

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

**Programa renta mínima de inserción francesa:  
una mirada a la experiencia de políticas sociales en el marco  
de la pobreza y la exclusión social**

**Inés Araceli Lima Morales**  
Tutora: Ximena Baráibar

**2005**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I.</b>	
<b>I. TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO DEL TRABAJO</b> .....	5
<b>I. I. El fordismo y el status social del empleo</b> .....	5
I. I. I. Modelo de producción fordista.....	5
I. I. II. El valor social del empleo.....	6
<b>I. II. Transformaciones en el modo de producción y organización del trabajo</b> .....	9
I. II. I. El modelo de producción flexible.....	9
I. II. II. Transformaciones en la clase que vive del trabajo.....	12
<b>I. III. A modo de síntesis</b> .....	14
<b>CAPÍTULO II.</b>	
<b>II. ESTADO DE BIENESTAR</b> .....	15
<b>II. I. El contexto de consolidación del Estado de Bienestar</b> .....	15
<b>II. II. Estado de Bienestar en la economía</b> .....	17
<b>II. III. La intervención social del Estado de Bienestar</b> .....	18
II. III. I. El antecedente de la cobertura social generalizada: la asistencia cercana.....	18
II. III. II. El sistema de protección social.....	19
<b>II. IV. Sistema de seguridad social:   integración social para la clase que vive del trabajo</b> .....	21
<b>II. V. A modo de síntesis</b> .....	25
<b>CAPÍTULO III.</b>	
<b>III. CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR</b> .....	26
<b>III. I. Las reestructuraciones del Estado de Bienestar</b> .....	27
<b>III. II. La vulnerabilidad del sistema de protección social</b> .....	31
<b>III. III. A modo de síntesis</b> .....	33
<b>CAPÍTULO IV.</b>	
<b>IV. LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN DEL ESTADO FRANCÉS</b> .....	35
<b>IV. I. Características generales del RMI</b> .....	35
<b>IV. II. RMI: innovaciones en el sistema de protección   social</b> .....	37
<b>IV. III. La inserción profesional en el RMI: ¿Posibilidades reales   ante los cambios en el mundo de trabajo?</b> .....	43
<b>IV. IV. ¿Qué es la inserción social?</b> .....	46
<b>IV. V. Para el final. Del centro a la periferia: el Estado Social   uruguayo</b> .....	49
<b>IV. VI. Del RMI Francés al IC uruguayo</b> .....	51
<b>IV. VII. A modo de síntesis</b> .....	59
<b>V. CONCLUSIONES</b> .....	60
<b>V. I. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	66

## INTRODUCCIÓN

El Trabajo Social, como profesión que interviene cotidianamente en la realidad social con el objeto de abordar los problemas sociales, apuntando al mejoramiento de la calidad de vida y a las potencialidades no resueltas de las personas como sujetos partícipes de su desarrollo individual (Departamento de Trabajo Social, 1992); posee el desafío de descifrar la realidad, que actualmente tiene como una de sus expresiones el fenómeno de la exclusión, y en ese sentido, el desafío de construir propuestas alternativas capaces de preservar y efectivizar derechos (Iamamoto, 2002: 30). Es en ese marco que nace nuestro interés en una "nueva" política social instrumentada por el Estado francés a partir del año 1988: la Renta Mínima de Inserción (RMI), la cual procura combatir o paliar las situaciones de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social en que se encuentra viviendo la clase trabajadora ante las transformaciones en el mundo del trabajo.

El RMI se enmarca en los distintos programas de Garantía de Renta desarrollados en Europa. La finalidad de estos programas es garantizar un "padrón básico de vida" a las personas que no poseen recursos o estos no son suficientes para su subsistencia, proveyendo un recurso monetario mínimo (ingreso o renta) con el cual logren atender sus necesidades básicas, asegurando sus condiciones de existencia (Boschetti, 1996: 53; Sposati, 1997: 7). El RMI procura intervenir ante los nuevos riesgos sociales que vive una nueva categoría de beneficiarios: los capacitados para el trabajo que han sido excluidos de la participación en el mercado de trabajo formal y los jóvenes que buscan por primera vez empleo.

El RMI plantea una contrapartida por parte de los beneficiarios, la realización de un contrato de inserción, comprometiéndose los beneficiarios a participar de un proyecto de inserción social y profesional. El contrato de inserción procura marcar distancia de las medidas de las políticas asistenciales, planteando la presencia de un beneficiario activo, con participación social. A través de las actividades de inserción se plantea el desafío de (re)inserción en el mercado de trabajo.

### **¿Por qué analizar la Renta Mínima de Inserción francesa?**

La inquietud por analizar el RMI francés se origina a partir de observar el crecimiento de las situaciones de pobreza y exclusión social de la población uruguaya<sup>1</sup>, y el limitado compromiso social que ha tenido el Estado uruguayo frente a esta problemática social desde la década de 1970, comenzado a agudizarse las situaciones de pobreza y exclusión social a

---

<sup>1</sup> En el año 2004, el Instituto Nacional de Estadística plantea que en Uruguay 1.000.000 de personas viven en situación de pobreza, es decir, uno de cada tres uruguayos (Presidencia RODELU, 10/3/2005).

partir de la segunda mitad de la década de 1990. Entendemos que las causas de esta problemática social se exhiben en el agotamiento del modelo de Estado Social y los cambios en el mundo del trabajo, en el marco de las reestructuraciones capitalistas, observándose el crecimiento del trabajo precario y del desempleo de larga duración.

