESGOS SOCIALES.....	31
4. VER, OIR Y CALLAR: EL TRABAJO SOCIAL Y LAS NUEVAS MODALIDADES DE POLÍTICA SOCIAL.....	34
<b>CAPÍTULO III: MIRADAS SOBRE UNA POLÍTICA SOCIAL CONCRETA.....</b>	<b>36</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	36
1.1 <i>Adolescentes uruguayos: una brecha en la integración social.....</i>	36
1.2 <i>Pensando en políticas públicas juveniles.....</i>	38
2. ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA SOCIAL.....	42
2.1 <i>Marco Institucional de la política social elegida.....</i>	42
2.2 <i>Promotores Juveniles: una política para jóvenes en riesgo social.....</i>	44
2.3 <i>Apuntes sobre la experiencia concreta de Maldonado.....</i>	46
2.4 <i>Problematización de la política social.....</i>	47
<b>CAPÍTULO IV: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>53</b>
1. VOLVIENDO AL ORIGEN PARA LLEGAR AL FINAL: LA SÍNTESIS.....	53
2. CONCLUSIONES.....	54
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>59</b>

## INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta a continuación forma parte de las exigencias curriculares para obtener el título de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. Constituye antes que nada una reflexión que retoma intereses surgidos a lo largo de la carrera, así como inquietudes nacidas desde la experiencia preprofesional.

En esta monografía se desarrolla una reflexión sobre las nuevas modalidades de política social que se despliegan en nuestra región, y en particular, en nuestro país, en las últimas décadas. El estudio de ese nuevo modelo de políticas sociales se realiza desde dos grandes ejes, que se sintetizan, hacia el final del trabajo, en el análisis de una política social ya ejecutada. El primer eje tiene que ver con el peso diferencial que adquieren los distintos actores intervinientes en la puesta en marcha de las políticas sociales, centrándose en el cambio del rol del Estado.

El otro eje trata la relación entre el discurso y la práctica de tales políticas sociales, donde el dispositivo forma parte de la práctica, y muestra desajustes respecto a las pretensiones del discurso de la política social.

A la luz de esa discusión, se realiza un análisis de una política social implementada en el Uruguay, de promoción del liderazgo juvenil, en el año 2004.

Los objetivos que alentaron la realización de este trabajo, se articulan además con la forma de organización de los capítulos del mismo. De ese modo, los objetivos son los siguientes:

-Discutir el surgimiento y la imposición de las nuevas modalidades de políticas sociales, a partir de las transformaciones en los Estados de Bienestar. Como un elemento derivado de lo anterior, también se propone trabajar sobre el rol de los diversos actores en la producción de las nuevas modalidades de política social, tales como el Estado, los organismos internacionales, la sociedad civil, etc.

-Problematizar los impactos de las nuevas modalidades de política social a nivel del ejercicio de la ciudadanía de los individuos beneficiarios de esas políticas

-Analizar la relación entre el discurso de las políticas sociales, y su práctica concreta, desde la crítica una política social implementada en nuestro país en el año 2004. Desde aquí, y como subproducto de esto, se trabaja sobre la pretensión de integración social de las nuevas modalidades de política social.

El trabajo se estructura en base a cuatro capítulos. El primero se centra en el desarrollo de las nuevas modalidades de políticas sociales, partiendo de las transformaciones del Estado, así como el rol de las agencias internacionales en la formación de políticas. Para ello se da un panorama de las teorías que sustentaron las políticas sociales implementadas en la región en las últimas décadas.

El segundo avanza en la discusión sobre la problematización de la pobreza, y la exclusión social, y sus impactos en el ejercicio de la ciudadanía, en el marco de las nuevas modalidades de política social.

El tercer capítulo se aboca a la presentación, y análisis de una política social concreta, desde una perspectiva que retoma los elementos teóricos referidos a la nueva configuración de políticas sociales, y busca reorganizarlos en el marco de un programa social ya ejecutado. De esta forma, se procura trazar el nexo entre un discurso político determinado, y su implementación en una realidad social concreta.

Finalmente, el cuarto capítulo retoma los principales ejes del trabajo, y avanza hacia conclusiones, desde la síntesis de los puntos de problematización trabajados durante el desarrollo de esta monografía

En cuanto a la metodología, esta monografía final se construirá sobre dos vertientes: la investigación bibliográfica, por un lado, y un componente empírico, basado en informes de proceso y de evaluación del programa social.

De este modo, tanto el capítulo primero como el segundo, se basaran fundamentalmente en un recorrido intelectual por distintos autores que trabajan la temática del Estado de Bienestar, las nuevas modalidades de política social, así como las cuestiones de pobreza y ciudadanía.

El capítulo tercero, por su parte, si bien recogerá elementos teóricos en cuanto a información sobre la realidad socioeconómica del país, y el estado de las políticas de juventud nacionales, trabajará sobre información recogida desde informes, y documentos oficiales del BID e INFAMILIA sobre el programa social en cuestión.

Finalmente, el último capítulo, trabajará desde la síntesis del proceso de reflexión realizado en la monografía, hacia conclusiones que retoman y avanzan sobre los puntos de la política social elegida que serán cuestionados en el capítulo tercero.

# CAPÍTULO I: LAS TRANSFORMACIONES DEL ROL DEL ESTADO

## 1. LOS NÚMEROS DE AMÉRICA LATINA Y EL URUGUAY

Desde hace unos años asistimos a un proceso de deterioro social alarmante en nuestra región, que habla del fracaso de un modelo económico, así como de la transformación de un paradigma de bienestar social que se impuso junto con aquel modelo.

La situación social de nuestro continente puede ser analizada desde diversos ángulos. En este caso, se decidió hacer hincapié sobre información referida a la evolución de la pobreza e indigencia, así como datos sobre la situación del empleo (en la población pobre), y la desigualdad en nuestras sociedades, que resultan representativos de la problemática social que se analizará.

Según la CEPAL (2004: 55), en el año 2002, el 44,0% de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza (equivalente a 221 millones de personas), y dentro de aquel porcentaje puede estimarse que un 19,4% (97 millones), vivía en la pobreza extrema o la indigencia. En cuanto a la distribución geográfica de la pobreza, los países con mayor porcentaje son Brasil, con un 30%, seguido de México, con un 17% (Idem: 57).

Se señala también que la evolución de la pobreza y la indigencia en el período 1999 y 2001-2003 fue heterogénea, con desiguales avances, observándose el caso de países donde hubo importantes retrocesos en esa materia. En ellos figuran Argentina y Uruguay, como dos ejemplos paradigmáticos. Luego de haber disminuido del 17,9% al 9,4% en los '90, la incidencia de la pobreza aumentó seis puntos porcentuales en 2002. Pero al mismo tiempo, se marca que Uruguay tanto los fenómenos de pobreza (15,4%), como de indigencia (2,5%), siguen siendo las más bajas de la región (Idem: 59).

En cuanto al desempleo, las tasas más elevadas de la región entre los pobres están en Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, variando entre un 20% y un 28%.

Por otra parte, tomando el eje de la desigualdad, nuestra región sigue registrando los niveles de concentración de ingreso más altos del mundo, aún en comparación con otras regiones de menor desarrollo económico y social. En ese aspecto, CEPAL (2004: 89) destaca la enorme brecha que separa a los hogares de mayores ingresos (cuyo 10% concentra un elevado porcentaje de los recursos), del resto de la población. Es notorio también el deterioro en la distribución del ingreso en aquellos países que tradicionalmente mostraron niveles de equidad mayores con respecto al resto, como Uruguay y Costa Rica. Así, entre 1990 y 2002 los países de América Latina han tendido hacia niveles más altos de desigualdad. (Idem: 93)

Respecto al Uruguay, según Bucheli y Furtado (2005:170) este vio surgir en 1998 una recesión económica, que se profundizó en los años sucesivos, acumulándose entre 1998 y 2002

una caída del producto del 17,5%. En aquellas circunstancias, el desempleo subió hasta el 17% en 2002, alcanzando los máximos niveles históricos. Además, hubo un descenso de los salarios, y aumentó la dispersión salarial, valorando por un lado la diferencia de salarios entre trabajadores de distinto nivel educativo, y por otro la brecha entre salarios privados y públicos (estos últimos lograron tener mayor crecimiento). En este período de crisis generalizada hacia 2002, bajaron los ingresos de la población en general, y se profundizó la desigualdad.

Kaztman y Filgueira (2001: 60) señalan que si bien Uruguay se distingue en la región por sus índices bajos de pobreza, en ellos revela mayores disparidades en cuanto a la incidencia de la pobreza en los diferentes grupos de edad. Con una de las poblaciones más envejecidas de América Latina, así como una tasa de fecundidad baja, el crecimiento de la población se apoya en los sectores más pobres. Esto supone graves problemas para el logro de un desarrollo intergeneracional sostenible<sup>1</sup>.

A su vez, es probada la diferencia en cuanto a la incidencia de la pobreza por tramos de edad. En 1999, el porcentaje de pobres en los niños entre 0 y 5 años era seis veces mayor que el porcentaje de pobres en los mayores de 65 años.

Existe entonces una distancia en el Uruguay actual con respecto a aquel modelo que señalaba a nuestro país como "hiperintegrado": hoy se visualizan fracturas en el tejido social, y fenómenos crecientes de pobreza y desigualdad.

Si bien en el período comprendido entre 1985-1994, Uruguay logró reducir en forma importante sus indicadores de pobreza (Idem: 3), aparecen en los últimos años señales que muestran que ya no posee los niveles de integración que lo distinguieron en la región.

Ahora bien, frente a esta situación de deterioro social que se advierte en nuestro país, es conveniente referir cuál fue y es el rol del Estado en ese campo, esto es, en la resolución de problemáticas sociales, desde las políticas sociales. Ello contribuirá a formar un panorama del contexto en el que surge la política que se analizará hacia el último capítulo, de modo de generar un marco para el análisis y la reflexión posteriores.

## **2. EL ESTADO COMO PROVEEDOR DE BIENESTAR: UN RECORRIDO NECESARIO**

### **2.1. Hoja de Ruta: Explorando algunos conceptos**

La constatación de la situación de deterioro social en la región y en el país supone, entre otros aspectos, revisar los cambios en el papel del Estado en cuanto generador de políticas sociales, y con ello, su capacidad de promover crecientes niveles de bienestar en la población.

---

<sup>1</sup> En el Capítulo III se presentan estadísticas sobre la situación de la juventud en el Uruguay, referente a pobreza, y deserción estudiantil. Allí se trabajará en profundidad sobre políticas de juventud, por lo que resulta más adecuado presentar la información estadística sobre ese tramo etáreo en aquel capítulo, y no en el actual.

Desde esa perspectiva, es necesario explorar la evolución del Estado de Bienestar<sup>2</sup> a nivel de los países occidentales desarrollados, así como en nuestra región. Así, se llegará a la trayectoria del Estado de Bienestar en nuestro país, resaltando las particularidades en relación a otros países de la región. Ahora bien, para realizar tal recorrido es condición previa generar una exploración conceptual, sobre políticas sociales, cuestión social, y Estado de Bienestar, que defina y otorgue contenido a tales categorías teóricas.

Potyara Pereira (1999: 149) señala que política social alude a las funciones del Estado capitalista de "*producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía*". Para Esping-Andersen (2000: 51) la política social moderna se origina en las leyes de Seguridad Social del ministro alemán Bismarck, que se remontan hacia la década de 1880.

Aquí es necesario precisar conceptos: según Esping-Andersen (2000: 51), si bien el sistema de Bismarck involucraba no sólo un programa de pensiones, sino también una articulación con seguros de desempleo y de salud, no es posible llamar a tal conjunto "Estado de Bienestar". Sostiene que para hablar de la existencia del mismo, se vuelve necesaria una redefinición de todo lo referente al Estado, y en el caso del sistema bismarckiano, esto no sucedía, se trataba más bien de fortalecer la monarquía.

Esping-Andersen (2000:51) establece que pueden existir políticas sociales sin estados de bienestar, pero que no puede darse lo contrario. El Estado de bienestar supone mucho más que la mera presencia de políticas sociales, es una construcción histórica concreta, que se instaló entre 1930 y 1960, e implicó una redefinición del rol del estado. No sólo incluyó la generación de políticas sociales que paliaran los males sociales, y redistribuyeran los riesgos sociales básicos. Supuso un verdadero compromiso por reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía.

En el marco del sistema capitalista, las políticas sociales nacen como respuesta a sus efectos negativos, en términos de desigualdad, exclusión, precariedad laboral, y no acceso a servicios básicos. Surgen entonces como respuesta a este conjunto de fenómenos, que se dieron en llamar cuestión social. Esta según Castel (1997:20) "*es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura*". Hablar de cuestión social supone entonces interrogarse acerca de los mecanismos que una sociedad posee para garantizar la integración social. Así, las políticas sociales se vinculan con la provisión de bienes y servicios sociales, concebidos como derechos, y por tanto, aspectos inherentes a la condición de ciudadanía.

---

<sup>2</sup> Los Estados de Bienestar aparecen asociados al pleno empleo, a la sociedad salarial, al fordismo, por lo que los cambios que influyeron en su crisis y transformación, estaban asociados a su vez a fenómenos de desempleo, precariedad, y flexibilización laboral. Esto tiene que ver con que en esta monografía se hará hincapié en uno de los cambios derivados de la crisis de los Estados de Bienestar: las transformaciones del rol del Estado, dado que tiene que ver directamente con el tema de este trabajo, las nuevas modalidades de política social. Se tomó tal decisión dado que por razones de elección temática, y de espacio, no se profundizará en los cambios vinculados con el mundo de trabajo.

Castel (1997: 20) refiere el surgimiento de la cuestión social hacia 1830, a partir de la observación de las duras condiciones de vida de trabajadores de la revolución industrial. Se trataba de poblaciones que vivían en situación de pauperismo, había un corte radical entre un sistema político que proclamaba derechos a todos los ciudadanos, y un sistema económico que provocaba miseria en sus trabajadores. En ese entonces, la cuestión social se vinculaba al lugar que las franjas más abandonadas por la industrialización ocupaban en la trama social. La respuesta a esta cuestión fue un conjunto de dispositivos creados para promover su integración.

Desde este momento, principios del Siglo XIX, se fue dando una corriente de ampliación de derechos de ciudadanía, que supuso luchas de movimientos obreros, cambios en los sistemas políticos y de pensamiento<sup>3</sup>.

Para Esping-Andersen (2000), hablar estrictamente de Estados de Bienestar supone dejar de lado un gran remanente de bienestar, que producen otros actores sociales, además del propio Estado. Por ello utiliza la expresión "Regímenes de Bienestar", aludiendo a "*la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia*". (Idem: 52). El autor habla entonces de "la tríada del bienestar", y estudia los roles y significaciones de cada uno de los actores en la producción de bienestar, como respuesta a los riesgos sociales. Señala que para entender los diversos regímenes, debe advertirse que cada uno responde a una población inscripta en un momento histórico determinado, con una distribución de riesgos sociales históricamente concreta. (Idem: 50).

Hasta aquí se presentaron en forma sucinta algunos conceptos claves, de modo de establecer un marco para la discusión; a continuación se aborda la evolución de los sistemas de bienestar en el mundo occidental desarrollado. Después se trabajará sobre la traducción de esos sistemas, y su reforma, para la región, para luego abordar el patrón de bienestar uruguayo.

## **2.2 Una brújula: sistemas de bienestar en países desarrollados**

Trabajar sobre la temática del Estado de Bienestar y sus implicancias, supone necesariamente revisar sus orígenes, de modo de comprender su evolución, sus transformaciones, así como los debates que se dan en la actualidad sobre esa trayectoria. De esa forma, Castel (1997: 20) refería el surgimiento de la cuestión social hacia 1830, tiempo a partir del cual se fueron desencadenando movimientos sociales y políticos que poco a poco, sentaron las bases para la generación de lo que conocemos como Estado de Bienestar.

Esto tiene que ver con un modelo de organización social que hacia fines del siglo XIX, y sobre todo, en la segunda posguerra instala un esquema de protección social, que coloca en el Estado la responsabilidad por el bienestar social de los ciudadanos (Pereira, 1999: 150).

---

<sup>3</sup> Estos temas serán trabajados en más detalle en el apartado siguiente, ya que en esta parte se presentan conceptos de modo de enmarcar las discusiones posteriores.

Los detonantes históricos del desarrollo de la política social, como política de seguridad social, que forma parte del Estado de Bienestar, fueron la cuestión social, y la crisis económica mundial. Según Pereira (1999: 150) la Gran Depresión de 1929, y sus graves consecuencias para la economía mundial, entre ellas el aumento del desempleo, afectaron la ideología liberal en gran medida. Ello abrió espacios, tanto en Europa como en Estados Unidos, a la intervención del Estado en la economía y la sociedad. En el plano económico, esto se fundamenta en la doctrina keynesiana, que dio sustento teórico a la intervención estatal.

Montagut (2000) comenta sobre la teoría keynesiana que esta partía de la premisa que el funcionamiento del capitalismo en sí mismo determinaba altas tasas de desocupación. La persistencia de ese fenómeno implicaba a su vez la disminución de la demanda efectiva. Este era un problema implícito en el capitalismo, por lo que se hacía necesaria la intervención del Estado, a través del gasto público, o sea, realizando inversión en el sector público, y al mismo tiempo estimulando el consumo privado. Una de las maneras de incidir en el consumo privado de las clases trabajadoras era mediante el aumento de sus salarios. Esto se lograba a través de la implementación de Políticas Sociales que iban a cubrir en forma gratuita determinados servicios. Se buscaba dinamizar la economía, garantizando un continuo crecimiento económico, a la vez que incrementaba el bienestar general de la población. A través del aumento del gasto público, se pretendía lograr la plena ocupación de los factores productivos (trabajo y capital).

En el plano social, la intervención estatal se apoya en la idea de "seguridad de la existencia" (Pereira, 1999:151), que dio lugar al establecimiento de sistemas de seguridad pública, en tanto derechos del ciudadano, y obligación del Estado.

La principal propuesta en esa línea fue el Plan Beveridge, realizado por el Sir William Beveridge hacia 1942, que instauró un sistema de seguridad social para todos los ciudadanos. Era un sistema contributivo, financiado con aportes de empleados, empleadores y Estado, con cobertura universal, de carácter solidario, donde los riesgos eran compartidos. (Barba, 2004a).

A todo esto se agrega como base teórica la concepción de las tres fases de la ciudadanía de Marshall, que a fines de los '40 sumó a la categoría de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales. Allí le dio al Estado de Bienestar el carácter de institución responsable de proveer servicios sociales, que asegura la efectivización de tales derechos sociales<sup>4</sup>.

Según Pereira (1999.151), las políticas sociales del sistema de seguridad social, durante el Estado de Bienestar, se clasifican así: a) políticas contributivas, contractuales y mercantilizables, y b) políticas distributivas, no contractuales, no contributivas y desmercantilizables.

Las primeras tienen que ver con garantizar por medio del seguro social, un ingreso al trabajador y su familia, en situaciones de interrupción del trabajo por accidente, incapacidad,

---

<sup>4</sup> La concepción de Marshall (1967), será trabajada en el capítulo siguiente, relacionado con los temas de pobreza y exclusión social.

contingencias, etc. Estas políticas dejan grandes porciones de población sin atender, por dirigirse sólo a trabajadores. Son políticas que buscan la autoprevisión del ciudadano, impuesta por el Estado, y organizada por seguro (implica contrapartida financiera del beneficiario).

Las segundas, las políticas distributivas, surgen como prestación de beneficios y servicios sociales públicos, total o parcialmente financiadas por el Estado, independientemente de contribuciones previas, de su inserción en el mercado de trabajo, o la renta de los beneficiarios. Son políticas que se dirigen a todos los ciudadanos. Asumen dos formas: monetarias (renta mínima a los pobres); no monetaria (servicios gratuitos en educación, salud, etc).

Aunque la idea de contrato y de autoprevisión aparezca como el eje del sistema de Seguridad Social capitalista, fue la extrapolación del contrato de seguro (políticas contributivas) para la seguridad sin contrato (políticas distributivas), lo que caracterizó la concepción de seguridad social de los años 40'. Es desde allí que se habla de política social incondicional: privilegia el status de ciudadanía como derecho de todos, excede la visión contractualista de protección social, y protege al pobre, al incapacitado para el trabajo, al desempleado y al excedente (Idem:152).

Sobre esa visión no contractualista de protección social, la concepción de Seguridad social de posguerra presenta estos rasgos: a) integración de seguro, beneficio y servicios sociales por medio de una gestión única; b) universalización de la cobertura, incorporando a los no contribuyentes a través de la asistencia social, c) prevención de los riesgos y contingencias futuras, además de indemnización por daños presentes. (Pereira, 1999: 153)

En otro orden, para abordar los regímenes de bienestar, Esping-Andersen (1993) realiza un estudio comparado de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Allí toma como criterios definatorios de tales regímenes a la calidad de los derechos sociales, la estratificación social<sup>5</sup>, y las estructuras de los mercados laborales<sup>6</sup>.

Se habla de derechos sociales<sup>7</sup> en cuanto a su capacidad de desmercantilizar, o sea, el grado en que aquellos derechos permiten a los individuos ser independientes del mercado. Esto es, en qué medida los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como "mercancías" (Idem: 20). Aclara que aunque exista seguridad social, la desmercantilización no está asegurada, si aquella no libera sustancialmente a las personas de su dependencia del mercado (Idem: 41).

Barba (2004a) trabaja sobre la conceptualización de Esping-Andersen, surgida de sus estudios comparados, los que indican que *"en el terreno del bienestar los procesos de articulación*

---

<sup>5</sup> En cuanto a la estratificación social, señala que *"Una cuestión que parece todavía más básica es qué clase de sistema de estratificación es el que promueve la política social. El Estado del bienestar no es sólo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente lo corrige: es un sistema de estratificación en sí mismo. es una fuerza activa en el ordenamiento de las clases sociales"*. (Idem: 44).

<sup>6</sup> Esping Andersen (1993) busca "sociologizar" el estudio de los regímenes de bienestar, no mirarlos sólo desde el gasto social.

<sup>7</sup> Esping-Andersen (1993) si bien acuerda con Marshall en que la ciudadanía social es la idea central de un estado de Bienestar, es necesario dar mayor contenido a esa idea. Hay que hablar de ciudadanía social entendiendo que ello implica la concesión de derechos sociales, y de qué modo se realiza esa concesión, qué garantías otorga al sujeto.

*entre lo global y lo local han sido heterogéneos como resultados de los paradigmas que han servido de referencia para tomar decisiones y del **peso diferencial de los distintos actores políticos**<sup>8</sup> y que ello se ha traducido en: desiguales niveles de desmercantilización de la política social, alcances discordantes de los derechos sociales, estatutos distintos de ciudadanía social, situaciones diferenciales en los mercados de trabajo para diferentes tipos de asalariados, grados dispares de desigualdad, exclusión y pobreza, y por supuesto, impactos desiguales en las estructuras sociales de diversos racimos o clusters de países". (Barba, 2004a: 9)*

Desde esa perspectiva comparada, Esping-Andersen (1993) realiza la clasificación de los regímenes de bienestar, partiendo de la premisa que estos se agrupan (cluster) en tres tipos de regímenes: el liberal o residual, el conservador o corporativo, y el institucional o socialdemócrata.

El modelo liberal o residual, alude a experiencias de países anglosajones, tales como EEUU, Australia, Canadá o Nueva Zelanda: asume que la mayoría de la población puede pagar su propia asistencia, y por eso el Estado sólo apoya a aquel "residual humano" que es incapaz de asegurar su propio bienestar. Aquí los efectos de la desmercantilización son mínimos, los subsidios que se otorgan se hacen vía comprobación de medios, y las normas para ello son estrictas, y se asocian a la estigmatización del beneficiario. El mecanismo para la provisión del bienestar social es el mercado, por lo que las prestaciones públicas se dirigen solamente a corregir externalidades de la economía, para que los pobres sean capaces de participar en el mercado, y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades (Esping Andersen, 1993, y Barba, 2004a: 11).

Por su parte el modelo conservador o corporativo, alude a experiencias históricas de naciones de Europa Occidental, donde el Estado y las instituciones públicas están en el centro del proceso socioeconómico, los que distribuyen beneficios por criterios de clase o status político. Los beneficios no son universales, refuerzan la estratificación social (determinada por la capacidad política de los agentes), y sólo se ofrecen cuando las capacidades de las familias para mantener a sus miembros se agotaron. Lo "social" aquí se limita a todo lo referido al empleo, la institución fundamental es el seguro social, por ello para acceder a los beneficios es condición ineludible tener un empleo formal, pagar el seguro social, y pertenecer a grupos sociales organizados. Es un modelo donde no sólo se busca fortalecer la estratificación social existente, sino también reforzar el modelo familiarista del hombre adulto jefe de hogar (breadwinner system), en tanto aportante único de ingresos del núcleo familiar. (Esping Andersen, 1993, y Barba, 2004a: 11).

En este régimen el impacto redistributivo es insignificante. El Estado interviene sólo cuando la familia no tiene capacidad para atender a sus miembros.

Por último, el modelo socialdemócrata se ejemplifica en dos experiencias históricas distintas, el modelo beveridgiano inglés y el socialdemócrata escandinavo. El primero de ellos ya fue comentado al comienzo de este apartado, por lo que conviene referir brevemente el segundo

---

<sup>8</sup> El destaque de esta frase es mío, en tanto es un aspecto importante para el desarrollo de esta monografía, donde se analizan las consecuencias de las transformaciones del papel de los actores implicados en el diseño y la implementación de políticas sociales.

para comprender este último patrón. El modelo socialdemócrata escandinavo se distinguió porque la política social se relaciona con una combinatoria de política económica keynesiana y de recursos humanos, que ha llegado a conocerse como la “política activa del mercado laboral”, cuya tarea central es impedir el desempleo y ofrecer empleo a todo aquel que esté dispuesto a trabajar.

Tanto el modelo beveridgiano, como el socialdemócrata escandinavo, ven a los riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado, y por ello conciben al bienestar individual como responsabilidad colectiva, solidaria. Por eso “lo social” alude a todos los ciudadanos, y no sólo a los más pobres, o a los más organizados, como los otros paradigmas; esto supone el principio de la universalidad de las políticas sociales.

Según Pereira (1999), este modelo de organización institucional y política se expandió sólo hasta los años '70. A partir de allí, y con la crisis del petróleo, hubo un repunte del modelo liberal, y una transformación del Estado de Bienestar. Hacia los '80 aparecen severas medidas de recorte del gasto, en particular aquellos destinados a cubrir necesidades sociales. Pereira (1999) trabaja sobre los cambios que el modelo liberal introdujo en la Seguridad Social y el Estado de Bienestar contemporáneo: a) reducción de gastos sociales públicos, b) cambio de lo servicios sociales universales a la atención selectiva y focalizada, c) privilegio de la lógica del contrato, por encima del status de ciudadanía; d) énfasis en la responsabilidad individual por el propio bienestar, frente a la responsabilidad del colectivo social.

### **2.3. Otros Aires: los llamados Estados de Bienestar latinoamericanos**

Barba (2004a) trabaja sobre los sistemas de bienestar en América Latina, y comenta que suele decirse que el padrón de bienestar de la región se asemeja al modelo corporativo, y que luego de décadas de reformas económicas y sociales, se ha acercado al modelo liberal - residual. En ese sentido, el autor opina que se trata de afirmaciones reduccionistas, porque no pueden aplicarse tipologías de países desarrollados para nuestra región, donde coexisten realidades sociales por demás heterogéneas<sup>9</sup>.

Se señala que el desarrollo de prestaciones sociales en la región tiene una larga trayectoria. La fase expansiva de esos sistemas de protección se produjo durante el auge del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, que se aplicó entre los años '40 y '70. (Barba: 2004a)

Este modelo tuvo su predominio a partir de la formulación realizada por la CEPAL, que bregaba por la imposición de la industrialización sustitutiva de importaciones, dirigida al mercado interno, con subsidio estatal, para cambiar los sistemas de propiedad agraria, y lograr una distribución más equitativa del ingreso. La intervención del Estado se justificaba en tanto iba a

---

<sup>9</sup> Si bien se han aplicado agendas de reformas económicas y sociales similares, no han producido los mismos resultados, porque los procesos de reformas han sido distintos en varios terrenos de su aplicación (ritmos, alcances, etc.)

contribuir a eliminar la brecha entre el centro (países industrializados), y la periferia (países subdesarrollados), marcada por el atraso tecnológico (Barba, 2004b).

Para Filgueira (1998), en ese modelo el Estado jugaba un rol central en el desarrollo económico y social, en un contexto en que en efecto su aplicación dio lugar a un importante proceso de modernización económica y social, pero con sesgos en la distribución de los beneficios de ese desarrollo. Las políticas de bienestar tuvieron un desarrollo limitado, porque cubrieron a sectores urbanos, así como a los trabajadores formales; existía una cobertura fuertemente estratificada en los sectores que eran protegidos. (Idem: 79).

Señala Filgueira (1998) que las desigualdades en la región son muy significativas, por lo cual para analizar sus Estados de Bienestar es imprescindible prestar atención no tanto a cuánto equivale el gasto público social, sino a cómo se realiza ese gasto. Ese "cómo" se gasta se refiere a la distribución por sectores, y a la cobertura poblacional, y en último lugar, a la desmercantilización que produce ese gasto social bajo la forma de políticas sociales.

De ese modo, el autor construye una tipología de los regímenes de bienestar o Estados Sociales en América Latina, en el período 1930-1970/80. Establece tres tipos, a) Universalismo Estratificado, b) regímenes duales y c) regímenes excluyentes.

El primero, llamado "Universalismo Estratificado" abarca a Uruguay, Argentina y Chile. Como elemento común marca que hacia 1970 estos países tenían sistemas de protección en salud, y seguro social, y habían expandido la educación primaria y secundaria básica a toda la población.

Filgueira (1998) dice que existió una fuerte estratificación en los beneficios, las condiciones de acceso, y el rango de protección (en seguro social y de salud). Agrega que aquella estratificación en la prestación de servicios sociales no reforzó, sino que amortiguó la pauta de estratificación social. Estos países se acercan al modelo corporativo-conservador de Esping-Andersen, tanto por nivel de cobertura de los servicios sociales, como por la forma del gasto.

El segundo tipo alude a los Regímenes Duales, donde Filgueira (1998) ubica a Brasil y a México, en los cuales hacia 1970 existía una expansión casi universal de la educación primaria, pero había un grado de cobertura muy estratificado a nivel de la salud. Todo ello estaba marcado por el fuerte impacto de la heterogeneidad territorial, que se vinculaba con diferencias en el desarrollo de los mercados, de los municipios, y la protección social de las diversas regiones. Se vinculaba a estructuras federalistas, así como con sistemas democráticos de poca duración, donde la incorporación se daba en forma dual. Así, los sistemas de protección amortiguaban la segmentación social sólo para aquellos sectores incorporados a formatos de protección modernos.

Finalmente, el tercer tipo refiere a los Regímenes Excluyentes, que comprende a República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Se trata de sistemas elitistas de seguro social y de salud, así como dual en materia de educación.

Los sistemas de protección aquí son políticas elitistas que reproducen privilegios para los grupos dominantes. Aquí Filgueira (1998), toma un concepto de Peter Evans (1992) que habla de los “Estados depredadores”, refiriéndose a la existencia de elites en el Estado, que utilizan las ganancias de la exportación de bienes primarios para rentas, sin volcar la contraparte correspondiente en los bienes del colectivo.

En otro orden, según Midaglia (1997: 94) los Estados de bienestar en América Latina tuvieron una forma de instrumentación singular, porque se partió de la base del atraso económico y la fragmentación social, lo que generó un estilo de modernización incompleta y excluyente.

Con el paso de los años, se comprobó que el modelo sustitutivo de importaciones no trajo los cambios esperados, sino que por el contrario, generó efectos adversos<sup>10</sup>. El fracaso de aquel modelo, sumado a las consecuencias nefastas de la crisis mundial de 1982, generó un efecto de reformas de los Estados latinoamericanos, y en los sistemas de protección social, que eran la esencia de los sistemas de bienestar.

En los años '80 se promovieron reformas orientadas a liberalizar el comercio, el mercado de capitales, y el sector financiero, con vistas al establecimiento de economías de mercado a nivel mundial, en lo que se conoció como “Consenso de Washington”. Desde aquí, y hasta hoy día, los organismos financieros internacionales, en especial el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), y el Banco Mundial, aparecen como artífices de la nueva agenda de reforma social, mientras el FMI (Fondo Monetario Internacional), se constituye en orientador de las políticas macroeconómicas de las naciones latinoamericanas (Barba, 2004b).

Hacia los '90 Barba (2004b) marca que surge un nuevo paradigma de bienestar, al que califica de “residual” y “deslocalizado”. El adjetivo de residual se vincula con la concepción de que el crecimiento económico será el mecanismo principal para la reducción de la pobreza, en cuanto generador de oportunidades para la inserción en el mercado. Además, ahora la política social se dirige exclusivamente a los individuos en situación de vulnerabilidad extrema, desplazando a los trabajadores, y los ciudadanos en general, en tanto titulares de derechos sociales. La política social se piensa en este modelo desde un lugar de subordinación a la política económica.

La nueva agenda social está referida a la focalización de programas sociales, la descentralización de los servicios sociales, así como privatización de los mismos<sup>11</sup>.

El tema de la reforma del Estado es una parte esencial de esta monografía, por lo que se presentará en el apartado siguiente un breve panorama de la evolución del Estado de Bienestar en Uruguay y sus transformaciones, para luego sí desarrollar con profundidad aquella cuestión.

---

<sup>10</sup> Las fallas del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, y la posterior imposición del Consenso de Washington serán trabajados más adelante, en particular desde el abordaje de Stiglitz (2003).

<sup>11</sup> Se apunta a reducir los costos sociales, y en la misma línea, a estimular la evaluación de los servicios sociales ya existentes, para racionalizar al máximo los gastos (Barba: 2004b).

## 2.4. Destino: el Estado de Bienestar en Uruguay, y sus cambios

Desde las primeras décadas del Siglo XX nuestro país mostró niveles de equidad y desarrollo a través de sus instituciones de bienestar social, que lo hicieron destacar en la región (Kaztman y otros, 2000: 79). Hacia 1950 fue un país pionero en materia de bienestar social, a través de la implementación de una serie de medidas que crearon un Estado asistencial, providente y anticipador de demandas (Filgueira, 1994: 11).

A partir de 1903 el Estado pasó a tener el monopolio de la coerción física, con la llegada al poder de Batlle y Ordóñez, el impulsor de un Estado interventor en el diseño de políticas sociales.

Este Estado social tuvo, según Filgueira (1994) cuatro pilares: a) Asistencia pública: a través de la instalación de hospitales (origen en prácticas filantrópicas); b) Educación: extensión de la primaria, la secundaria, y reforma en la Universidad; a intención era crear una cultura liberal e igualitaria, c) Leyes laborales: ley de las 8 horas, establecimiento de la semana laboral inglesa, regulación del trabajo femenino, salarios mínimos, d) Políticas de seguridad social: pensiones, y seguros restringidos a empleados públicos.

En cuanto a estos pilares, Filgueira (1994:24-25) lo distingue respecto a los regimenes de bienestar europeos, donde la modernización en materia social acompañaba los procesos de surgimiento y desarrollo de la sociedad industrial. Aquí, por el contrario, fue una acción desarrollada por una elite con influencia bismarckiana, que buscaba modelar una sociedad, anticiparse a las demandas de justicia social, y formalizar los grupos para que pudieran corporizar esas demandas. La propuesta batllista era construir un pequeño país modelo basado en la protección del estado.

Hubo una temprana apropiación partidaria del aparato estatal, lo que generó una continuidad de prácticas clientelares.

Dice Filgueira (1994) que hacia 1930 se frenó la expansión liberal, y se impulsó un Estado corporativo y asistencial, producto de los efectos de la Gran Depresión de 1929, ya que cuatro años después sucedió el golpe de estado de Terra. Desde ese momento se promovió la expansión universal de la asistencia social, y se amplió la cobertura en atención en salud, y la vivienda popular, pero estas últimas mejoras se dirigían exclusivamente a clases medias. Ya hacia 1930 lo que antes fueron políticas sociales nacidas en el seno del Estado, ahora se convertían en demandas sociales: la matriz Batllista comenzaba a mostrar sus primeros problemas (Idem:37).

A partir de 1942, con el gobierno de Baldomir, Filgueira (1994) habla de un parcial retorno a la matriz batllista, con políticas universales y particularistas; hasta 1955 marca que se vivió "el Uruguay feliz". Hubo un retorno al Estado protector de los débiles, así como una masificación de privilegios, con hitos como la creación de los Consejos de Salarios y las asignaciones familiares.

El gobierno de Luis Batlle Berres, impulsó al modelo sustitutivo de importaciones, mediante una industria protegida. Ello se daba en el contexto de una sociedad uruguaya altamente integrada, con bajos grados de desigualdad, creciente poder de los sindicatos y sectores subalternos organizados (Idem:40). Se produjo la consolidación del Estado de bienestar, con fuerte influencia

de la matriz batllista original, marcada por una cultura estatalista, protectora, donde la propia Constitución de 1934 reguló las relaciones entre sociedad civil y estado.<sup>12</sup>

Hacia 1955 se inicia una crisis económica importante, al terminar la buena inserción internacional de nuestro país, luego de la segunda posguerra. El estado social, fundado en la abundancia de recursos, se quedaba sin las fuentes que permitieron su expansión. (Idem: 47). Igualmente, el Estado persistió en la expansión del sistema de bienestar social, lo que generó un fuerte deterioro social. El sistema transfirió recursos para mantener el modelo de bienestar del "Uruguay feliz" por más de una década. Hacia 1967, se da una espiral conflictiva creciente, la crisis económica provocó un deterioro de las prestaciones sociales, pero las demandas que se realizaron continuaron siendo atendidas.

Según Filgueira (1994) el mismo golpe de Estado de 1973 fue expresión de la impotencia de la clase política que conducía el Estado para diferir las demandas durante la crisis. La dictadura no trajo cambios sustanciales en la institucionalidad del Estado social; sí hubo cambios en la aplicación, en los gastos, y en la asignación de los recursos. Fue una "dictadura comisarial", que administró sin reformar, y por ello dio paso a la restauración, conservó el estatalismo y el dirigismo, realizó una apertura económica, y estableció una plaza financiera libre.

La reapertura democrática continuó con el proceso de liberalización de la economía; las políticas sociales quedaron en un segundo plano, se privilegió el equilibrio en el gasto fiscal. Igualmente el sistema continuó siendo estatalista, seguía presente la idea de asistencia estatal: *"el viejo edificio del Estado social uruguayo se agotó hacia fines de los años sesenta. Diversas políticas de parches y ajustes lo mantuvieron vivo hasta los noventa, cuando los embates liberales transformaron un edificio con fracturas en un mutante irreconocible respecto a su pasado, pero formado con piezas de dicho pasado y elementos que, a la manera de capas geológicas, se fueron agregando entre 1985 e inicios del nuevo siglo"*. (Filgueira, 2006a: 11). Esto implica sostener, que el edificio de protección social que existe en el Uruguay hasta el día de hoy muestra un desajuste evidente con respecto a la realidad (Filgueira, 2006a)

Hasta aquí se ha dado un panorama del Estado de Bienestar en nuestro país, y sus transformaciones. En lo que sigue, se trabajará sobre la reforma del Estado a nivel de la región, y su traducción para nuestro país, para luego desarrollar en mayor profundidad las nuevas modalidades de política social, en tanto productos de aquella reforma.

### **3. BARAJAR Y DAR DE NUEVO: LA REFORMA DEL ESTADO**

Este apartado referido a la reforma del Estado, se organizará en una secuencia que busca hacer más rendidor el análisis, a la vez que comprensivo de los aspectos teóricos a nuestro juicio fundamentales. De esa forma, en primera instancia se trabajará sobre el Consenso de Washington,

---

<sup>12</sup> Esto habla de la peculiaridad de la matriz política uruguaya, donde los partidos ejercían prácticas políticas clientelares, que beneficiaban a los sectores dominantes, y los actores sociales (ej. sindicatos) presionan en forma autónoma para lograr sus reclamos

sus impactos en la región, luego sobre las nuevas modalidades de política social (como parte del paquete de la reforma), y finalmente sobre la reforma en Uruguay.

### **3.1. Consenso de Washington: nuevos rumbos para América Latina**

En la década de los '80 se promovió un pacto conocido como Consenso de Washington, que contenía nuevas orientaciones de política, en términos de procesos de estabilización, liberalización y ajuste de la economía, y reforma estructural.

El Consenso de Washington surgió con la pretensión de solucionar los desequilibrios provocados por la aplicación del modelo sustitutivo de importaciones (Barba, 2004b). Los ejes de este Consenso fueron impuestos por los organismos internacionales, y consistían en una serie de criterios para establecer economías de mercado abiertas al mundo. Los organismos internacionales, esto es, el BID y el Banco Mundial, se constituyeron en actores centrales de estas reformas, que también incluían la construcción de una nueva agenda de reforma social. También el FMI fue artífice de este Consenso, influyendo en las reformas macroeconómicas.

Según Barba (2004b) el Consenso de Washington consideraba que sólo los balances macroeconómicos permitían el correcto funcionamiento del mercado, y evitaban la inflación. Suponía además que la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas era resultado del proteccionismo excesivo del modelo de sustitución de importaciones. Por ello, era necesario que el Estado favoreciera el libre mercado, mantuviera disciplina fiscal, promoviera la apertura de la economía, las inversiones extranjeras, y la privatización de activos.

Para Stiglitz (2003) el Consenso de Washington impuso una serie de reformas que fracasaron en América Latina, y en general, agravaron la situación de deterioro social ya existente. El autor critica que buscaran imponer una agenda única, sin adaptarla a las circunstancias de cada país. Las reformas promovieron el crecimiento económico, y partieron del supuesto que por "goteo", los pobres serían beneficiados de ese crecimiento, lo que no sucedió. Es más, estas reformas expusieron a los países a nuevas causas de volatilidad, hecho que termina perjudicando a los más pobres, y entonces es fuente directa del aumento de la pobreza. Igualmente, expusieron a los países de América Latina a nuevas fuentes de riesgos (Stiglitz, 2003:20), sin acrecentar su capacidad de enfrentarlos. Las reformas macroeconómicas no fueron equilibradas, porque privilegiaron la lucha contra la inflación, descuidando el desempleo y el crecimiento económico.

No se tuvieron en cuenta las consecuencias sociales de la reforma para el desarrollo, y mucho menos el papel que el Estado tenía que desempeñar en ese sentido. El Consenso de Washington consideraba que el Estado era parte del problema del desarrollo, y por eso se defendía un Estado minimalista (Idem: 27).

Gradualmente se va imponiendo la reforma social en la agenda, por el agravamiento de los problemas sociales, y la imposición de paradigma de bienestar social residual, que hacia los '90 cobra plena vigencia en toda América Latina (Barba, 2004b).

### **3.2. Nuevas tendencias de Política Social en América Latina**

El paradigma actual de políticas sociales incluye la focalización, la privatización (o mezcla público-privado), y la descentralización, como tendencias del sistema de protección social.

Filgueira (2006b) señala que hubo dos etapas en materia de modelos de política social en la región. Por un lado, marca que entre inicios del siglo XX y finales de los '70, se dio una etapa de formación; luego desde los '80 hasta la actualidad, prima un modelo aperturista y neoliberal.

En cuanto a la primera etapa, identifica en los países más desarrollados de la región, como Argentina y Uruguay, un modelo corporativo de protección social, con algunas excepciones, como la educación básica, donde se brindaron prestaciones universales. Ese modelo se levantó sobre una concepción de ciudadanía regulada, en tanto sistemas de protección social que incluyeron en forma fragmentada a los grupos sociales, estratificando los servicios, la calidad, y dirigiéndose a individuos insertos en el empleo formal.

La segunda etapa tiene que ver con un modelo aperturista, neoliberal, que se comienza a procesar en las dictaduras, y luego continúa en tiempos de democracia (finales de los '70 hasta la actualidad). Es un modelo de políticas sociales subsidiario de un régimen de acumulación, que privilegia al mercado como mecanismo de asignación de recursos. Un patrón que impulsa políticas sociales compensatorias y transitorias para los más pobres, en el entendido que el crecimiento económico en sí mismo contribuiría a mejorar su situación. Para Filgueira (2006b), se trata de un modelo simplista; la protección social concebida desde el mercado tan sólo agravó la fragmentación social.

Se habla de la descentralización y la privatización, como las megatendencias de las políticas sociales, y dentro de ellas Filgueira (2006b), identifica cuatro tendencias: 1) recorte de las responsabilidades del Estado, 2) Mercantilización de servicios; 3) Focalización y 4) reemplazo de políticas públicas por proyectos. Aquí se detallará tan solo el primer y el cuarto elemento de estas tendencias señaladas por este autor; en lo referido a los otros dos puntos se trabajará en apartados siguientes desde otros autores.

Sobre el recorte de responsabilidades del Estado, Filgueira (2006b) señala que las nuevas tendencias de políticas sociales sólo agravaron la situación de fragmentación social existente, porque los sectores medios y altos fueron los más beneficiados por la mercantilización de los servicios sociales, dado que ellos sí pueden sostener sus costos.

Respecto al reemplazo de políticas públicas por proyectos, Filgueira (Idem: 12), marca que esta visión acotada, como experiencia piloto, deja de lado muchas funciones estatales: articular conflictos distributivos, fijar principios de equidad, asumir compromisos de Estado (no de gobierno).

A su vez, otro problema es que los proyectos se acumulan sin un sentido estratégico. En ese orden, se dice que *“El mal del estado latinoamericano de persistir en políticas ineficaces e ineficientes no desaparece cuando pasamos de políticas a proyectos. Sólo se fragmenta. La solución a la persistencia de la ineficacia de la política no estriba en la supresión de una matriz de política de Estado, sino en la superación de su ineficacia”*. (Idem: 12).

En esa línea, Midaglia (1997) señala que el Estado es el único actor que puede velar por los intereses generales, y por ello, las medidas para transformarlo no tienen que partir de una agenda única para la región. Establece que *“No es culpando, consciente o inconscientemente, al Estado que logramos superar o revertir la situación en el área social, sino promoviendo la reformulación o hasta la refundación de esa órbita”* (Idem: 96). Los debates sobre la reforma quedaron enquistados en cuestiones tales como el tamaño y el peso relativo del aparato estatal. No se discutió la capacidad pública para desarrollar políticas de interés general de manera relativamente autónoma.

Según Filgueira (2006b) estas tendencias no incorporaron a los más pobres: *“la promesa de las nuevas políticas sociales de incorporar a los sectores excluidos del antiguo modelo de sustitución de importaciones (trabajadores rurales e informales urbanos) tampoco se materializó en la mayoría de los países. La crisis regional de finales de la década –y de comienzos de siglo– y una equivocada concepción de lo social, promueven la profundización del resquebrajamiento de una estructura social fragmentada, incrementando la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y la pobreza y exclusión de los nuevos y viejos pobres”*. (Filgueira, 2006b: 6).

A continuación, se analizarán algunos aspectos del paquete de reforma, esto es, de las nuevas modalidades de política social, que resultan relevantes a los efectos del programa social que será objeto de análisis hacia el final de esta monografía. De esa forma, se han seleccionado deliberadamente ciertos contenidos y componentes, debido a que forman parte de los elementos presentes en la política que será analizada en el tercer capítulo. De ese modo, se estudiarán los impactos de las políticas focalizadas, así como los temas de capital social y fortalecimiento de la sociedad civil; por último, y para cerrar este apartado sobre nuevas tendencias de política social en la región, se observa la problemática del tercer sector, y la promoción del voluntariado.

### **3.2.1 Apuntes sobre focalización**

La focalización se sustenta en la idea de identificar con mayor precisión a los beneficiarios, para tener un mayor impacto per cápita; de esa forma, el gasto resultaría ser más efectivo, y llegaría realmente a quienes más necesitan percibir el beneficio social. (Franco, 1996: 18). Está por detrás el argumento que los programas sociales universales, con una oferta homogénea para todas las clases sociales, eran captados por las clases medias, que de por sí pueden proveerse los servicios sociales en el mercado.

Ello a su vez supone considerar que las políticas universales serían de alto costo, y de bajo impacto; el abaratamiento solo es posible bajando la calidad, y ello redundaría en un impacto negativo en la prestación de servicios. Por ello se plantea ya no la universalización en la oferta, sino en la satisfacción de las necesidades de las personas. La idea subyacente aquí es la de equidad, según la cual, para superar las diferencias, hay que tratar desigualmente a quienes son económicamente desiguales, o sea, más pobres. (Franco, 1996)

Según Franco, la focalización *“permitirla mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo”*. (Idem: 18).

Hasta aquí una breve presentación de los argumentos subyacentes a las políticas focalizadas; en lo que sigue de este apartado, se comentarán algunos autores que marcan posturas críticas con respecto tales políticas.

Según Duschatzky, (2000) los programas sociales actuales que pregonan la focalización, son expresión de Estados debilitados que buscan colocar paños fríos a las amenazas del modelo neoliberal. Se trata de paliar ciertos problemas, para aumentar el impacto potencial per cápita, con lo que se individualiza un problema como la pobreza, que deviene de causas sociales. Se multiplican los programas sociales, como estrategias compensatorias, meras “sogas de auxilio”, jamás un pasaporte a las supuestas oportunidades sociales y económicas del modelo.

Se trata de un problema político, ya no técnico, el de la elección de esta forma de intervención. Se despoja al problema de la pobreza de su costado político, se legitima el modelo dominante, y se crean y reproducen identidades tuteladas. Esto supone un grave problema a nivel del ejercicio de la ciudadanía, porque el pobre ya no es visto como sujeto de derecho, sino meramente como un objeto de dádiva (Duschatzky, 2000).

El problema de las políticas focalizadas es que en su desarrollo terminan provocando lo contrario a lo que buscan. No logran trascender aspectos de fondo, más allá de atender la mera sobrevivencia; se vuelven programas asistencialistas, y en cuanto tales, acotados e insuficientes. En su recorte de las poblaciones, reproducen la fragmentación social que los pobres padecen, y a la vez, al implementar programas acotados en el tiempo, no contribuyen a solucionar el problema.

Frente a esta realidad, el individuo pobre despliega innumerables estrategias para acceder al beneficio, ya que de ello depende su propia supervivencia como sujeto y la de su familia. Se da una suerte de “actuación” de la pobreza, de la que son cómplices los beneficiarios y los técnicos. Del éxito de la representación dependerá la permanencia en el programa, y la continuidad en la percepción del bien social que se trate.

Según Cardarelli y Rosenfeld (2000), los objetivos de estos proyectos abordan exclusivamente la dimensión psicosocial de la pobreza, el desarrollo de capacidades individuales y grupales, evitando alusiones a las causas estructurales de la pobreza, y centrándose en la idea de aumento del capital social: *“El criterio predominante asumiría el tipo de “ciudadanía asistida”, resumida en la noción que proclama que los pobres deben ser asistidos en su desarrollo. No se conceptualiza la ciudadanía social como habilitante de la civil y la política, se trataría en cambio de una ciudadanía “subsidiada”, o tutelada que aporta a la construcción de sujetos sociales aptos para moverse “con más cantidad de competencias” en el universo de su inmediatez.*

*El recorte dentro del que se mueven estos programas no permite avanzar más que discursivamente en el concepto de ciudadanía. Se omite la promoción de toda acción concerniente a la agregación de demandas y acción colectiva. Además, el concepto de red reemplaza esta visión política proclamándola como articulación horizontal (“alianzas estratégicas”) de pobres entre sí y con funcionarios del Estado como “contraparte”.(Idem: 46).*

Así, Baráibar (2003) distingue entre problemas técnico-operativos de la focalización, y problemas políticos. Los primeros tienen que ver con el estímulo a la pobreza, las dificultades y costos de la precisión, así como la promoción de la participación como filtro, y el desarrollo de soluciones transitorias. Algunos de estos elementos<sup>13</sup> ya fueron trabajados desde Duschatzky (2000), por lo que ahora se referirá solamente los aspectos no desarrollados antes.

Las dificultades y costos de la precisión de la población beneficiaria, refieren a la clara delimitación de los sujetos de la política, tanto a los que incluye, como a los que deja fuera, especialmente trabajadores que antes eran abarcados por los sistemas de protección. La participación como filtro refiere a que se obliga a los pobres a participar para asegurarse que serán beneficiarios, lo que termina favoreciendo a los grupos ya organizados, donde no están precisamente los sujetos más pobres. Esto reproduce prácticas clientelares, porque acceden a los programas los mismos grupos, y desde el Estado y las organizaciones sociales se va justamente a los lugares donde ya hay usuarios organizados, de modo de obtener más apoyo político. La participación es filtro, y a la vez castigo, se exige mayor trabajo a quienes menos tienen, como requisitos para permanecer como beneficiario. Por último, alude a la promoción de soluciones transitorias, lo que tiene que ver con la existencia de recursos escasos. Se desarrollan programas muy acotados, que aspiran a tener resultados magníficos, incongruentes con la problemática compleja que se pretende atender. Todo esto tiene que ver con un desajuste entre lo que se propone desde el discurso de la política social, y lo que se diseña como dispositivo para atender un determinado problema social.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, el “estímulo a la pobreza”, ya fue trabajado, refiere a la actuación de la pobreza para continuar percibiendo el beneficio social. También los problemas políticos de la focalización ya fueron aludidos, al promover la estigmatización de los beneficiarios, y con ello, negar su condición de sujetos de derecho, afectando su status de ciudadanía.

Finalmente, y entre los problemas políticos de la focalización, la autora menciona la generación de subjetividades agradecidas, lo que va contra la idea de derechos sociales. Ello se vincula con la idea que un derecho supone obligación de ambas partes, mientras que la ayuda es voluntaria, y para recibirla hay que cumplir con ciertas exigencias; por tanto, cuando se es ayudado, hay que ser agradecido, dado el carácter de eventualidad del beneficio que se está percibiendo.

### **3.2.2. Notas sobre Capital Social y Fortalecimiento de la Sociedad Civil**

Según Cardarelli y Rosenfeld (2000), nuestra región vive lo que dan en llamar un "welfare mix", donde se promueve el fortalecimiento de la sociedad civil, y la mejora del capital social, desde conceptos imprecisos y ambiguos. En ese welfare mix los distintos actores se encargan de la gestión compartida de la satisfacción de necesidades sociales.

En los programas sociales resultantes de las nuevas modalidades de políticas, se refiere una y otra vez al concepto de "fortalecimiento de la sociedad civil", desde una idea imprecisa, que resulta vaga en sus formulaciones. También se enfatiza el concepto de capital social, aludiendo a las capacidades de los propios usuarios, los grupos y las comunidades, para mejorar su situación, valiéndose de las redes y estructuras de oportunidades existentes.

A su vez, en este entramado surgen nuevos actores, los llamados "agentes sociales"<sup>14</sup>, esto es, pobres que son tomados por el Estado como mediadores en el reparto de beneficios y servicios sociales. Ellos aparecen en la figura de madres cuidadoras, operadores comunitarios, etc., que son vistos como actores privilegiados para promover la participación comunitaria, eje para la resolución de las "necesidades sentidas".

Atrás ha quedado la participación social en términos de movimiento social, ahora aquella se concibe y se legitima a través de múltiples mediaciones entre la gente y el Estado. Los agentes sociales se constituyen en representantes, aunque de dudosa legitimidad, y desarrollan en muchos casos prácticas clientelares (Idem, 2000).

### **3.2.3 La promoción del Tercer sector y el retorno del voluntariado**

En virtud que la política social que se presentará en el tercer capítulo comprende la capacitación de jóvenes como voluntarios, es pertinente entonces vincular el análisis realizado en los apartados anteriores, con la promoción del voluntariado, de modo de entender su resurgimiento, como una de las líneas de las nuevas modalidades de política social.

Pereira (2003) trabaja sobre la revalorización de las iniciativas voluntarias, inducida por el ideario neoliberal a partir de los '80. Observa que las organizaciones no gubernamentales<sup>15</sup> nunca

---

<sup>14</sup>Se trata de un conjunto de "pobres especiales", capacitados y apoyados por el Estado, organismos nacionales o internacionales, "para cruzar el puente entre la marginalidad y la pobreza digna, siempre bajo las premisas de la solidaridad entre iguales" (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 25)

<sup>15</sup> Cabe distinguir que no todas las organizaciones no gubernamentales tienen prácticas de voluntariado, pero se decide mantener el término original utilizado por la autora.

podieron haber sobrevivido sin apoyo estatal, elemento que sin dudas obliga a mirar con especial atención sus modalidades de funcionamiento, así como las relaciones que establecen con el Estado. Ello en el entendido que aún cuando las acciones voluntarias aparezcan con un velo agradable de popularidad, altruismo, no son autónomas con respecto a la acción del Estado. Y lo que es más importante: ninguna práctica voluntaria podrá sustituir la función estatal de provisión de bienes y servicios sociales, y de garantía de derechos de ciudadanía. Lo que está detrás de esta revalorización del voluntariado es entonces el desmantelamiento de los esquemas de protección social en el contexto de la aplicación del modelo neoliberal.

De ese modo, frente a un Estado que busca reducir a toda costa el gasto social, y elimina coberturas sociales universales, y que tan sólo establece programas focalizados de atención a la emergencia, el voluntariado resulta sin dudas un fenómeno a capitalizar dentro de su intervención.

Pereira (2003) sostiene que el fortalecimiento del voluntariado es una de las opciones más viables para neutralizar las fallas del sistema. El sector voluntario tiene varios elementos a su favor, para ser tomado en el marco de una reducción del Estado: 1) capacidad para captar apoyos espontáneos, con lo cual no causa gastos al aparato estatal; 2) es capaz de innovar en las respuestas a las demandas sociales, y brindar servicios con agilidad y transparencia; y 3) puede promover la descentralización del poder estatal.

Todo ello coadyuva a las nuevas modalidades de políticas sociales puestas en marcha bajo el modelo neoliberal. La focalización del gasto, la privatización de los servicios sociales, y la descentralización en las prestaciones, pueden tomar sin más como instrumento al voluntariado, para obtener resultados en forma rápida, sin costos, y lo que es más, concitando apoyo popular.

Pereira (2003) señala que se ignora cuáles son los principios rectores del sector voluntario. Además, el sector voluntario forma parte del mercado, es subvencionado, recibe patrocinios, donaciones, y apoyos de empresas que lo vuelven dependiente, así como actor y "parte" de los valores del modelo neoliberal.

### **3.3. De gradualistas y eclécticos: la reforma en Uruguay**

Según Kaztman (2000) las características particulares de la matriz sociopolítica del Uruguay le dieron capacidades para amortiguar las consecuencias negativas del nuevo estilo de crecimiento, por el control del ritmo y la intensidad en la aplicación de las reformas.

De hecho, una de las claves para entender al Uruguay es el proceso gradualista y ecléctico de sus transformaciones (Idem: 90). Al igual que todos los países latinoamericanos, Uruguay enfrentó el deterioro del modelo sustitutivo de importaciones, y la posterior imposición del modelo aperturista, con las reformas que ello supuso: liberalización financiera, liberalización comercial, reforma fiscal, privatizaciones y reforma del Estado, así como desregulación del mercado laboral.

El BID construyó un índice para medir el avance de tales reformas en la región, en el cual el Uruguay aparece como un ejemplo de gradualismo en el contexto latinoamericano. Kaztman (2000:

91) agrega a este índice la reforma social, en la cual sostiene que Uruguay ha sido particularmente gradualista y ecléctico.

En el Uruguay se asiste a un patrón que mezcla principios liberales de focalización para pobres, y mercado para ricos, con residuos del viejo modelo corporativo. Esto da como resultado una focalización pobre e insuficiente para pobres, junto a la creciente vulnerabilidad de los corporativismos (por desfinanciación de los mecanismos de solidaridad de esos grupos).

Filgueira y otros (2006a) sostienen que la protección social está disociada de los riesgos sociales existentes en el Uruguay. En los últimos cuarenta años, nuestro país ha cambiado lenta pero a la vez drásticamente la cantidad y calidad de los riesgos sociales. Al mismo tiempo, el Estado no ha reconocido estas nuevas estructuras de producción de riesgo, por lo que nos encontramos con un edificio de protección social disociado de la realidad.

Hablan de un edificio de protección social de tres niveles, que en cuanto tal marca grupos sociales, con distintas lógicas de acumulación, distribución y generación de riesgos y oportunidades. Se trata de un Uruguay vulnerado, un Uruguay de pasado corporativo y estatal, y por último, un Uruguay privatizado (Filgueira y otros, 2006a:10).

El primero de ellos, el Uruguay vulnerado, contiene en su interior a la pobreza infantilizada, excluida, a la población de bajos ingresos y niveles educativos, al Uruguay fecundo, a los jóvenes que se emancipan en forma temprana. Comprende entonces situaciones de riesgo, donde la población accede a bienes públicos del Estado por medio de políticas universales o focalizadas. El segundo, engloba a la tercera edad, las corporaciones, las clases medias y medias bajas, que sufren vulnerabilidad en sus ingresos por la fragilidad de la protección estatal. Se trata de un Uruguay desmercantilizado, que vive una "huelga de vientres" en las mujeres en edad de procrear que postergan su maternidad, y una "huelga emancipatoria" en jóvenes que no logran independizarse del hogar de origen. Por último, el Uruguay privatizado refiere a los sectores medios y altos, que se han autoexiliado de los bienes públicos.

Se partía de la premisa que la protección social estaba divorciada de la estructura de riesgos identificada en el país. En ese aspecto, marca que la reforma correspondió a un "corporativismo liberalizado", esto es, sin las protecciones del corporativismo, ni la eficiencia del liberalismo. Coloca como ejemplos la reforma del sistema provisional, pensada para un país de empleos estables, y salarios medio-altos. (Filgueira y otros: 2006a).

## **CAPÍTULO II: POBREZA Y CIUDADANÍA EN EL MARCO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS EN POLÍTICAS SOCIALES**

### **1. INTRODUCCIÓN**

En este segundo capítulo se trabajará sobre aspectos inherentes a la problemática de la pobreza y la exclusión, comenzando a partir del cambio de enfoque de las políticas sociales, antes centradas en el trabajador, y hoy dirigidas exclusivamente hacia el pobre.

Se opta por un recorrido donde se busca trabajar sobre el fenómeno de la pobreza a la luz de las nuevas modalidades de política social que hoy se desarrollan, esto es, cómo y de qué modo se elabora ese concepto a nivel de políticas, en particular la noción de riesgo social, que aparece vinculada a la de pobreza. Luego, se trabaja sobre aspectos referidos a la medición de la pobreza, tanto en nuestro país, como desde los organismos internacionales, dado que en la construcción de estadísticas radica una determinada opción política que merece en cuanto tal ser repensada. Por último, se trabaja sobre los impactos de las nuevas modalidades de política social en el ejercicio profesional del Trabajo Social, en tanto las políticas sociales son el espacio por excelencia de inserción profesional de esta disciplina.

#### **1.1. Los pobres como objeto de Política Social**

En el marco del proceso de reforma del Estado, que en un aspecto es entendida como modernización, se desarrollan las estrategias de lucha contra la pobreza. En esa línea, Merklen (2005) trabaja sobre la implantación de una política transnacional de lucha contra la pobreza en América Latina, llevada adelante por los organismos internacionales. En síntesis, el objeto de política social preponderante es el pobre, que sustituye al trabajador, principal beneficiario de los esquemas de protección social anteriores.

Al mismo tiempo, Merklen (2005) da cuenta del cambio producido en los actores encargados de abordar la cuestión social, antes exclusivamente en manos del Estado. Hoy el sistema de actores está integrado por el Estado, así como por los organismos internacionales de crédito, y multiplicidad de ONG (Organizaciones No Gubernamentales).

Hacia la década de los '80 se asiste a un proceso de deterioro de los sistemas de protección social establecidos, concebidos para y por una sociedad salarial, lo que supuso un quiebre en las vías de integración social y política en nuestra región. Es en respuesta a esa ruptura, que se asiste a una reorientación de las políticas sociales. El autor se pregunta por qué desde entonces hasta hoy hablar de cuestión social supone hablar de pobreza, y que hay detrás de ese cambio de problematización. Lo que hasta entonces era un consenso en torno al análisis sobre la temática del trabajador, luego se convierte en análisis exclusivamente sobre "el pobre". Incluso en la década siguiente se convierte en una gran estrategia de "lucha contra la pobreza", comandada por los

organismos internacionales. Esto supone a la vez dejar de lado otros problemas que hacen al deterioro social de nuestra región, como el desempleo, la precariedad laboral, por ejemplo, que no son considerados desde las estrategias implementadas en la región.

Pero el problema es que cuánto más se trabaja sobre los pobres, menos se habla de las cuestiones societales y las relaciones de poder. La reflexión sobre la cuestión social supone discutir las modalidades de participación en la creación de riqueza y su distribución dentro de cada sociedad y entre los países. Discusión que, por cierto, está ausente de los debates teóricos y los abordajes de política social en la región.

Merklen (2005) insiste en la necesidad de trabajar sobre los dinamismos sociales que son la causa del empobrecimiento. Se busca promover las organizaciones vecinales, y se habla de "empoderar al pobre", lo que supone que este participe en la gestión de su propia asistencia. De ese modo, el autor afirma que *"Cuando se habla de lucha contra la pobreza, se vuelve a caer a menudo sobre los mismos tópicos. Sin cesar se vuelve al "apoyo a las iniciativas de los habitantes", y las acciones públicas encuentran su objetivo en cada uno de los fenómenos asociados a las distintas condiciones del pobre.... En resumen, cuando la sociedad (léanse las políticas públicas, las agencias internacionales, las ONG, las ciencias sociales, los medios de comunicación) designa ya a ciertos grupos de individuos como pobres, los posibles repertorios de acción se encuentran un tanto predefinidos. Y, lo que tiene efectos más profundos, las iniciativas públicas se esfuerzan por encontrar actores sociales allí donde no están haciendo sino definir segmentos de población (clasificados como pobres)."* (Idem: 116)

Por otra parte, se evita hablar de conflicto: como si en la lucha contra la pobreza todos ganaran. Así, en la intervención social se postulan ideas impracticables como el logro de la autonomía de los pobres en su ámbito comunitario, así como la promoción de emprendimientos locales sostenibles para que estos permanezcan en su ambiente.

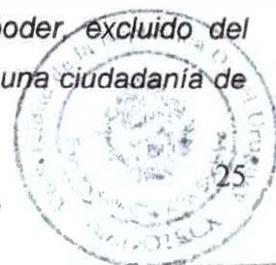
## 1.2. Debates en torno a la Pobreza y la Exclusión Social

El fenómeno de la pobreza refiere al proceso por el cual las personas, grupos o países son privados del acceso a un conjunto necesario de medios para realizarse física, y socialmente. Según Terra (1995), en grados distintos la pobreza siempre supone: marginación económica, política y social; ingresos insuficientes para cubrir las necesidades familiares; carencia de insumos básicos de alimentación, salud, vivienda, y servicios básicos; deterioro de las condiciones de vida, y de la salud física y psicológica de la persona, lo que afecta su desarrollo personal.

Es imprescindible tener en cuenta el carácter histórico, estructural y social de la pobreza. Un fenómeno que es producto de los mecanismos de funcionamiento social, del modelo de desarrollo capitalista, y la acumulación de riqueza que este promueve.

Según Terra *"el pobre es el sujeto sin status, sin autonomía y sin poder, excluido del número de los que tienen autoridad, mantenido, en cierto modo a distancia, de una ciudadanía de*

032925



*pleno ejercicio. Entonces parece mayormente como problema de mecanismos de dominación, de estratificación, de alienación, de falta de democratización de la vida social. Es un modo extremo de no poder decidir sobre el propio destino y no poder participar en las decisiones y cuestiones colectivas”* (Terra, 1995: 87)

La pobreza supone entonces la imposibilidad de ejercer una ciudadanía plena, extendida. Donde los derechos básicos de ciudadanía, que garantizan la subsistencia y el bienestar, no son contemplados. Franco (1982) sostiene que la causa última de la pobreza es la no participación en los procesos políticos de toma de decisiones. Y a esto suma como importante, el señalamiento que en nuestras sociedades existen suficientes recursos para toda la población, y que si grupos importantes de ella no acceden a los bienes sociales, se debe a un modelo económico que promueve su concentración en pocas manos. No hay una distribución igualitaria de recursos ni bienes, se desconocen en la práctica los derechos que supone el ejercicio de la ciudadanía.

Esto a la vez se produce en un contexto donde se deterioran los sistemas de protección social antes brindados por el Estado. Así, se asiste a una contracción de la intervención estatal, un verdadero proceso de desresponsabilización en la provisión de bienes y servicios sociales.

En este aspecto, Castel (1997) habla del resurgir de la cuestión social, por la transformación del papel del trabajo como eje integrador de la sociedad salarial. Todo ello supone la aparición de lo que él llama individuos “supernumerarios”, o “inútiles para el mundo”.<sup>16</sup> Según el autor *“Ellos ocupan una posición de supernumerarios, flotan en una especie de tierra de nadie social, no integrados y sin duda inintegrables, por lo menos en el sentido en el que Durkheim habla de la integración como pertenencia a una sociedad formada por un todo de elementos interdependientes...Esta inutilidad social los descalifica también en el plano cívico y político. A diferencia de los grupos subordinados de la sociedad industrial, explotados pero indispensables, éstos no gravitan en el curso de las cosas”*. (Idem: 416)

Estos individuos ya no son necesarios, y justamente el problema no es que estén, sino que sobran en la estructura social, no hay lugar para ellos. A la vez, quienes tienen empleos estables también se ven seriamente amenazados. Mientras la cuestión social se centra en los márgenes esto es, en los más pobres, la clase obrera también muestra signos de vulnerabilidad. Cualquiera puede ser víctima de desempleo, o precariedad laboral en cualquier momento.

Así también, en este escenario los seres humanos viven en el universo reducido de su inmediatez, acostumbrados a la precariedad, sin tener proyección ninguna de futuro.

Es por todo ello que Castel (1997) habla de la instalación de distintas “zonas” en la estructura social, que dan cuenta de la relación del individuo con las redes de sociabilidad y los sistemas de protección que lo cubren frente a las contingencias sociales. El autor enuncia entonces

---

<sup>16</sup> Se trata de los desempleados de larga duración, por ejemplo, o los jóvenes que recién procuran ingresar al mercado laboral, así como los trabajadores que pierden su empleo en la mediana edad.

la existencia de verdaderas zonas de cohesión social, vinculadas con la posesión de trabajo estable, y a la vez, el nivel de inserción relacional, que tiene que ver con una zona de integración.

Así, el desempleo de un individuo y el aislamiento social se unen en forma negativa para dar lugar a una zona de "desafiliación". Antes de ese espacio se encuentra una zona de vulnerabilidad, que tiene que ver con el trabajo precario, y la fragilidad de los vínculos sociales.

Castel (1997) prefiere hablar de desafiliación social en lugar de exclusión, dado que esta última se vincula a un estado estático, no habla del proceso que la persona ha vivido, y no puede por tanto, dar cuenta de avances o retrocesos: es tan solo una constatación de las carencias.

El resurgir de la cuestión social refiere entonces a procesos de exclusión social, para Baráibar (1999). Procesos que tienen que ver con las nuevas formas de vulnerabilidad que surgen a partir de la precariedad laboral, y el desempleo de larga duración. Existen según la autora cuatro dimensiones de la exclusión social: económica, social, simbólica y política.

La económica se vincula justamente con los problemas del empleo, la flexibilización laboral, la precariedad, y el surgimiento de los "supernumerarios". La dimensión social tiene que ver con la caída de los esquemas de protección social, así como con la fragilidad de las redes de sociabilidad, vinculadas fuertemente con el empleo. Por su parte la dimensión simbólica tiene que ver con la ausencia de participación en las representaciones colectivas. Por último la dimensión política habla de la ausencia de organización colectiva de los excluidos, así como la amenaza de la misma condición de "inútiles para el mundo". Son individuos sin lugar en la sociedad, e incapaces de hacer exigibles sus derechos, porque jamás conformaran una fuerza de presión.

Por todo ello, según Baráibar (1999), el debate sobre la exclusión social refiere sobre todo a los modos en los que una sociedad habilita la integración social de sus ciudadanos.

### **1.3. Lo que se dice de la pobreza: las formas de medición**

Luego de dar cuenta someramente de los debates recientes sobre pobreza y exclusión, conviene comentar las formas de medición de ese fenómeno en nuestro país, ya sea desde organismos nacionales como internacionales. Ello en el entendido que más allá de la perspectiva teórica, en la recopilación estadística, y por tanto, en los números que se manejan para la generación de políticas, prima una visión mucho más acotada del fenómeno. La medición de la pobreza constituye una clave para trabajar sobre el análisis de políticas, ya que ella otorga la base de datos sobre la cual se diseñan las mismas.

En ese sentido, Vigorito (2005) señala que si bien el Instituto Nacional de Estadística (INE) es el encargado de desarrollar el sistema estadístico nacional, existe una importante dispersión de criterios en torno a la recolección de información sobre ingresos de los hogares. A su vez, existen otras fuentes de información, con criterios distintos de recopilación, que tienen distintos sistemas

de codificación y clasificación geográfica. Esto constituye un primer nivel de dificultades importante a la hora de generar información estadística confiable.

Pero a su vez, Vigorito (2005:2) trabaja sobre las conceptualizaciones sobre la pobreza, entendiendo que esto supone abarcar distintas dimensiones del bienestar humano, así como criterios de comparabilidad entre personas, y grupos sociales, de acuerdo a un determinado concepto de justicia social. Los enfoques más conocidos son el monetario, las necesidades básicas insatisfechas, el enfoque de las capacidades y los funcionamientos, y la exclusión social.

El enfoque monetario es el más antiguo, y el más desarrollado en economía. La pobreza es concebida como insuficiencia de ingresos; se vincula al acceso a un nivel de ingresos, más allá del uso que se haga del ingreso. Para ello, se establece un umbral de ingresos o línea de pobreza.

Este método permite detectar cambios en el acceso a recursos por parte de los hogares en periodos cortos, porque el ingreso se ve afectado por los cambios en el mercado laboral, las transferencias del Estado, y la marcha general de la economía. Pero este enfoque ha sido criticado porque no da cuenta de la distribución del ingreso al interior de los hogares, o sea, parte de una perfecta equidad en el uso del ingreso por cada miembro del hogar.

El enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) evalúa el bienestar de acuerdo a la satisfacción de un conjunto de necesidades consideradas básicas; fue muy usado en la región a partir del trabajo de Oscar Altimir para la CEPAL. Este enfoque ha operacionalizado las necesidades básicas en base al hacinamiento, la vivienda inadecuada, acceso al agua potable, saneamiento, nivel educativo de los adultos del hogar e indicadores indirectos de capacidad económica. Se ha criticado este método porque el acceso a infraestructura cambia por intervenciones de política, y esto tiene efectos muy claros en la medición de las necesidades básicas insatisfechas. Vigorito (2005) señala que se critica este enfoque porque es más útil como instrumento de detección de intervenciones y evaluación de políticas, que como índice de pobreza.

Por otro lado, el enfoque de capacidades y funcionamientos fue creado por Sen (1992), quien llama "criterio de la opulencia" a la evaluación del bienestar sobre la base de los ingresos, y el posterior consumo. Para valorar el bienestar trabaja sobre los "funcionamientos" de las personas, esto es, traslada la evaluación a las actividades que ellas realizan. Un funcionamiento es el logro de una persona, y se diferencia de los bienes usados para conseguir ese logro (Vigorito, 2005).

El Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se inspiró en el trabajo de Sen (1992). Es un método que evalúa el bienestar de los países, dejando de lado los enfoques monetarios. Se basa en la información disponible en cada país, y ha abierto el debate, al intentar medir la pobreza en forma multidimensional. Igualmente es cuestionado, por la pertinencia de las dimensiones elegidas, y por no incorporar la desigualdad.

Por último, el enfoque de la exclusión social se utiliza en la Unión Europea, que ha creado índices para dar cuenta de ese fenómeno.

En Uruguay se utiliza el enfoque del ingreso y las NBI, desde hace aproximadamente cuarenta años. Los otros métodos han sido poco trabajados, si bien desde 1999 la oficina local del PNUD publica los informes nacionales de desarrollo humano (Vigorito, 2005).

Las mediciones se realizaron en localidades urbanas cubiertas por la Encuesta Continua de Hogares (ECH). En el año 2002, se dictó un decreto que obliga al Gobierno a publicar estadísticas oficiales de pobreza, aunque hasta ahora ha sido entendida sólo como pobreza de ingresos.

Se construyeron estimaciones de NBI con la información obtenida en los Censos de 1985 y 1996, y de la ECH. El enfoque de capacidades se ha utilizado en los informes nacionales de Desarrollo Humano. En lo que tiene que ver con la exclusión social, se ha operativizado desde la segregación residencial. Lo que sucede es que los análisis de estos tres enfoques tienen como obstáculo la falta de información sobre otras dimensiones, además del ingreso y la educación.

De esto se concluye que en la medición de pobreza hay importantes dificultades en la recolección de información (dispersión de criterios, diversidad de fuentes), así como en la distribución geográfica de la misma. Vigorito (2005) sostiene que es necesaria la existencia de un sistema de indicadores que permita tener un monitoreo multidimensional de la pobreza.

## **2. EL EJERCICIO DE CIUDADANÍA EN CONTEXTOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL**

Producto del espectacular avance de los fenómenos de exclusión y pobreza, registrado en las últimas décadas, el debate en torno a la concepción de la ciudadanía ha cobrado renovada vigencia. A los efectos de articular la línea de trabajo sobre los fenómenos de la pobreza y la ciudadanía, se referirán someramente algunos de las principales corrientes sobre esta temática.

Según Kymlicka y Norman (1998), la idea de ciudadanía está relacionada con la noción de derechos individuales, y la pertenencia a una comunidad política determinada. Para mostrar el proceso histórico de la categoría ciudadanía, toman en primer lugar la concepción liberal devenida de Marshall (1967), teórico identificado con la idea de ciudadanía como posesión de derechos. Para él, la ciudadanía debe ser entendida como un conjunto de tres derechos, los civiles, políticos y sociales, que ubica de esa forma debido a que considera que cada uno surge como complemento del anterior. El elemento civil se universaliza en el Siglo XVIII, y está ligado a la libertad individual, e incluye a la libertad de expresión, de propiedad, de trabajo, y de justicia. Los derechos políticos se universalizaron en el Siglo XIX, y son aquellos vinculados a la toma de decisiones, la posibilidad de elegir y ser elegido. Los derechos sociales, se extendieron al conjunto de la población recién en el Siglo XX, se refieren a los servicios sociales en general. Están representados en el sistema educativo, y el de bienestar en general. Los derechos sociales están garantizados por un mínimo social que varía históricamente, y no tienen la misma naturaleza que los anteriores derechos. Se distinguen fundamentalmente porque son consecuencia de las negociaciones de clases.

Según Marshall (1967), la desigualdad del sistema de clase es aceptable siempre que se reconozca la igualdad de derechos de ciudadanía. Así, la ciudadanía y la clase son conceptos contradictorios, pero compatibles: el primero implica la igualdad por excelencia, mientras que el segundo implica estratificación y diferenciación permanente en la sociedad. El status de ciudadano supone tratar de una manera igualitaria a los individuos, pero no implica eliminar la desigualdad.

La concepción de Marshall ha sido denominada como "ciudadanía pasiva", porque destaca los derechos, pero no hay obligaciones de participar en la vida política. Se ha dicho que Marshall tenía falencias porque no reconocía la necesidad de responsabilidades, ni de pautas de acción por parte de los ciudadanos (Kymlicka – Norman, 1998).

En el debate sobre la ciudadanía se encuentra presente también la crítica de la Nueva Derecha, que discrepaba con los derechos sociales, así como con la idea de falta de responsabilidad de los ciudadanos. Esta corriente consideraba que estos derechos iban contra el principio de libertad y de justicia, eran costosos, y creaban pasividad en los pobres. Hay que obligarlos entonces a cumplir con los mismos deberes que los demás para que se alcance así la igualdad. Para ellos el ciudadano es tan solo un consumidor de bienes públicos, y por eso la ciudadanía no es valiosa en sí misma.

Por otro lado, existe la concepción republicana, para la que el ciudadano es una persona que participa activamente en las decisiones públicas. Toma la idea liberal de ciudadanía como conjunto de derechos, y le agrega la idea de participación en la comunidad política. Cabe destacar que tanto las corrientes de izquierda, como la republicana, exigen un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades.

En otro orden, y en relación a los procesos de exclusión y deterioro social antes mencionados, O'Donnell (1999) vuelve sobre el tema de la debilidad política de los pobres, y su incapacidad de constituirse entonces en una fuerza de presión. Es precisamente su condición de pobres la que los inhabilita a constituirse como un colectivo, a plantear reivindicaciones de sus derechos. Las condiciones actuales no favorecen que se dé prioridad a la pobreza, porque la región vive procesos de crisis económicas, con modelos estatales que reducen precisamente su intervención sobre la cuestión social.

O'Donnell (1999) habla entonces que en nuestros países vivimos una "ciudadanía de baja intensidad", donde el Estado se impone de manera intermitente, y la sociedad vive procesos de dualización. La democracia es sin dudas el régimen que ofrece más garantías para que se materialicen los derechos del hombre. Pero justamente el fundamento de la ciudadanía es la autonomía, y la igualdad entre los individuos, aspectos que no están asegurados, frente a procesos de creciente deterioro social como los que viven nuestros países.

En ese mismo sentido, Schettini y Sarmiento (2000) trabajan sobre los impactos profundos de la exclusión, en relación a la ciudadanía, los derechos sociales, y yendo más allá, a la estructuración misma de la democracia en nuestras sociedades latinoamericanas.

Schettini y Sarmiento (2000) estudian la relación trabajo y ciudadanía, y en particular, los cambios acontecidos en esa relación, a partir del nuevo régimen de acumulación emergente en la década pasada. Hoy se lesiona al propio trabajo como superficie de constitución de la ciudadanía.

Así, la Democracia no implica solamente el cumplimiento de ciertas condiciones políticas. Las variables socioeconómicas son también condiciones necesarias de la constitución de la ciudadanía. Estos autores toman también a O'Donnell (1997), quien habla de "democracias delegativas", haciendo referencia al predominio del Poder Ejecutivo, y a la vez, una institucionalización débil. La ciudadanía se ejerce en forma plena cuando imperan criterios universales, hay Estado de derecho, los poderes públicos protegen esos derechos, y cuando todas las personas gozan de derechos sociales y económicos.

Schettini y Sarmiento (2000) sostienen que si la ciudadanía remite a la participación en la producción de bienes y servicios para la producción y reproducción social, ser trabajador implica tener derechos en tanto productor de la sociedad; reclamar derechos por contribuir a generar el bienestar colectivo. Entonces, quien no es trabajador, y queda al margen de la producción social del colectivo, sólo puede reclamar de la sociedad una dádiva.

Así, la vulnerabilidad social supone a la vez un proceso de descuidanización en aumento, porque se destruye la base sobre la que se levanta toda ciudadanía. Los procesos crecientes de empobrecimiento, dan cuenta del desconocimiento de los derechos de los individuos pobres, lo que habla a su vez de las dificultades de nuestras democracias en la garantía plena de derechos para sus ciudadanos. A todo ello hay que agregar que los procesos de reformas del Estado no se organizan en una lógica de ampliación de derechos sociales, desde la aplicación de las nuevas tendencias de política social.

### **3. TIEMPOS DE RIESGOS SOCIALES**

Dado que en el capítulo siguiente se presentará una política que habla de un grupo de población en términos de riesgo social, se presenta aquí una síntesis de los elementos que a nuestro juicio resultan adecuados trabajar para esa categoría. Según Filgueira (2006a) el riesgo social refiere a "*la idea de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a categorías de población definidas por diversos criterios (ciclo vital, nivel educativo, clase social, sexo, etc.)*" (Filgueira, 2006a:6).

Para Esping-Andersen (2000) la distribución de riesgos sociales varía según la clase social, el sexo y la edad; también se transforma a lo largo de la historia. Según el autor, hay tres fuentes de gestión de riesgos sociales: el Estado, la familia y el mercado (la tríada de bienestar). De hecho,

el modo como se comparta la gestión de los riesgos sociales define al Estado de Bienestar. Esta construcción histórica que conocemos como Estados de Bienestar, nació según Esping-Andersen (2000) para atender una distribución de población con una estructura de riesgos históricamente concreta. De ese modo, define a la política social como la gestión pública de los riesgos sociales.

Así, entiende que los riesgos sociales constituyen verdaderos bloques de construcción de los regímenes de bienestar. Los clasifica en tres tipos: 1) riesgos de clase, 2) riesgos de la trayectoria vital, y 3) riesgos intergeneracionales. Los riesgos de clase refieren a que la distribución es distinta de acuerdo al estrato social, por esta razón, la manera en la que el Estado de Bienestar gestione las desigualdades de riesgo, se vuelve en sí misma una política de estratificación social.

El autor habla de tres modelos de solidaridad, el residual, el corporativista, y el universalista. El residual dirige la ayuda a estratos de riesgos específicos, inaceptables para el colectivo. El modelo corporativista atiende los riesgos sociales que se comparten en función de la pertenencia a un status. El modelo universalista, por su parte, cubre todos los riesgos individuales, tanto los aceptables como los inaceptables, en un único sistema de protección (Idem).

Los riesgos de la trayectoria vital suponen concentrarse en ciertos tramos de edad, cuya jerarquización como objeto de política cambió a lo largo de la historia, y también, en función de la corriente que los aborde. Los intergeneracionales, refieren a las desventajas heredadas, esto es, familias pobres que transmiten a las generaciones más jóvenes las desigualdades que sufren.

En ese sentido, señala que *“Los riesgos ‘de clase’ y ‘de la trayectoria vital’ constituyen básicamente una cuestión de protección social y de seguridad de los ingresos, y el principal tipo de igualdad que implican es el de la universalización de los derechos. Los riesgos intergeneracionales, sin embargo, demandan un compromiso con el igualitarismo muy distinto y más explícito, básicamente en forma de políticas de igualdad de oportunidades”* (Esping-Andersen, 2000: 62).

Esta concepción trabaja entonces desde una noción de riesgo social que podríamos calificar de “amplia”, en relación directa con la propia configuración del régimen de bienestar que trate. De acuerdo al modo como se administren los riesgos sociales, se estará configurando un determinado modelo de solidaridad (idem).

Ahora bien, en las últimas décadas ha habido un auge de la categoría “riesgo”, pero no en este sentido, sino más bien en uno restringido, que podemos calificar de residual, presente sobre todo en los proyectos de los organismos internacionales. A continuación, se trabajará justamente la concepción residual de riesgo social, desde la perspectiva del Banco Mundial, dado que la política que será analizada fue producto justamente de ese enfoque.

Holzmann y Jorgensen (2000) trabajan sobre la concepción del Banco Mundial de protección social, basada en el manejo social de los riesgos. Dicen que es necesario replantear la concepción de protección social que se dirige a las áreas tradicionales (el mercado laboral, la previsión social, redes de protección social). Señalan que esa concepción se centra en medidas

públicas, enfatizando los costos, y dejando de lado los efectos positivos potenciales en el desarrollo económico. También trabajaba sobre programas sectoriales, y no sobre las características comunes de cada sector; carece además de un plan para reducir la pobreza extrema.

A su juicio los instrumentos de riesgo juegan un doble papel: a) protegen la subsistencia básica y ayudan a promover la disposición a asumir nuevos riesgos; y b) se centran en los más pobres, en tanto son los más pobres los más expuestos al riesgo, que no tienen instrumentos para manejarlos, y por tanto eso les impide insertarse en actividades más riesgosas, pero a la vez de mayor rentabilidad, que les posibilitarían gradualmente salir de la situación de pobreza extrema.

Así, Holzmann y Jorgensen (2000) afirman que el manejo social del riesgo parte de la premisa que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a distintos tipos de riesgos, que los afectan de manera impredecible, con lo que generan y profundizan la pobreza.

Hablan de tres estrategias para manejar el riesgo: la prevención, la mitigación y la superación de eventos negativos. La prevención tiene que ver con la reducción de la probabilidad de que se produzca un riesgo (por ejemplo, políticas en salud). La mitigación refiere a la anticipación a las crisis para reducir el impacto, una vez que la crisis ocurrió, por ejemplo a través del ingreso y los seguros. Por último, la superación refiere a aliviar el impacto del riesgo una vez que este se produjo; cubren los efectos no cubiertos por las políticas de mitigación (Idem: 17).

Según Hicks y Wodon (2001), que también escriben desde la concepción del Banco Mundial de manejo social del riesgo, la región necesita fortalecer los sistemas de protección social y programas de redes de seguridad, por las sucesivas crisis que padece.<sup>17</sup>

Holzmann y Jorgensen (2000) se centran en los aspectos referidos a la reducción efectiva de la pobreza extrema, que a su juicio se logra mediante estas estrategias, ya que *“los pobres no sólo no son capaces de aprovechar las oportunidades que se presentan en el mundo globalizado, sino que están mucho más expuestos a los crecientes riesgos que probablemente sean inherentes a este proceso. Sin la oportunidad de tomar riesgos e involucrarse en una producción más lucrativa, es probable que estos individuos y sus hijos vivan perpetuamente en condiciones de pobreza. El mejorar las capacidades de manejo del riesgo de parte de los pobres se convierte por tanto en una importante medida económica para una reducción duradera de la pobreza, no sólo para enfrentar las condiciones de pobreza transitoria”*. (Holzmann y Jorgensen, 2000:11).

Se observa aquí una alusión que tiene relación con las nociones de fortalecimiento de las capacidades de los pobres para resolver las condiciones de privación en las que viven, tal como fuera mencionado en el capítulo anterior. Se trata de una concepción recurrente en las

---

<sup>17</sup> Sostienen que la reducción del riesgo tiene que ver con la gestión macroeconómica, las regulaciones y las políticas de desarrollo institucional, que buscan evitar que ocurran las crisis. Son políticas muy genéricas para formar parte del sistema de protección social, que está compuesto por las restantes estrategias.

publicaciones de los organismos internacionales, que luego se ven plasmadas en el diseño de políticas. Una concepción que coloca en el mismo individuo pobre la responsabilidad para resolver su situación, y lo culpa por haber caído en la misma, ya que "no tiene la capacidad" para enfrentar riesgos. No hay alusiones a las condiciones sociales que llevaron a esa situación de pobreza, ni mucho menos a las políticas de liberalización económica que fueron desarrolladas, y contribuyeron a agravar el deterioro social de la región.

#### **4. VER, OIR Y CALLAR: EL TRABAJO SOCIAL Y LAS NUEVAS TENDENCIAS DE POLÍTICA SOCIAL**

Preguntarse por estas nuevas modalidades de políticas sociales implica no sólo explorar en torno a la matriz de las políticas en las que nuestra profesión en cuanto tal trabaja hoy día, sino también, sobre las consecuencias que tales políticas tienen en la población beneficiaria. Este último punto ya ha sido trabajado en tanto constituye parte de los objetivos de la monografía, esto es, las consecuencias a nivel del ejercicio de ciudadanía en las poblaciones beneficiarias. Ahora bien, con respecto a los impactos en nuestra disciplina, si bien no se trata de uno de los objetivos explícitos, resulta interesante realizar al menos algunos comentarios, de modo de formar un espacio de reflexión más abarcador sobre las consecuencias de estas nuevas tendencias de política social.

En ese aspecto, Baráibar (2005) señala que esos impactos pueden trabajarse desde dos ejes: los referidos a las políticas sociales como provisión de bienes y servicios sociales, en tanto derechos sociales, y los vinculados a las políticas sociales como espacios de inserción profesional.

En cuanto al primer eje, señala que se asiste a un aumento de las demandas de la población hacia el Estado, consecuencia de procesos crecientes de empobrecimiento, y en paralelo, del desmantelamiento del sistema de protección social. A la vez, el Estado se transforma en la provisión de bienes colectivos, privilegiando la responsabilidad individual en tal prestación, que los pobres, como es notorio, no pueden proveerse en el mercado, ni en la familia, porque no poseen los medios para hacerlo. Es por ello que regresan al Estado, que ahora desaparece en la prestación universal de políticas, pero se transforma y aparece a través nuevas modalidades de política (privatización, focalización, descentralización, participación de la sociedad civil, y trabajo voluntario). Nuevas modalidades que resultan ineficaces en sus implementaciones<sup>18</sup>, por un lado, y doblemente ineficaces, por otro, en tanto aumenta la demanda por servicios universales.

La autora trabaja también sobre los aportes, y los cambios que la profesión puede contribuir a realizar frente a la administración de estas nuevas modalidades de política. El Trabajo Social, sin embargo, aparece acrítico frente a la reproducción de estas políticas, dejándose llevar rápidamente por el discurso de la autonomía, el empoderamiento, y la participación de la sociedad civil. También

---

<sup>18</sup> A su vez, Baráibar (2005), trabaja sobre el desajuste entre las problemáticas sociales, y las respuestas implementadas, que ya ha sido comentado desde otros autores en esta monografía.

se entusiasma con lo que la autora llama "desmaterialización" (Baráibar, 2005: 17) de las políticas sociales, que simplifican al extremo la intervención, se centran meramente en la trasmisión de información, en la palabra, abriendo ventanillas de atención, para decir que no hay respuestas, por falta de recursos. Se valora en forma exagerada los trabajos en el territorio, porque se trabaja más a gusto desde las áreas de promoción y educación, en tanto se rechaza la asistencia.

A su vez, y pasando ahora al segundo aspecto enunciado, el de las políticas sociales como espacio de inserción profesional del Trabajo Social, resulta conveniente repensar al profesional al en tanto trabajador que es víctima de los procesos de precariedad laboral. Esto impacta en la posibilidad de presión del mismo trabajador, que privilegia la continuidad en el trabajo, y recurre al pluriempleo para poder vivir. Ello redundando en dificultades para la organización colectiva, y resta tiempo para la capacitación, y la reflexión organizada.

Otro punto importante señalado por Baráibar (2005) es la valorización del espacio profesional del Trabajo Social. Su espacio como agente terminal en la ejecución de políticas sociales, al decir de Netto, se ve ocupado también por otros profesionales y voluntarios, lo que sin dudas interpela al colectivo profesional. Porque además de ser un espacio que debe ser revalorado, para convencer a los empleadores que es el Trabajador Social quien debe ocuparlo, es un espacio que además es privilegiado para analizar los impactos de las nuevas tendencias de Política. Es un espacio de producción de conocimiento, que no ha sido aprovechado en su potencialidad, sino que, por el contrario, ha sido menospreciado, y con ello, ha posibilitado que otros profesionales, e incluso voluntarios, lo tomen para sí.

Entonces, la revalorización del espacio profesional debe partir en primer lugar de los mismos Trabajadores Sociales. La profesión debiera contribuir con su aporte en conocimiento a denunciar las consecuencias negativas del actual sistema de protección social. A su vez, el Trabajo Social tiene el deber de problematizar estas nuevas tendencias de política social, y junto a ello, las nuevas formas de intervención centradas únicamente en la palabra, así como el supuesto capital de la comunidad, los territorios y la familia en estos dispositivos. (ídem)

Desde allí, se vuelve imprescindible generar relegitimaciones de la profesión, con el ensanchamiento del espacio de intervención, para lo que es necesario producir conocimiento sobre la realidad social. Ello impone la tarea de generar nuevos objetos de investigación, lo que obliga a actividades continuas de capacitación e investigación. Todo ello en el marco de una lógica de ampliación de derechos de ciudadanía y valorización de los derechos sociales, que resultan desvirtuados en los modelos de política actuales (ídem).

## CAPÍTULO III MIRADAS SOBRE UNA POLÍTICA SOCIAL CONCRETA

### 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene el objetivo de analizar una política social para jóvenes definidos como en situación de riesgo social, desde el marco teórico construido en los capítulos precedentes.

A su vez, y como antesala de la presentación de la política social en cuestión, se trabajará sobre la situación de los jóvenes en el Uruguay, en tanto constituye la población objetivo de la política social que se analizará. Desde allí, manejando cifras estadísticas, así como estudios relativos a la situación de este sector en nuestro país, se pasará a una exposición sobre políticas para juventud nacionales. Todo ello, sumado al marco teórico enunciado en los capítulos anteriores, permitirá contar con todos los elementos a nuestro juicio necesarios para trabajar sobre la política social elegida.

#### 1.1. Adolescentes uruguayos: una brecha en la integración social

Se parte para ello del análisis de Katzman y Filgueira (2001), quienes analizan información estadística sobre los fenómenos de vulnerabilidad social en Uruguay, en especial lo que atañe a la infantilización de la pobreza. La existencia de la misma cuestiona la supuesta capacidad de la sociedad y el Estado uruguayos de proveer un mínimo de oportunidades de ascenso social a su población, en igualdad de condiciones, elemento presente en el imaginario de los uruguayos.

Los autores hablan del crecimiento de la pobreza infantil como expresión de las fracturas y la fragmentación social, y el proceso de empobrecimiento que vive nuestro país: *“La infantilización de la pobreza tiene un socio natural en la creciente exclusión de los jóvenes más pobres de los mecanismos básicos para el acceso al bienestar. Además de implicar un bloqueo para la acumulación de los recursos materiales y no materiales requeridos para integrarse socialmente, esa exclusión alimenta los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y facilita el surgimiento de modalidades de pobreza dura o marginal”* (Idem: 62).

Las causas de la pobreza infantil y adolescente son múltiples y responden a varios factores. Importa aquí considerar las estructuras de oportunidades definidas desde el Estado, el mercado y la comunidad, que impactan sobre el bienestar de los grupos de edad (Idem: 66). En Uruguay la pobreza infantil es seis veces mayor que la que afecta a la tercera edad, lo que obliga a prestar atención a este fenómeno, en un país que logra brindar una cobertura eficiente a la tercera edad, pero no así a sus niños y jóvenes.

A su vez, Katzman y Filgueira (2001: 68) señalan que se asiste a una creciente segmentación residencial y educativa entre los adolescentes. Los ámbitos donde circulan adolescentes se vuelven homogéneos en su composición social: esto sucede a nivel educativo, así como en los barrios, en los espacios recreativos, en el sistema de salud, etc. Ello supone para los

adolescentes pobres una mayor probabilidad de compartir experiencias de precariedad, así como una chance menor de presenciar otros "modelos de rol" de otras clases sociales.

También la precariedad familiar aparece como elemento que afecta la capacidad de orientación y contención de las conductas adolescentes. Los hogares monoparentales y en unión libre exhiben mayores factores de riesgo para los niños y adolescentes, que se traducen en rezago educativo, abandono escolar, embarazo adolescente, y desafiliación institucional. Los autores hablan entonces de una verdadera "revolución" en los arreglos familiares. (Idem, 68)

Kaztman y Filgueira (2001:73) trabajan también sobre las situaciones de riesgo para la infancia y la adolescencia, y las entienden como aquellas que impiden la incorporación de conocimientos, habilidades, capacidades, para la inserción en el mundo adulto. De ese modo, la falta de participación en el sistema educativo supone un riesgo de marginalidad, que se agrava con la falta de participación en el mercado laboral.

Los autores trabajan sobre los riesgos en infancia y adolescencia, desde los 6 a los 19 años, y se centran sobre la extraedad (rezago y deserción escolar entre 8 y 14 años), promedio de años de estudio entre los de 14 a 19 años, la desafiliación institucional entre los adolescentes de iguales edades, y la maternidad adolescente entre 15 y 19 años.

A los efectos de esta monografía, interesa trabajar sobre la desafiliación institucional, o sea los adolescentes que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo, dado que esa es la población a la que procura atender la política que será objeto de análisis.

Se ha constatado un aumento de los adolescentes en esta situación, que pasan de 8.9% en 1991 a 10,8% en 1999. (Kaztman y Filgueira, 2001:96).

Se observa respecto a esta situación que *"el hecho de no trabajar ni estudiar ni buscar trabajo señala una desvinculación con las fuentes principales del mainstream en cuanto a conocimiento, experiencia laboral y contactos sociales. Equivale a una interrupción en el proceso de incorporación de los activos más importantes para asegurar un futuro de bienestar. Obviamente, la gravedad de estas situaciones depende de la extensión de esa interrupción. De mantenerse, la desafiliación institucional puede 'gabillar' una espiral ascendente de fracasos donde la incapacidad para satisfacer las expectativas generalizadas sobre el cumplimiento de los roles habituales a esa edad (estudiante, trabajador o buscador de empleo) deteriore la imagen propia, erosione la autoestima, debilite la motivación y dañe la capacidad para enfrentar nuevos desafíos. De hecho, la mayoría de los jóvenes que desertan tempranamente del sistema de enseñanza no reingresan al mismo, lo que ciertamente revela un déficit en la configuración de activos que les habilite canales de acceso al bienestar"* (Kaztman y Filgueira: 2001:104-105).

Uruguay se destaca en el contexto regional por la cantidad de adolescentes que abandonan los estudios para trabajar, lo que los lleva a hablar de un estancamiento del desarrollo del capital humano. En esa línea, Filgueira, y otros (2005) plantean que Uruguay presenta la peor brecha

intergeneracional en la región, lo que significa que hay una sobrerrepresentación de pobreza infantil y adolescente. Dicen que es sorprendente la proporción de hombres y en menor medida mujeres adolescentes que han abandonado los estudios en el cuartil más pobre de ingresos en el Uruguay (a los 15 años, un 44% de los hombres, y un 35% de las mujeres, según datos de 1998).

Nuestro país presenta uno de los peores niveles de desbalance generacional en América Latina. Esto supone que la brecha existente en la distribución de bienestar de los distintos grupos etéreos amenaza la sustentabilidad del desarrollo económico y social del país. (Idem: 29).

## **1.2. Pensando en Políticas Públicas Juveniles**

Trabajar sobre la concepción de juventud implica retomar las ideas subyacentes a tal noción, que influyen y por tanto contribuyen a determinar posteriormente la configuración de políticas en la materia. En ese aspecto, se ha dicho que “la juventud no es más que una palabra”, una creación social para referir un determinado tramo etéreo sobre el que la sociedad coloca ciertas expectativas, y que la mayor parte de las veces no es considerado un actor social en sí mismo (CEPAL, 2004, y Bourdieu, 1990).

Se trataría entonces de una noción poco clara, en tanto abarca a conjuntos sociales muy heterogéneos (jóvenes rurales, urbanos, de estratos altos, medios, bajos, etc.). A su vez, a ello debe agregarse que si bien en la concepción del capitalismo moderno la juventud es una etapa donde el individuo se prepara en la vida adulta, en la actualidad existen una serie de tensiones que vuelven problemática aquella idea.

Las perspectivas de integración social de los jóvenes son poco claras: el pasaje de la educación al empleo es cuestionado, porque los mercados laborales no garantizan ocupaciones estables, con excepción de los más calificados, lo que deja fuera a gran parte de los jóvenes de América Latina, que solo acceden a puestos de trabajo de bajos ingresos, e inestables. El pasaje a la independencia económica se vuelve difícil, en tanto se hace necesario postergarla para dilatar la etapa de formación, requisito necesario para acceder a mejores empleos.

A ello se agrega la influencia del cambio acelerado en los valores y la forma de vida, donde la CEPAL (2004: 155) señala que el “relevo valórico” que se daría de los padres hacia los jóvenes, se vuelve conflictivo, y se traduce en un rechazo al tradicional rol ejemplarizante y disciplinador de los padres ante los hijos. Por ello, no es casual que la sociedad defina a los jóvenes desde la apatía política, las conductas de riesgo, la deserción escolar, o la crisis normativa (idem).

Algunas de las tensiones señaladas por la CEPAL (2004), en la integración social de los jóvenes latinoamericanos, tienen que ver con que los jóvenes hoy tienen más educación, pero menos acceso al empleo (con respecto a las generaciones anteriores). También se marca la diferencia por género al interior del sector juvenil, donde las mujeres tienen más educación, pero acceden menos al empleo, y cuando lo hacen, tienen peores condiciones laborales.

De acuerdo a CEPAL (2004), a partir del Año Internacional de la Juventud en 1985, algunos países de la región han logrado avanzar en torno a la generación de políticas públicas de juventud, así como la concepción del joven como sujeto de derecho a nivel jurídico. De todas formas, los resultados han sido muy heterogéneos.

Así, se producen fenómenos como la existencia de divergencias en la definición de un tramo de edad para referirse al sujeto juvenil, por un lado, y la superposición etárea para definir a la adolescencia y la juventud. Esta heterogeneidad da lugar a evidentes ambigüedades que se manifiestan en el diseño e implementación de políticas. Esta situación es consecuencia de la falta de una discusión sobre la relación joven-adulto en las representaciones sociales, y el modo en que esto debe traducirse en las políticas públicas (ídem).

Se señala que existen cuatro enfoques respecto a la juventud, que permiten a su vez el pararse desde perspectivas que habilitan luego la generación de políticas y programas. Así, se puede pensar la juventud como período preparatorio, como etapa problemática, desde la perspectiva de la ciudadanía juvenil, y como actor estratégico del desarrollo. Esta tipología fue tomada por la CEPAL de la autora Krauskopf (2003), quien ya en otros textos venía trabajando tal clasificación (Krauskopf, 2000).

La autora habla de reconocer la heterogeneidad de los grupos juveniles a la hora de pensar Políticas Sociales. Esto tiene que ver con la diferencia en la distribución del bienestar de los estratos sociales, situación que se agudiza a partir de los cambios que generan los procesos de globalización, modernización económica, que van de la mano a su vez con transformaciones culturales y sociales. A modo de síntesis, la autora señala que hoy se dan nuevas formas de interacción entre las generaciones, entre los sexos y entre las instituciones sociales.

Así, marca que *“la globalización ha influido en la manera en que los adolescentes se encuentran expuestos a influencias multiculturales. Ello ha roto la homogeneidad de las culturas y, por consiguiente, la inmovilidad de los roles. Se han redefinido los patrones de consumo y agudizado las diferencias en el acceso de oportunidades y en las condiciones de vida entre los grupos en ventaja socioeconómica y aquellos que no lo están. Las juventudes, más claramente, se constituyen en sujeto múltiple, expuesto a diversos grados de vulnerabilidad y exclusión”*. (Krauskopf, 2000: 119).

Señala que existen cuatro paradigmas en los programas sociales que abordan la temática juvenil: a) Adolescencia como período preparatorio; b) Juventud como etapa problema; c) Juventud como actor estratégico del desarrollo, y d) Juventud ciudadana. (Ídem: 2000)

El primero de ellos piensa a la adolescencia como una etapa de transición entre la niñez y la adultez, donde la preparación le dará al individuo el status adulto como consolidación de su desarrollo. Así, la adolescencia como etapa en sí misma está vacía de contenidos, es tan sólo un pasaje, un tránsito; se ve a los adolescentes como sujetos carentes de derechos, y no se reconocen sus capacidades.

Este paradigma es cuestionado, porque hoy el saber no está solamente desde el adulto, sino en ambas partes. Además, dados los cambios acelerados en el conocimiento, y en la tecnología, hoy una persona se prepara durante toda la vida. Este paradigma cae en un reduccionismo, que posterga derechos de niños y jóvenes, al verlos carentes de madurez social e inexpertos (idem, 2000).

El segundo paradigma, de juventud como etapa problemática, se vincula con la visión de adolescencia vinculada a la crisis normativa, la edad "difícil". Se construye una perspectiva generalizadora sustentada sobre polos sintomáticos: la droga, el embarazo, la delincuencia, la deserción escolar.

Es un enfoque basado en la enfermedad y los problemas específicos, que tiene escaso efecto en el desarrollo humano adolescente, y supone un alto gasto económico (prevención, atención de problemas, no se impulsa un desarrollo integral de los grupos adolescentes). Además, el énfasis en el control favorece la estigmatización criminalizante de la juventud (idem).

El tercer paradigma ve a la juventud como actor protagónico en la renovación permanente de las sociedades, sobre todo en la reestructuración económica y en la globalización. Se toma a la participación juvenil como clave del desarrollo. Alude a la posición defendida por los organismos internacionales (BID y Banco Mundial), de fortalecer el capital social de los jóvenes, dada la importancia de aumentar la inversión en capital humano sobre ellos, para facilitar el surgimiento de destrezas y capacidades, que les habiliten a actuar de formas nuevas. Hay que contar con individuos capaces de aprender a aprender, y reciclar con flexibilidad competencias y actitudes.

Por último, el paradigma de la juventud ciudadana trabaja sobre la concepción amplia de ciudadanía, ya no sólo tomando la ciudadanía formal, vinculada al derecho a ejercer el voto a partir de los 18 años, que dejaba fuera a niños y adolescentes. Se relaciona con la ciudadanía referida a las prácticas sociales entre el Estado y los actores sociales, que le dan significado a aquella. Esto tiene que ver con la Convención de Derechos del Niño, la cual estableció que niños y adolescentes tienen derecho a la ciudadanía.

Este paradigma sumado al de actor estratégico del desarrollo, permite reconocer el valor de la juventud como sector flexible y abierto a los cambios, con capacidades y derechos para intervenir protagónicamente en su presente (Idem, 2000).

El enfoque de Derechos abandona el énfasis estigmatizante y reduccionista de la juventud como problema.

Se transcribe a continuación el cuadro sobre el que se trabaja desde estos paradigmas desarrolladas por Krauskopf (2000), que resulta muy claro en cuanto a las políticas que se derivan de cada enfoque (CEPAL, 2004: 236).

## PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Fases del paradigma	Políticas	Programas
<b>Preparatoria</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transición a la adultez</li> <li>• Etapa de preparación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientadas a la preparación para la adultez</li> <li>• Tendientes a ampliar la cobertura educativa</li> <li>• Tiempo libre sano y recreativo</li> <li>• Servicio militar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universales</li> <li>• Indiferenciados</li> <li>• Asistidos</li> </ul>
<b>Problemática</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo y transgresión</li> <li>• Etapa problema para la sociedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compensatorias</li> <li>• Sectoriales (predominantemente justicia y salud)</li> <li>• Focalizadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia y control de problemas específicos</li> <li>• Prioridad para la juventud urbano-poblar</li> <li>• Dispersión de las ofertas programáticas</li> </ul>
<b>De ciudadanía</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juventud ciudadana</li> <li>• Etapa de desarrollo social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articuladas en políticas públicas</li> <li>• Intersectoriales</li> <li>• Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrales</li> <li>• Participativos</li> <li>• Extensión de alianzas</li> </ul>
<b>De actor del desarrollo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juventud actor estratégico del desarrollo</li> <li>• Etapa de formación y aporte productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articuladas en políticas públicas</li> <li>• Intersectoriales</li> <li>• Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad y transversalidad institucional</li> <li>• Enfrentamiento de la exclusión</li> <li>• Aporte juvenil a estrategias de desarrollo</li> </ul>

Fuente: Dina Krauskopf, "La construcción de políticas de juventud en Centroamérica", Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales, O'Davila (ed.), Viña del Mar, Chile: CIEPA Ediciones, 2003.

De igual forma, la CEPAL (2004) sostiene que los avances en la institucionalidad de las políticas de juventud han sido heterogéneos. Se desarrollan así tareas de rectoría, asesoría y supervisión, así como de promoción de actividades y servicios para jóvenes.

Por último, destaca que todos los países tienen en sus políticas públicas de juventud programas de empleo, centrados en la calificación e intermediación laboral.

En otro orden, según Rodríguez (2005b), la mayoría de los países latinoamericanos, así como la cooperación internacional, han desplegado políticas para jóvenes desde un enfoque de riesgo. El autor habla de la necesidad de privilegiar los otros enfoques, de jóvenes como sujetos de derecho, y como actores estratégicos del desarrollo.

Según Rodríguez (2000b), en materia de políticas de juventud nuestro país se caracterizó por la existencia de múltiples iniciativas sectoriales, y por la desarticulación institucional.

En Uruguay se ha buscado consolidar al INJU<sup>19</sup> (Instituto Nacional de la Juventud) en un rol de articulador de los componentes juveniles de las políticas públicas del país, cumpliendo funciones entre el Estado y la Sociedad Civil en esas materias. El INJU no realiza investigaciones ni ejecuta programas específicos, pero sí cumple un rol en la asignación de recursos y evaluación de la gestión de terceros, que son los que implementan los componentes juveniles de políticas públicas.

Para Rodríguez (2000b) es necesario que exista una nueva distribución de roles, y una mejor articulación de esfuerzos en el ámbito de las Políticas Públicas Juveniles. Habla de asumir un rol intermedio de parte de las Organizaciones Nacionales de Juventud, que promueva la participación juvenil. Hay que partir de la idea que los jóvenes son "actores estratégicos del

<sup>19</sup> Cabe aclarar que el Instituto Nacional de la Juventud pasó a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social en la actual administración.

desarrollo”, y no sólo beneficiarios de políticas. Hay que desarrollar políticas que fomenten la más amplia participación juvenil, en el diseño y la implementación de los principales programas de desarrollo social.

A su vez, Rodríguez (2005a) marca que sería conveniente habilitar más espacios de participación juvenil, tanto en los centros educativos de enseñanza media, así como a través de la mejora de la coordinación entre las instancias municipales y locales, que consolide espacios comunitarios de participación ciudadana juvenil.

## **2. ANALISIS DE UNA POLITICA SOCIAL**

En lo que sigue, se realizará el análisis a una política social para jóvenes en situación de riesgo social, desde la síntesis de los elementos trabajados a lo largo de esta monografía. Ello en el entendido que esta política es en cuanto tal manifestación de las nuevas modalidades de política social antes desarrolladas, por lo que podrán encontrarse elementos comunes manejados desde el marco teórico. Se estudiará el contenido del discurso de la política social, y la implementación de tal política a través de un dispositivo determinado, pensado para resolver una problemática social.

De ello se deriva a su vez el trabajo sobre la pretensión de integración social de las nuevas modalidades de política social, tomando a la que aquí se presenta como un ejemplo en ese sentido.

### **2.1. Marco institucional de la política social elegida**

Las ideas que guiaron la elección del tema tienen que ver con una experiencia de trabajo, en la ejecución de un curso de Promotores Juveniles, dirigido a jóvenes comprendidos entre 13 y 17 años. El mismo fue llevado adelante por la “Asociación Uruguaya de Escultismo”, “Grupo Scout Niño Chasque de Maldonado”, la que contrató a su vez a un equipo técnico para la realización de la propuesta técnica y ejecución del curso. La financiación de la ejecución y el pago de honorarios correspondía al denominado “Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social” (Infamilia), que funcionaba en la Secretaría de la Presidencia de la República<sup>20</sup>; dicho programa estaba siendo financiado mediante un préstamo del BID.

A su vez, el Programa Infamilia celebró un convenio con el Ministerio de Deporte y Juventud, debido al requisito expreso incluido en el contrato de préstamo del BID, de coordinar con instituciones que tuvieran probada idoneidad técnica en materia de infancia, adolescencia y familia en situación de riesgo. Se acordó que el INJU, se encargara expresamente de la ejecución del subcomponente llamado “Modelo integral para adolescentes de 13 a 17 años y sus familias”.

Ahora bien, antes de pasar a especificar los contenidos de la propuesta de Promotores Juveniles, conviene repasar brevemente información básica sobre este Programa, de modo de comprender el contexto institucional en el que surge la política en cuestión.

---

<sup>20</sup> Actualmente el Programa Infamilia funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, también financiado por BID.

El nacimiento del referido Programa tiene que ver con la estrategia del BID para Uruguay, que para los años 2000-2004 fue *“alcanzar un crecimiento sostenido aumentando la equidad social”*. Con esa meta, se apoyaron varias iniciativas, entre ellas las que mejoren la calidad de vida e incorporen al proceso de desarrollo a los grupos más vulnerables. Para ello, el BID propone el Programa Infamilia, que trabaja en la articulación intersectorial, para responder a la situación de infancia, adolescencia y familia, a través de mejores servicios e intervenciones preventivas.

El Programa Infamilia tiene como objetivo general *“mejorar tanto las condiciones de vida e inserción social de niños y adolescentes en situación de riesgo social como de su grupo familiar”*. (BID-Infamilia: 2001). La población objetivo de Infamilia está constituida por niños y adolescentes de todo el país, menores de 18 años, en situación de riesgo social<sup>21</sup> y su núcleo familiar.

Para cumplir ese objetivo, el programa despliega cuatro componentes, el primero de los cuales<sup>22</sup> se llama *“Proyectos integrales de Prevención y atención”*, que se orienta a intervenir para mejorar la calidad de vida y la inserción social de niños y adolescentes; se busca mejorar la eficiencia, la calidad y cobertura de los servicios existentes. Este componente a su vez cuenta con seis subcomponentes, en uno de los cuales está incluida la política que se analizará más adelante. El mismo se denomina *“Modelo integral para adolescentes entre 13 y 17 años”*.

De acuerdo a Infamilia *“el propósito de este subcomponente es desarrollar un modelo de intervención para adolescentes entre 13 y 17 años que facilite el acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, como el principal factor de socialización e integración. En el caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan, se desarrollará un modelo que incentive su reinserción escolar y proporcione habilidades y competencias ocupacionales”* (Idem: 12)

De allí se derivan cuatro líneas de acción, una de ellas llamada *“Protagonismo y Participación Juvenil y promoción de hábitos de vida saludable”*. Se promueve la inserción social e integración familiar de los jóvenes, favoreciendo actividades participativas. La meta es *“la formación de tres mil promotores juveniles provenientes de las zonas de intervención del Programa que funcionarán como dinamizadores zonales articulados con las entidades de la red en temas tales como mediación de conflictos, dinámica de grupo, derechos de jóvenes y servicios del Programa, para apoyar las convocatorias y la atención de los centros de información para jóvenes”*.(Idem: 13).

Este subcomponente, incluía entre otras actividades, la convocatoria a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para la ejecución del Curso de Promotores Juveniles en cincuenta zonas definidas en todos los departamentos del país.

A tales efectos, el Programa Infamilia, en aquel entonces (diciembre 2003), en la órbita de la

---

<sup>21</sup> Para definir a la población objetivo, el Programa Infamilia construyó un índice de vulnerabilidad con indicadores de riesgo social. Esos indicadores fueron: a) infraestructura y condiciones de acceso a la vivienda, b) hacinamiento, c) tenencia de la vivienda, d) nivel educativo del jefe de hogar, e) nivel educativo de la madre, f) madres adolescentes, e) jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo. El Programa trabaja en una modalidad de focalización de carácter geográfico, de acuerdo a la información relevada sobre hogares en situación más vulnerable resultante del Censo de Población y Vivienda de 1996.

<sup>22</sup> Se comentará solamente este componente, ya que es donde se incluye la política que luego se analizará. También dentro de este componente se hablará sólo de la línea de acción donde está incluida la política social en cuestión.

Secretaría de la Presidencia de la República, con financiación del BID, realizó el referido llamado a firmas consultoras para la ejecución de la asistencia “Formación de Promotores Juveniles”.

Aquí a su vez cabe agregar que la Secretaría de la Presidencia firmó un convenio con el Ministerio de Deporte y Juventud que le atribuyó al INJU la responsabilidad en la ejecución del subcomponente “Modelo integral para adolescentes de 13 a 17 años y sus familias”. Además, el Ministerio de Deporte y Juventud realizó un convenio con el PNUD, por el cual este último se hace responsable de los servicios administrativos y financieros del Programa Infamilia.

En el transcurso de la implementación de los cursos, el INJU se retiró de la propuesta, por lo cual la contraparte institucional estuvo a cargo netamente del Programa Infamilia. Esta retirada del INJU trajo serios problemas<sup>23</sup> para la continuidad de la propuesta en todo el país. Dado que Infamilia se hizo cargo de la misma, se logró dar finalización a los cursos de Promotores Juveniles.

## **2.2 Promotores Juveniles: una política para jóvenes en riesgo social**

La propuesta es la creación de grupos de líderes juveniles (Promotores Juveniles), y el instrumento utilizado para ello es el desarrollo de cursos de tres meses de duración, dirigidos a jóvenes en situación de riesgo social.

El curso debía tener entre sus contenidos los siguientes temas: expresiones de responsabilidades y derechos de los adolescentes, aportes de las técnicas de trabajo social en grupos, planificación y gestión de actividades, así como información sobre el Programa Infamilia y sus objetivos. Además, se preveía un trabajo post-curso, que incluía pasantías en organizaciones de la comunidad, donde los jóvenes ponían en práctica lo aprendido. Esas pasantías no deberían exceder las 20 hs de duración.

En otro orden, los productos esperados a partir de los cursos de Promotores Juveniles eran los siguientes: que el 50% de los jóvenes participaran activamente de los talleres, y lo evaluaran positivamente; y que el 20% de los participantes se integraran a actividades de organizaciones sociales ubicadas en las zonas de intervención del Programa Infamilia.

La composición necesaria de cada grupo de jóvenes donde se dictará el curso era de 30 adolescentes, donde haya varones y mujeres (ellas representando un 30% del porcentaje total).

Del modo que sigue, se justificaba la formación de promotores juveniles: *“Las iniciativas que permiten a los jóvenes ser protagonistas de acciones que mejoran su situación, que fortalecen su identidad y que les permiten comunicarse y participar, hacen al éxito de los procesos de integración; frente al riesgo social, debe ser un esfuerzo central en toda política focalizada al público joven”* (BID: 2003: 28)

---

<sup>23</sup> Problemas que amenazaban la continuidad porque no se sabía si se financiaría la continuidad de los cursos de Promotores Juveniles, a pesar que ya había transcurrido tiempo de iniciado de la ejecución de los mismos. Las OSC tuvieron que hacer gestiones de todo tipo para lograr cobrar sus honorarios; algunas llegaron a interrumpir los cursos hasta tanto no se regularizó la situación. Cabe aclarar que de por sí este Programa vivió varias irregularidades desde su inicio: el llamado a Firmas Consultoras se hizo en Diciembre de 2003, y recién se pudo comenzar a trabajar hacia Octubre de 2004; al poco tiempo se retira el INJU que era la contraparte con la que todas las OSC trabajaban y tenían la referencia técnica.

Se define a los Promotores Juveniles como *“los jóvenes que contando con un perfil psicológico adecuado, capacitación y un proceso de selección que lo legitima como tal, realiza tareas de liderazgo y promoción de intereses juveniles. Se considera una formación especializada en tareas de liderazgo comunitario, orientado al voluntariado y al asociacionismo”* (Idem: 8). Más adelante se afirma que *“Se busca que los jóvenes fortalezcan actitudes, conocimientos y valores necesarios para promover la participación e inserción social. Apuntando a potenciar su motivación y capacidad de socializarse, siendo protagonistas de este proceso, como parte de uno de los mecanismos hacia la participación productiva en la sociedad. Se trata de lograr una capacitación que permita un camino hacia la integración en la comunidad”* (Idem: 27)

El documento agrega elementos a la definición de Promotor Juvenil, aludiendo a las características personales del individuo que realice el curso. *“El líder juvenil se transforma en modelo, lleva al grupo o lo guía hacia fines que en cierta manera están predeterminados y su trabajo se basa en su experiencia y en sus capacidades; en cierta forma él va a estar a la vanguardia de su grupo. Debe tener una gran disponibilidad, un interés auténtico por el otro y una predisposición especial para escuchar, porque su función es de enlace entre los diferentes actores que actúan en la comunidad”* (Idem anterior: P. 22).

Se señala que el promotor *“es un agente de cambio que apunta al pleno desarrollo del grupo y la participación responsable de sus integrantes. La actividad grupal es parte del desarrollo e inserción social y el equilibrio personal de la mayor parte de las etapas del ciclo vital, pero en la adolescencia adquiere mayor importancia, dado que brinda alternativas atractivas de socialización, factor imprescindible a su vez, para la satisfacción del desarrollo personal del adolescente. El curso deberá suponer un proceso de aprendizaje adecuado a las necesidades, expectativas e intereses de los jóvenes, en el cual serán gestores, organizadores de la actividad”*. (Idem, P. 29)

También se exigen características en cuanto al nivel educativo de los participantes, que se detallan en la siguiente cita de los Objetivos Específicos: *“Promover la integración social de los participantes, generando un efecto de arrastre (emulación) a través de una convocatoria a adolescentes que se encuentran insertos en el sistema educativo y/o en el mercado de trabajo (50%), con otros adolescentes que no están estudiando o trabajando (50%)”* (BID, 2003: P. 31).

Se solicitaba que la Propuesta de trabajo incluyera un Diagnóstico local de las zonas donde se ejecutarán los cursos. Además, se valoraban los acuerdos que cada OSC realizara con organizaciones locales, donde los Promotores Juveniles formados pudieran realizar sus prácticas.

Se pretendía que en cada curso se utilizaran técnicas adecuadas, que habilitaran la intervención del joven, y posibilitaran que se apropiaran de los contenidos. Se sugería que en este proceso el Equipo Técnico trabajara una rica batería de juegos, canciones, danzas, y técnicas para el propio conocimiento del grupo. Se apuntaba que los jóvenes adquirieran los instrumentos en forma vivencial, así como las herramientas propias de las técnicas de animación, de modo que pudieran utilizarlas en situaciones concretas.

También se hablaba del estímulo al trabajo con redes locales, facilitando los contactos, así como la difusión de recursos que pudieran ser útiles para los jóvenes beneficiarios. Se sostiene que *“Será importante a la hora del fortalecimiento comunitario a través de redes formales e informales, habilitar a los beneficiarios hacia el encuentro de éstas, en el ser parte, tener parte y tomar parte. Logrando protagonismo en las decisiones, que hacen a un proyecto cualitativamente diferente de vida. Encontrando otros modelos de historia, alternativos y válidos”*. (BID, 2003: 32).

En cuanto a las modalidades de Monitoreo y Evaluación, se establecía que se designaría un equipo técnico encargado del control y seguimiento permanente de la ejecución de la asistencia, para verificar el cumplimiento de los términos de la propuesta en tiempo y forma. Cabe agregar que no se preveía ningún tipo de Evaluación post Curso, tanto desde el organismo que realizaba el llamado, como desde las OSC que implementaron la propuesta.

Por último, el documento (BID, 2003) incluía una serie de Anexos, dentro de los cuales el número I contenía Antecedentes de políticas sociales de promoción del voluntariado juvenil. Así, se afirmaba que a través del voluntariado, en diversos países desarrollados se genera más del cinco por ciento del producto bruto nacional en bienes y servicios sociales (Europa Occidental, Estados Unidos, Japón, Israel, etc). Era una actividad muy valorada, y de hecho se implementaban en ellos políticas públicas que la promovían explícitamente, por medio de desgravaciones fiscales, apoyo institucional, importantes subsidios, y su estímulo en el sistema educativo.

También refería experiencias exitosas de voluntariado en América Latina<sup>24</sup>, similares a las de países desarrollados. Sobre Uruguay, marcaba que entre 1994 y 1995 el INJU desarrolló el “Curso de Formación de Animadores en Empleo Juvenil”, dentro del Subprograma de Capacitación para la Inserción Laboral, llamado OPCION JOVEN, financiado con fondos del BID (idem).

### **2.3 Apuntes sobre la experiencia concreta de Maldonado**

En el caso concreto que se comenta aquí, fue un curso dirigido a cuatro grupos de la ciudad de Maldonado, en los barrios San Antonio, San Martín, Maldonado Nuevo, y Cerro Pelado. Los dos cursos de los barrios San Antonio y San Martín se dictaron en la Sede del Grupo Scout. En cuanto a los restantes, el de Maldonado Nuevo se desarrolló en el local de “Maldonado Joven” (sede local del INJU), así como el de Cerro Pelado, en un salón comunal de aquel barrio.

Estos datos no son menores, dado que se trabajó con grupos muy distintos entre sí, donde había una notoria heterogeneidad entre sus integrantes, en función de su origen social, su formación, su pertenencia o no al grupo Scout, etc. En el caso del barrio Cerro Pelado, el único que quedaba en la periferia de la ciudad, se notó la diferencia con respecto a los otros grupos, provenientes de los otros barrios. En Cerro Pelado, los jóvenes provenían de familias en situación

---

<sup>24</sup>Se colocaban varios ejemplos de ello, como Caritas, la AMIA, la Red Solidaria en Argentina, la Comunidad Solidaria en Brasil, y el impacto del Programa Hambre Cero en este país, que recibió una excelente respuesta de voluntarios. También se citaba el ejemplo del encuentro continental sobre voluntariado, que se realizó en 2003, convocado en Santiago por el Gobierno de Chile, y por la “Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID”.

de pobreza extrema, y tenían rezago escolar; la mayoría no había completado aún la educación primaria. Se caracterizó por ser un barrio construido por la propia Intendencia de Maldonado, de casas prefabricadas, que se nutrió con población realojada de los asentamientos Kennedy y Cuñetti, los cuales son conocidos en la ciudad por la alta conflictividad social que exhiben. Todo ello impacta en forma negativa en los jóvenes, que desertan de la educación formal, y muestran dificultades para ingresar al mercado laboral. (AUE Grupo Scout Niño Chasque, 2003: 21).

Esta situación de heterogeneidad en cuanto a los barrios de procedencia de los jóvenes, impactó en el desarrollo de los cursos en cada uno de los grupos. En tres de los grupos, aproximadamente la mitad de jóvenes asistentes pertenecía al propio grupo Scout, y el resto eran amigos o conocidos de estos. Esto facilitó el desarrollo de los cursos, dado que los jóvenes Scouts tenían experiencia de participación en actividades similares de corte recreativo, y se adaptaron a la propuesta con mucha facilidad. Podríamos decir que eran jóvenes "integrados", estudiantes liceales en su mayoría, y muchos de ellos trabajaban en la temporada veraniega en Punta del Este.

En el grupo que funcionó en el local de Maldonado Joven hubo mayoría de jóvenes que llegaron a través de la promoción realizada en la ciudad, donde si bien se evidenciaban distintos niveles de formación, y orígenes sociales diversos, se lograron compatibilizar esas diferencias, y trabajar en forma adecuada.

Por último, en el grupo que funcionó en Cerro Pelado, la propuesta debió volcarse más hacia actividades concretas, y no se pudo profundizar en el rol del Promotor Juvenil, dado el bajo nivel educativo de los participantes, así como la ausencia de hábitos de participación comunitaria. Aquí se veía claramente que era necesario trabajar una propuesta de otro tenor (diseñar otra estrategia de intervención de mayor alcance, adaptada a las problemáticas de estos jóvenes), aunque por otra parte, era el grupo que más claramente correspondía a la población objetivo de Infamilia (AUE Grupo Scout Niño Chasque, 2004).

En todos los grupos surgió el interés de los jóvenes por continuar la propuesta, dado que cuando algunos de los grupos se estaban consolidando, era justamente el momento en que los cursos se terminaban.

## **2.4 Problematicación de la política social**

Desde el discurso de la política que aquí se ha presentado, se apuntaba a estimular la integración social de adolescentes entre 13 y 17 años, en situación de riesgo social. Ahora bien, en la práctica concreta apareció el problema del desajuste entre el discurso de la política, y el dispositivo utilizado para instrumentar la pretensión política, en particular en los aspectos que hacen a la integración social.

La política del Programa Infamilia aquí presentada es un ejemplo de las nuevas tendencias en políticas sociales: se trata de una política focalizada para un grupo etéreo considerado en situación de riesgo social, esto es los adolescentes vulnerables.

Se implementa un dispositivo que resulta desajustado con respecto a la realidad social que pretende atender: la de los jóvenes vulnerables, y muy acotado en el tiempo. Por ejemplo, en el caso del grupo de Cerro Pelado al que se aludió en el apartado anterior, estos jóvenes tenían claramente más dificultades para llevar adelante la propuesta.

Así, el Informe Final de Evaluación señalaba los siguientes elementos *“Con respecto a la integración por partes iguales de jóvenes escolarizados y no escolarizados en ese momento, en cada uno de los grupos, tal como se requería en la propuesta inicial, puede decirse que un curso de estas características, no logra captar esa población<sup>25</sup>, por varias razones. Desde la experiencia de trabajo en las zonas de Maldonado, se advirtió que el Promotor Juvenil necesita contar con una capacidad de procesar información, que lo habilite a trasmitirla a otros. Es necesario además que el joven cuente con una capacidad de abstracción que ya venga siendo estimulada en otras instancias de formación.*

*En ese sentido, en el trabajo con estos cuatro grupos se observó que los jóvenes que no participan de ningún tipo de formación (formal o informal), se quedaban en la actividad concreta, siendo más difícil lograr en ellos la reflexión acerca de la misma, paso previo al pasaje a la posibilidad de proyectarla hacia otros. Esto no significa que estos jóvenes no puedan ser promotores o líderes juveniles, sino que en una propuesta que los quiera integrar, hay que diseñar estrategias para trabajar esos aspectos, desde la misma convocatoria. Estas pueden tener que ver con actividades de sensibilización-acción en el medio, que promueva el acercamiento desde el interés y placer del hacer concreto.”* (AUE Grupo Scout Niño Chasque, 2004: 21).

De hecho, en ese grupo la propuesta debió variar sus contenidos, y trabajar más sobre técnicas de recreación. No se pudo trabajar sobre el rol de Promotor Juvenil, sino que dadas las características de esos jóvenes, y su bajo nivel educativo en relación a los jóvenes de los otros grupos, se hacía más difícil generar otras instancias de reflexión.

Más allá que resulta atractivo promover actividades de corte recreativo para los jóvenes, y que se logró un compromiso con el trabajo, no era ese el objetivo de Infamilia al diseñar la política.

Lo que resulta aquí interesante es que si bien estamos frente a una política de nueva modalidad, focalizada, para grupos etéreos en riesgo, nos encontramos con un Estado que no desaparece, sino que por el contrario se transforma y promueve dispositivos como este. Esto es, se desarrollan políticas que responden a las nuevas modalidades en política social, y apelan a ciertos tópicos de los programas sociales actuales. Pero a la vez, no podemos hablar de un Estado que se retira, sino que se trata de un Estado que está presente, pero de una forma que no resulta adecuada, ni rendidora para los objetivos que se han trazado.

La pregunta es, ¿entonces a quién sirven dispositivos como este? Una respuesta tentativa

---

<sup>25</sup> Se refiere a la población objetivo de esta propuesta: adolescentes entre 13 y 17 años en situación de riesgo social.

puede ser a los equipos técnicos, a las instituciones, y para favorecer a los jóvenes ya integrados, en este caso. O sea, fortalecer la red social, las organizaciones sociales, y la población ya integrada, aquellos jóvenes que aún son “rescatables”.<sup>26</sup>

Ahora bien, de aquí surge la pregunta que si políticas focalizadas como esta no logran llegar a los grupos vulnerables, entonces ¿qué sentido tiene seguir estimulando la focalización? En varios autores presentados, tales como Duschatzky (2000) y Baráibar (2003), surgía el mismo dilema con respecto a esta modalidad de política social, el recorte de los beneficiarios, que generaba una cuasi actuación de la pobreza, y una competencia para obtener los beneficios. Se llegaba a los más integrados, no a quienes eran los verdaderos beneficiarios de la política.

Además, estimular la capacidad de liderazgo en adolescentes vulnerables desde una propuesta de tres meses de intervención, resultaba una pretensión por demás exagerada en el discurso. Estos adolescentes mostraban dificultades para poder asimilar la propuesta, y no tenían hábitos de participación comunitaria que les brindaran la confianza, la seguridad para asumir ese rol. Esto es, desde el discurso se desconocía la realidad social de los grupos de adolescentes a los que se pretendía atender.

Se apelaba desde el discurso de la política a características personales de los adolescentes, que tienen que ver con la capacidad de escucha, la autoestima, aspectos que hacen a un enfoque psicosocial de la pobreza. Volviendo a las autoras Cardarelli y Rosenfeld (2000), se apunta a la promoción de capacidades individuales y grupales, de modo de dotar a los pobres de más “habilidades”, para moverse en su universo inmediato. Se omite de ese modo cualquier consideración a las causas estructurales de la pobreza. Se le dan ciertas competencias a los jóvenes, y luego el programa social se retira, con el discurso de haber “marcado un camino” para la integración social de esos jóvenes, y deja en manos de ellos la resolución de sus problemas.

De la mano con el desajuste discurso-dispositivo de la política social, estaba la pretensión de integración social. Resulta evidente que en tres meses era imposible lograr integración social de la población objetivo, sin desconocer que pudiesen existir otros logros, y que los jóvenes valorasen la propuesta.

Se apela en el discurso a ciertos tópicos presentes en programas sociales actuales: la promoción de la participación del beneficiario, para que este mejore por sí mismo su situación, que pueda comunicarse y sentirse protagonista, como clave para promover la integración social.

Resulta problemático pensar en promover integración social, y generar propuestas acotadas para que los mismos pobres encuentren a través de su participación, y compromiso con determinadas tareas, las vías para aquella integración social. Se olvida que viven en un universo

---

<sup>26</sup> Aquí hay que colocar el matiz que en el caso de los cursos de Maldonado, como ya se comentó en el apartado anterior, se integraron muchos jóvenes Scouts, esto es, de la misma Asociación Civil que se presentó a licitación para ejecutar la propuesta, por lo que ya se tenía asegurada buena parte de los jóvenes asistentes al curso.

plagado de dificultades, donde deben hacer frente cada día a un sinnúmero de obstáculos para asegurarse la subsistencia, y donde por cierto no resulta fácil tener espacios cotidianos para la participación comunitaria. Espacios que por otra parte se les exigen a los pobres, jamás a los sectores medios y altos: la participación se vuelve castigo y nueva estigmatización de la misma condición de pobreza en la que se vive.

Pero a la vez, conviene preguntarse ¿es la participación comunitaria la única vía para conseguir una integración social? Si no se generan otros dispositivos de mayor alcance, de corte universal, que ataquen en profundidad causas estructurales de la pobreza, es harto difícil pensar en promover integración social.

Además, desde el discurso se omite en todo momento hacer referencia aspectos de política económica, de distribución de la riqueza, etc. A través de un dispositivo acotado, se pretende que los jóvenes logren por sí mismos su propia integración social, siendo protagonistas, emprendedores. Por la negativa esto significa que si los jóvenes no logran salir de su situación de vulnerabilidad social, será por su propia incapacidad, no porque no se les hayan "brindado las oportunidades" desde los programas sociales.

En síntesis, tres elementos importan marcar aquí: a) la pretensión de integración social resulta por demás exagerada, b) la propuesta resultó acotada e insuficiente para los jóvenes vulnerables, y c) esta política focalizada llegó a jóvenes integrados que en cuanto tales, ya acceden a otros beneficios sociales.

Por otra parte, llama la atención que no exista un mecanismo de evaluación post-curso, de modo de constatar realmente si la política fue eficaz. Esto en el entendido que justamente uno de los grandes puntos oscuros de las políticas focalizadas es que sus impactos resultan escasos en su implementación, y se desvanecen una vez que el dispositivo deja de operar.

De igual modo, es necesario tener en cuenta el uso, o mejor dicho, el no uso que se hizo de los Informes de Evaluación, donde se daba cuenta de los desajustes encontrados al implementar esta propuesta. Creemos que un reajuste de la propuesta a partir de tales informes resultaría enriquecedor para el diseño de otras políticas que buscasen atender a esta población.

Todo ello conduce a pensar que en definitiva, ejemplos de políticas focalizadas como la que aquí se ha presentado, no contribuyen a promover la integración social de esta población definida como en situación de riesgo social. Apuntan a estimular un supuesto capital social de individuos y grupos, apelando al fortalecimiento de redes, de la sociedad civil, dejando de lado la intervención sobre procesos estructurales que son la fuente de fenómenos de pobreza.

Finalmente, y con la intención de generar una reflexión sobre la política en su conjunto, resulta pertinente trabajar sobre los mismos actores que intervinieron en su diseño, y puesta en

marcha. Es desde allí donde observamos uno de los puntos que había sido marcado al comienzo de esta monografía: el cambio en los actores intervinientes en estas nuevas modalidades de política social, como una de sus características definitorias.

Esta política en cuestión es un ejemplo de gestión de política pública por proyectos, por un lado, que además mezcla los ámbitos público y privado, porque por un lado el Estado financia (a través de deuda pública generada con organismos internacionales), y controla. A su vez, el Estado promueve proyectos impulsados por los organismos internacionales para todo el continente, que en este caso se vincula con el estímulo al voluntariado juvenil de parte del BID, que posee un programa propio en esa materia.

Varios elementos aparecen aquí para ser comentados: la gestión de política por proyectos, como ya se señaló en capítulos anteriores, tenía entre sus principales falencias que no lograba generar acumulación y por tanto avances en la intervención sobre una problemática social determinada. A su vez, como elemento favorable, la gestión por proyectos permitía gestionar políticas focalizadas, esto es, dirigidas a determinados sectores vulnerables, y de esa forma redireccionar el gasto social hacia los sectores que más lo necesitaban. Pero cabe preguntarse hasta qué punto en el caso de esta política en particular esta gestión por proyectos contribuye a acumular en la materia, teniendo en cuenta que las sugerencias de los informes de evaluación no al parecer no fueron tomadas, y que además, no existió el requisito de Evaluaciones post-curso.<sup>27</sup>

A su vez, se trata de una nueva modalidad de política que mezcla los ámbitos público-privado, donde el Estado llama a licitaciones a OSC, a las que les financiará la asistencia técnica. Es una propuesta donde el Estado transfiere su responsabilidad en la ejecución de la política a las OSC, y aquí puede pensarse que se les atribuye a estas organizaciones capacidad de innovar, de generar propuestas originales, en tiempos acotados (alejados de los burocráticos), y valorando su experiencia de trabajo directo en la comunidad.

Aquí hay que marcar que el rol del Estado, en este caso el Programa Infamilia, como controlador de la gestión, quedó un poco difuso. Hubo apenas dos instancias de supervisión en campo de los representantes de aquel programa, en los que más que intercambio sobre el trabajo técnico, y aporte de parte de los supervisores, estos se integraron a las instancias recreativas junto a los jóvenes. El supuesto control del Estado venía más desde la entrega de los informes, vitales para la continuidad de los proyectos, dado que la retribución de honorarios se hacía justamente contra presentación de informes.

De la mano con este supuesto papel de control por parte del Estado, conviene anotar que el INJU, organismo al que le había sido conferido la responsabilidad en la ejecución del

---

<sup>27</sup> Estas evaluaciones sí hubieran dado cuenta, a nuestro juicio, de los impactos de la política, una vez que esta se retiraba, y sin dudas aportarían insumos valiosos para la reelaboración de futuras políticas juveniles. Ello en el entendido que justamente las políticas focalizadas como la que aquí se han presentado, pueden llegar a exhibir impactos positivos mientras brindan al beneficiario la asistencia, pero una vez que se retiran, la situación de vulnerabilidad permanece sin cambios.

subcomponente de Infamilia del que se derivaba la política de Promotores Juveniles, se retiró de la propuesta en el medio de la ejecución de la misma. Esto da la pauta de hasta qué punto el Estado estaba presente en el control de esta política pública, nada menos que el INJU, organismo que había sido mandatado por el Ministerio de Deporte y Juventud, en virtud del convenio firmado por este con el Programa Infamilia, en la línea de contar con instituciones con probada idoneidad técnica en materia de adolescencia y juventud. Este era nada más y menos un requisito del BID que figuraba en el contrato de préstamo firmado con el Estado uruguayo.

En otro orden aparece como actor definitorio y clave el BID, que impulsa y financia la política y todo el Programa Infamilia, desde donde se deriva el componente que da lugar al curso de formación de Promotores Juveniles. El PNUD también aparece como articulador del Programa Infamilia, esto es, organismo encargado de los servicios administrativos y financieros del mismo.

El BID estimulaba proyectos de formación de voluntariado juvenil<sup>28</sup> en todos los países latinoamericanos, dados los buenos resultados de esas experiencias en países desarrollados.

Aquí derivan dos niveles de cuestiones: por un lado la incongruencia de trasladar sin más recetas que funcionan en países desarrollados, donde la problemática social, así como las respuestas en materia de política social, y sobre todo, los recursos para ello, son por cierto muy distintos a la de los países latinoamericanos.

Además, por otro lado, surge aquí la revalorización del voluntariado, en el marco del desmantelamiento de los esquemas de protección social universal, y el estímulo de los modelos neoliberales, sobre todo desde los organismos internacionales, como el BID, que aquí es el actor interviniente en la política cuestionada<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Ver apartado de este mismo capítulo titulado “2.2 Promotores Juveniles: una política para jóvenes en riesgo social”, donde se detalla esta información contenida en las Bases del Concurso del llamado a licitación.

<sup>29</sup> Ver en Capítulo I, apartado 3.2.3 “La promoción del Tercer Sector y el retorno del voluntariado”, y los aportes de Percira (2003) sobre este tema.

## **CAPÍTULO IV: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

Este capítulo se configura en tanto epílogo de la monografía final, y procura retomar los ejes trabajados, en forma de síntesis, para luego dar lugar a conclusiones que cierran la reflexión.

### **1. VOLVIENDO AL ORIGEN PARA LLEGAR AL FINAL: LA SÍNTESIS**

El tema de esta monografía final versó sobre las nuevas modalidades de política social que se despliegan en la región, y en particular en nuestro país, en las últimas décadas.

Dos puntos de problematización se articularon para explicar este objeto de estudio: 1) el cambio de los actores intervinientes en el desarrollo de estas nuevas modalidades de políticas, y 2) la relación entre el discurso tales políticas sociales, y el dispositivo implementado como respuesta la problemática de la realidad social. Estos puntos se sintetizaron a su vez, en el análisis sobre un tercer punto, pilar de esta monografía: 3) el análisis de una política social ya ejecutada.

En el primer capítulo, la exploración comenzó desde la lectura de indicadores económicos y sociales del Uruguay y la región. Allí se corroboraba un deterioro social impactante en la región, que hablaba del fracaso de un modelo económico, así como de la transformación de un paradigma de bienestar social determinado que se había impuesto junto con aquel modelo.

Desde esa premisa, se realizaba un recorrido por la evolución del Estado de Bienestar a nivel de los países desarrollados, así como en nuestra región.

En esa aproximación aparecieron diversos indicios que daban cuenta de las dificultades de los llamados Estados de Bienestar latinoamericanos. Cabe recordar a Midaglia (1997), para quien la forma de implementarse de los mismos partió del atraso económico y la fragmentación social, lo que generó una modernización incompleta y excluyente.

Con estos elementos, se trabajó sobre el sistema de bienestar uruguayo, según el análisis de Filgueira (1994) sobre el nacimiento y desarrollo del mismo en el siglo XX.

En lo sucesivo, se iniciaba otra línea en el capítulo para analizar específicamente la reforma del Estado, tanto a nivel latinoamericano, como en el caso uruguayo. Se trabajaba en primer lugar sobre el Consenso de Washington y sus consecuencias, a nivel de reforma económica y social. A continuación, se desarrollaba una reflexión sobre las nuevas tendencias de política social en América Latina, que enmarcaba el análisis posterior sobre la política social que se haría en el capítulo tercero. A su vez, se encadenaba con el análisis sobre focalización, desde la perspectiva de Duschtazsky (2000) y Cardarelli y Rosenfeld (2000), dando cuenta de puntos críticos, tanto en el diseño, como en la implementación de tales políticas.

Desde allí, se trabajaba brevemente sobre algunos elementos presentes en la mayoría de los programas sociales de los organismos internacionales, como el fortalecimiento de la sociedad civil, y el estímulo al capital social, así como la promoción del voluntariado.

Finalmente, el primer capítulo cerraba con las reformas realizadas en el Uruguay, de modo de dar cuenta de la materialización de aquellas a nivel nacional, y sus particularidades.

El segundo capítulo trabajaba sobre la pobreza y la ciudadanía en el marco de las nuevas modalidades de política social. Se presenta la postura de Merklen (2005) sobre el cambio de enfoque de las nuevas políticas, del trabajador al pobre, y sus implicancias a nivel de derechos de ciudadanía. También se trabajaba en los temas de pobreza (Terra, 1995), así como exclusión social (Baráibar, 1999), tomando como marco el resurgir de la cuestión social según Castel (1997). Además se hablaba de las formas de medición de la pobreza en nuestro país, desde Vigorito (2005), dado que en tales formas se fundamentan opciones de política social.

Ello se vinculaba a su vez con los impactos a nivel de ciudadanía de los procesos de exclusión social, por lo que se trabajaba en el tema ciudadanía, primero desde Marshall (1967), y luego desde Schettini y Sarmiento (2000), así como O'Donnell (1997).

Finalmente, se desarrollaba otro apartado dedicado específicamente al tema riesgo social, dado que las políticas de nueva modalidad focalizadas se dirigen a la población definida en esos términos. Se tomaba por un lado la concepción amplia de riesgo social de Esping-Andersen (2000), para luego contraponerla con una más restringida, proveniente de autores del Banco Mundial: Hicks y Woodon (2001), y Holzmann y Jorgeensen, (2000).

El tercer capítulo trabajaba sobre la política social concreta, comenzando por un panorama sobre la situación de los adolescentes uruguayos por un lado, así como las políticas públicas juveniles a nivel latinoamericano y uruguayo, por otro. Todo ello desembocaba en un apartado dedicado al estudio de la política, con una parte descriptiva de la misma, y luego con el análisis propiamente dicho. Allí se verificaban desajustes entre la pretensión discursiva de integración social de la política, y la posterior implementación, donde no se lograba llegar a la población objetivo, y en los casos que se llegaba, la propuesta resultaba ser inadecuada.

También se trabajaba hacia el final sobre el rol de cada uno de los actores intervinientes en la política, tal como se había enunciado en los objetivos de la monografía.

## **2. CONCLUSIONES**

Tanto el análisis de una política focalizada concreta, como el marco teórico previo que sustentó el mismo, invitan a cerrar este trabajo con varias interrogantes y comentarios. En primer lugar, marcar la existencia de una brecha importante entre el discurso de la política, y el dispositivo implementado como respuesta a la problemática de la realidad social. Esto plantea a su vez otras cuestiones: si se reproducen políticas de este tipo, que en verdad no contribuyen a solucionar el problema (sin perjuicio que puedan reforzar capacidades de sujetos integrados, por ejemplo), cabe preguntarse entonces qué sentido tiene seguir impulsando tales políticas.

Esto es, si no benefician a los individuos que son los sujetos de tales políticas, ¿a quiénes benefician? ¿Por qué se promueven estas políticas, que demuestran incongruencias entre el discurso y el dispositivo resultante? ¿Qué intereses llevan a los distintos actores, en especial al Estado y los organismos internacionales, a promover estas políticas? No estaríamos hablando entonces de un Estado que desaparece, sino que se transforma y promueve dispositivos focalizados y transitorios.

Ello amerita un segundo planteo: qué concepción de sujeto, y de derecho está subyacente a tales políticas, en tanto resultan ser en la práctica propuestas acotadas y transitorias. Propuestas que en definitiva no sólo no contribuyen a resolver un problema social dado, sino que ni siquiera llegan en muchos casos, a la población objetivo que procuran atender, al menos desde el discurso.

Es necesario repensar entonces la concepción de sujeto que se está fomentando desde tales políticas. En el caso de las personas excluidas, no se les reconoce su lugar en tanto sujetos de derecho. Desde las mismas políticas, se los vuelve a estigmatizar, se les otorgan unos supuestos derechos que no son más que verdaderas "dádivas", para acceder a las cuales deberán probar su condición de pobres. ¿Es acaso esto un reconocimiento de su condición de ciudadanía? ¿No es inadmisibles que tal concepción se promueva una y otra vez desde el propio Estado y las políticas públicas?.

A su vez, las prácticas y los discursos de las nuevas modalidades de Políticas Sociales buscan colocar la problemática de la no salida de la situación de pobreza en el mismo sujeto. Se piensa que dándole entrada a programas transitorios, contribuirán a otorgarle unas capacidades, una organización, y una autogestión, que en verdad no contribuyen a resolver la problemática de fondo. Se apela a exagerar los supuestos resultados de unos dispositivos que desde el comienzo muestran sus limitaciones. Tales políticas en el fondo parten de una concepción de sujeto carente, que por falta de ciertas capacidades, no logra salir de la pobreza. Pero a la vez, la política plantea una contradicción, en el caso que se analizó: en tres meses pretende que estos sujetos logren integrarse, volverse líderes comunitarios, generar iniciativas, etc. Se desconoce en la práctica que tales logros se obtienen a través de dispositivos de largo plazo, y de corte universal, estables en el tiempo, que fortalezcan las capacidades de los individuos, así como la trama social en la que esos se desarrollan.

Tal como sostenía Merklen (2005), la forma de trabajar sobre la pobreza en este marco concreto, omite abordar la dinámica de la sociedad que la causa, así como los mecanismos de distribución de la riqueza.

Es pertinente marcar que si los derechos sociales se convierten en asunto olvidado por parte de los actuales Estados latinoamericanos, esto constituye una señal de alerta, que va contra la misma configuración de nuestras democracias. Se promueven políticas sociales residuales, que

muestran incongruencias flagrantes entre sus discursos y sus prácticas.

De nada vale reconocer grupos "en riesgo social", si ello no se traduce en prestaciones sociales de largo alcance, eficaces, y que realmente lleguen a esos beneficiarios predefinidos. De lo contrario, esto se vuelve un discurso vacío, que en los hechos no beneficia a los sujetos de la política, pero en cambio podemos especular que sirve a los actores intervinientes en la ejecución de la política.

Entre tales actores, tenemos en primer lugar al Estado, que redirecciona su gasto social, traspassa fondos a privados, desplaza políticas universales, por programas focalizados para poblaciones en riesgo. Esto es, se contrae, pero a la vez, reaparece bajo otras formas, sin que ello redunde en una mejora sustancial para los beneficiarios. Todo ello genera un cierto "sentido común" sobre el hacer de las políticas sociales: transitorias, residuales, gestionadas por privados; está implícito en ese "hacer" un "pensar" sobre el sistema de protección social en su conjunto, y los alcances del mismo. Alcances que se han demostrado son limitados, por un lado, y que además hablan de un proceso donde el Estado, que debe hacerse responsable de la garantía de derechos de ciudadanía, se retira y deja en manos de terceros su responsabilidad irrenunciable.

En ese sentido, acordamos con Midaglia (1997) que el Estado es el único actor que puede velar por los intereses generales, y que hay que promover la reformulación o refundación del mismo. Ello va contra las ideas tan presentes en las agendas de reforma de los organismos internacionales que buscan anularlo, sin tomar en cuenta que el Estado debe cumplir funciones que le son inherentes, irrenunciables y que por tanto no admiten recortes.

Los organismos internacionales promueven políticas de nueva modalidad, dentro de sus estrategias, buscando reorganizarlas en el marco de programas macroeconómicos neoliberales. Esto es, el gasto social busca dirigirse a estas poblaciones más vulnerables, y por eso se apunta a estrategias de corto plazo, y dispositivos transitorios. No hay apuesta a generar procesos de largo alcance, ni políticas universales, que resultan más costosas, y llegan a otras poblaciones que pueden proveerse bienes y servicios sociales en el mercado. Pero aquí nos preguntamos: ¿realmente estas políticas focalizadas llegan a los sujetos más vulnerables? Nos respondemos que desde los recorridos por diversos autores expuestos en esta monografía, así como desde el análisis de la política elegida, surge lo contrario: no llegan a los sujetos más vulnerables, y generan por cierto prácticas clientelares, así como una mayor estigmatización del beneficiario, entre otros efectos negativos.

A su vez, las OSC son las gestoras, las encargadas de desarrollar los dispositivos, con financiación del Estado, que genera deuda pública con los organismos internacionales para llevar adelante estos dispositivos. Estas organizaciones pueden ser quienes en la práctica concreta contribuyan con sus aportes técnicos, mediante monitoreos y evaluaciones, a generar dispositivos

más eficaces, y de largo alcance. Ahora bien, estas organizaciones a su vez forman parte del mercado, en cuanto tales trabajan para el Estado y aquellos organismos internacionales, y por ello, deberán aceptar las reglas de juego, de lo contrario, no ganarán licitaciones públicas. Aquí se mezclan intereses, y está claro que para las OSC estará antes su supervivencia en cuanto tales, más allá de sugerencias técnicas que puedan realizar. También conviene preguntarse hasta qué punto existe espacio desde el Estado para escuchar, y autonomía de las OSC para hacer planteos en este sentido.

Por otra parte, preocupa la revalorización de los actores privados en la gestión de los servicios sociales, en el sentido que no es posible pensar que esos actores aseguren derechos de ciudadanía. Ello en el entendido que la garantía de derechos básicos es justamente un deber irrenunciable del Estado, y que ningún otro actor, más allá de sus buenas intenciones, es capaz de asegurar a toda la población.

En ese sentido, a modo de ejemplo cabe preguntarse si el sector voluntario, que fuera abordado en este trabajo, es capaz de garantizar derechos de ciudadanía, en tanto es actor y parte del mercado (ya que también es financiado por empresas, y la cooperación internacional), y por tanto, actor con ciertos intereses en la prestación de servicios, así como en la "fidelidad" de los beneficiarios de esos servicios.

Ahora bien, si se constata una y otra vez este proceso de "desciudadanización", ¿es posible generar procesos a favor del desarrollo de ciudadanía? Parece pertinente apelar nuevamente a políticas sociales de corte universalista, que aseguren "mínimos", y desde allí, reconozcan y protejan derechos a toda la población. De otro modo, y sin la prestación y garantía de bienes y servicios sociales por parte del Estado, parece impensable que la protección social sea suministrada por otros actores.

Ello obliga a considerar la vigencia de los derechos de ciudadanía de las poblaciones vulnerables, en tanto continúen reproduciéndose políticas acotadas, residuales y transitorias como las que se han expuesto, desde aportes teóricos, y a través del análisis de caso, en el desarrollo de esta monografía.

Es pertinente regresar al concepto de O'Donnell (1999) de "ciudadanía de baja intensidad", marcada por el desconocimiento creciente de derechos, lo que afecta directamente la configuración y reproducción misma del sistema democrático. Esto alerta y obliga al menos a reflexionar y denunciar lo que desde nuestra práctica profesional se observa, un desconocimiento de derechos desde las llamadas políticas públicas (que configuradas a través de dispositivos como el presentado, no velan por cierto por el interés general). Desconocimiento de derechos que impacta en la legitimidad de nuestra democracia, nada más y nada menos, lo que constituye sin dudas un desafío más que urgente e irrenunciable para tiempos progresistas.

Para terminar, este desafío nos parece debiera ser retomado en primer lugar desde la profesión, que tiene en cuanto tal un espacio privilegiado donde observar y denunciar las consecuencias nefastas a nivel de ejercicio de ciudadanía que producen estas nuevas modalidades de política social. Un espacio para denunciar y producir conocimiento, para aportar y realizar críticas y por tanto contribuir a que se generen otros dispositivos. Es antes que nada un deber con los mismos ciudadanos con los que nuestra disciplina trabaja. Un deber que no sólo deba traducirse en quejas, desaliento, o menosprecio del espacio de inserción profesional, en especial en lo atinente a prácticas de asistencia social, sino sobre todo, un deber que debe alentar la producción de conocimiento, y de objetos de investigación. De lo contrario, nuestra profesión será también víctima, como ya lo es, de la reproducción de estas nuevas políticas, de la desvalorización de nuestro espacio profesional, y del “acecho” de otras profesiones y voluntarios. Entiéndase bien: víctima, que ya no actor, mucho menos “agente de cambio”, si es que alguna vez lo fue. No es posible generarse espacios profesionales, y autonomía técnica desde un lugar de víctimas. Tampoco es posible realizar aportes, generar conocimiento y construir investigaciones que contribuyan a la reflexión, y al cambio, desde ese lugar. Se trata entonces de un desafío más que irrenunciable para el Trabajo Social cuando soplan aires de cambio: un desafío y una responsabilidad ética para nuestra disciplina.

## BIBLIOGRAFÍA

BARÁIBAR Ximena (1999). *Temas viejos en tiempos nuevos: aproximación al debate sobre exclusión social*. Universidad de la República. Universidad Federal de Río de Janeiro. Maestría en Servicio Social. Montevideo. Uruguay.

BARÁIBAR Ximena (2003) *Las paradojas de la Focalización*. Revista Ser Social N° 12. Brasilia. Brasil.

BARAIBAR Ximena (2005) *Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el ejercicio profesional del Trabajo Social*. En Revista Catálisis V.8, N° 2.. UFSC. Florianópolis. Brasil. COMPLETAR

BARBA Carlos (2004a) *Régimen de Bienestar y reforma social en México*. Serie Políticas Sociales N° 92. CEPAL. Santiago de Chile. Julio 2004. Chile.

BARBA Carlos (2004b) *Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington*. Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad: Vol. XI. No. 31. Septiembre/Diciembre 2004. México.

BUCHELI Marisa y FURTADO Magdalena (2005) *Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis*. Revista de la CEPAL N° 86. Santiago. Chile.

CARDARELLI Graciela, y ROSENFELD, Mónica: (2000) *Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales*. DUSCHATZKY, Silvia (compiladora). *Tutelados y Asistidos: Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós. Buenos Aires, Argentina..

CASTEL Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires. Argentina

CEPAL (2004) *Panorama social de América Latina 2004*. CEPAL. Santiago. Chile.

DUSCHATZKY, Silvia (2000) *Introducción* en: DUSCHATZKY, Silvia (2000) *Tutelados y Asistidos: Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós. Buenos Aires. Argentina.

ESPING-ANDERSEN Gosta (2000): *Riesgos sociales y Estados del Bienestar*. En: *Fundamentos Sociales de las Economías Posindustriales*. Ariel. Barcelona. España.

ESPING ANDERSEN Gosta (1993) *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*. Ed. Alfons el Magnanim. Valencia. España

FILGUEIRA Fernando (1994): *El crecimiento hasta el límite del Estado social batllista*, en FILGUEIRA Carlos y FILGUEIRA Fernando: *El largo adiós al país modelo*. Editorial Arca. Montevideo. Uruguay.

FILGUEIRA Fernando (1998) *"El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada"*, en ROBERT B. (editor): *"Ciudadanía y Política Social"*. FLACSO. San José. Costa Rica.

FILGUEIRA Fernando, KAZTMAN Ruben, RODRIGUEZ Federico (2005): *"Las claves generacionales de la integración y la exclusión social: adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en los albores del siglo XXI"*. Documento de Trabajo del IPES. Estudios Comparados N° 2. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo. Uruguay.

FILGUEIRA Fernando (coord.), RODRIGUEZ Federico, LIJTENSTEIN Sergio, ALEGRE Pablo, RAFANIELLO Claudia (2006a): *"Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado"*. INDES. BID.

FILGUEIRA Fernando, MOLINA Carlos, PAPADOPULOS Jorge, TOBAR Federico (2006b): *"Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina"*. INDES. BID.

FRANCO, Rolando (1982), *Desarrollo, pobreza y necesidades básicas.: una introducción.* (compilación) En. *"Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo"*, Cepal, Ilpes,-Unicef, Chile.

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

HICKS Norman, WODON Quentin (2001): *"Protección social para los pobres en América Latina"*. Revista de la CEPAL N° 73. Santiago. Chile.

HOLZMANN Robert, JORGENSEN Oteen (2000): *"Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá"*. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Disponible en: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org).

KAZTMAN Ruben y FILGUEIRA Fernando (2001) *"Panorama de la infancia y la familia en Uruguay"*. IPES. Universidad Católica del Uruguay. Instituto Interamericano del Niño. Montevideo. Uruguay.

KAZTMAN Ruben, FILGUEIRA Fernando, FURTADO Magdalena (2000): *"Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay"*. Revista de la CEPAL N° 72. Diciembre 2000. Santiago. Chile.

KYMILCKA Will, NORMAN Wayne (1998) *El retomo del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía.* En *"La Política"*. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad N° 7

LAURELL Asa Cristina. (1992) *"Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo"*. En: BORGIANNI E. y MONTAÑO C. (Orgs.) (1999) *"La Política Social hoy"*. Cortez Editora. San Pablo. Brasil.

MARSHALL, T.H. (1967) *Ciudadanía, Clase Social e Status.* Ed. Zahar. Rio de Janeiro. Brasil.

MERKLEN Denis (2005). *"Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)"* Editorial Gorla. Buenos Aires. Argentina.

MIDAGLIA Carmen (1997): *"Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión"*. En Revista Fronteras N° 2, Departamento de Trabajo Social- Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Uruguay.

MONTAGUT, Teresa (2000) *"Política Social"*. Editorial Ariel. Barcelona. España.

O'DONELL Guillermo (1999). *"Pobreza y Desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas"*, en *"Pobreza y Desigualdad en América Latina"*. V.E. TOKMAN y G. O'DONELL. Ed. Paidós, Buenos Aires. Argentina.

PEREIRA Potyara (1999) *"La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social"*. En: BORGIANNI E. y MONTAÑO C. (Orgs.) (1999) *"La Política Social hoy"*. Cortez Editora. Brasil.

PEREIRA Potyara (2003). *"A nova divisão social do bem-estar e o retorno del voluntariado"* en: *Revista Serviço Social & Sociedade*. N° 73. Año XXIV. Marzo 2003. Brasil.

RODRIGUEZ Ernesto (2000a). *"Los jóvenes en el Uruguay: la paradoja de sobrar aunque sean pocos"*. Revista Jóvenes del Centro de Investigaciones y Estudios sobre Juventud (CIEJUV) adscrito al Instituto Mexicano de a Juventud (IMJ), dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP). México.

RODRIGUEZ Ernesto (2000b): *"Juventud y políticas públicas en América Latina. Experiencias y desafíos desde la gestión institucional"*. Revista Última Década N° 13, DICPA. Viña del Mar. Setiembre 2000. Chile.

RODRIGUEZ Ernesto (2005a): *"Organizaciones y movimientos juveniles en Montevideo: estado de situación y propuestas para su fortalecimiento"* Informe elaborado para el Proyecto *"Evaluación de las Capacidades Institucionales de los Movimientos Juveniles en el Mercosur"*. Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), con el apoyo del Banco Mundial y la UNESCO. Disponible en Internet en: [www.celaju.org](http://www.celaju.org)

RODRIGUEZ Ernesto (2005b): *"Jóvenes, movimientos juveniles y políticas públicas de juventud en el Mercosur: una "hoja de ruta" para encarar los desafíos del futuro"*. En: Informe de Presentación de Resultados del proyecto *"Evaluación de las Capacidades Institucionales de los Movimientos Juveniles en el Mercosur"*. Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), con el apoyo del Banco Mundial y la UNESCO. Disponible en Internet en: [www.celaju.org](http://www.celaju.org)

SARMIENTO Julio y SCHETTINI Patricia (2000) *"Relación entre trabajo, ciudadanía y democracia. Transformaciones del nuevo régimen social de acumulación"* En: CORTAZZO I., MOISE C. (comps) (2000). *"Estado, salud y desocupación. De la vulnerabilidad a la exclusión"*. Paidós. Buenos Aires.

STIGLITZ Joseph (2003): *"El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina"*. Revista de la CEPAL N° 80. Agosto 2003. Santiago. Chile.

TERRA, Carmen (1995). *"Un problema pendiente: concepto y medición de la pobreza"*. En: Revista Fronteras N° 1. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Uruguay.

VIGORITO Andrea (2005): *"Las estadísticas de pobreza en Uruguay"*. En: *"Estadísticas Sociodemográficas en Uruguay. Diagnóstico y propuestas"*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay.

## **FUENTES DOCUMENTALES**

Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. Secretaría de la Presidencia de la República. Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2003) Selección de una firma consultora que ejecute la Asistencia. "Formación de Promotores Juveniles". Bases del Concurso. Montevideo

INFORME FINAL CURSO DE PROMOTORES JUVENILES Diciembre 2004 Programa Infamilia. Asociación Uruguaya de Escultismo- Grupo Scout "Niño Chasque". Maldonado. Uruguay.

Asociación Uruguaya de Escultismo (AUE) Grupo Scout Niño Chasque, Maldonado (2003). Propuesta de Formación de Promotores Juveniles. En el marco del llamado realizado por: Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. Secretaría de la Presidencia de la República. Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Contrato de préstamo N° 1434/OC-UR. Diciembre 2003.

Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (UR-0134) PROPUESTA DE PRESTAMO. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. 2002.