Esta situación impacta negativamente en la "*clase que vive del trabajo*"<sup>2</sup> (Antunes, 1999: 27), ya que el trabajo formal es la forma dominante, tanto de acceso a un ingreso para el logro de la subsistencia, como para la garantización de derechos sociales a través del sistema de seguridad social. Por tanto, nos encontramos ante la presencia de grupos excluidos de los derechos sociales, al no acceder al mecanismo esencial de integración social, el empleo formal unido al sistema de seguridad social. Por consiguiente, se encuentran excluidos de los beneficios que garantiza la lógica de cobertura social asistencia- seguros sociales, pues sus problemas no están incluidos en ella: capacitados para el trabajo (por tanto excluidos de la asistencia) que se encuentran fuera de la participación en el mercado de trabajo formal.

Con relación al enfrentamiento de esta problemática social, hemos observado que el Estado uruguayo, que en los últimos años se ha caracterizado por replegar sus responsabilidades sociales, comienza a revertir esta situación a partir de la asunción del primer gobierno progresista el 1 de Marzo de 2005. El Estado uruguayo comienza a presenciar un fuerte compromiso social, al adoptar como primera medida de gobierno, un Plan Nacional de Emergencia Social (PANES). Este plan procura atender a unos 40.000 hogares uruguayos en situación de indigencia y extrema pobreza (Presidencia RODELU, 10/3/2005). En Uruguay es la primera vez que se instrumenta una política social de estas características, que comprende medidas de: alimentación, cobertura médica, educación, vivienda, trabajo transitorio y una renta básica. Esta renta básica denominada Ingreso Ciudadano (IC), consiste en una transferencia monetaria, asumiendo el beneficiario compromisos o contraprestaciones que promueven el cumplimiento de sus propios derechos.

Entonces, en el marco de las problemáticas sociales que vive la población uruguaya y la instrumentación de un nuevo mecanismo que procura enfrentarlas: el PANES; es que se plantea la pertinencia de realizar una mirada a una de las innovadoras experiencias en políticas sociales, el RMI francés, el cual procura enfrentar las situaciones de pobreza y exclusión social, de una nueva población de beneficiarios: los trabajadores sin trabajo.

---

<sup>2</sup> Antunes plantea el término *clase que vive del trabajo* como sinónimo de *clase trabajadora*, son:  
- todos los que venden su fuerza de trabajo.  
- Incluye trabajadores de sector servicio y rural.  
- Trabajadores precarizados, desempleados. "ejército industrial de reserva". Y excluye a gestores o altos funcionarios del capital que reciben ingreso elevados.

Se evidencia de esta manera, que tanto Uruguay como los países europeos, han sufrido transformaciones en el modelo de Estado Social y en el mundo del trabajo (cada uno con sus características particulares en contextos diferentes: centro- periferia), y por consiguiente sufren sus efectos más negativos en la clase trabajadora: vulnerabilidad y exclusión social.

Por tanto, frente a estas transformaciones societales que también se observan en la sociedad francesa, y teniendo presente que el Trabajo Social se ha caracterizado en su actuación profesional como ejecutor de las políticas sociales, interviniendo en la vida cotidiana de sus usuarios; es necesario conocer las implicancias del RMI en la garantía de los derechos sociales a la población beneficiaria, sus consecuencias en una sociedad salarial, y su capacidad de ser un mecanismo que efectivamente (re)integre a sus beneficiarios.

También consideramos pertinente conocer el compromiso social que plantea el RMI como respuesta a la vulnerabilidad y a la exclusión social, en un contexto totalmente diferente al del Estado de Bienestar de posguerra, en el marco de crisis del Estado de Bienestar. Creemos que en el marco de los programas de Garantía de Renta Mínima, analizar desde un enfoque teórico las fortalezas y debilidades del RMI es relevante, ya que contribuye a interpretar y comprender al IC del PANES, que ha comenzado a implementarse en el contexto uruguayo.

En el marco de la preocupación por el crecimiento de la vulnerabilidad y de la exclusión que vive la clase trabajadora y el comienzo de la implementación del PANES por parte del Estado uruguayo, el **objeto de estudio** de este trabajo es: *"La Renta Mínima de Inserción francesa, como uno de los programas de intervención implementado en el marco de las reformas del Estado de Bienestar, para atender las consecuencias de las reestructuraciones capitalistas, que impactan negativamente en la clase que vive del trabajo"*.

#### **El trabajo monográfico tendrá como objetivos:**

- *"Analizar la Renta Mínima de Inserción como una nueva forma de protección social en la cobertura asistencia- seguros sociales."*
- *"Analizar los impactos del RMI con relación a la posibilidad de inserción profesional."*
- *"Contribuir en la reflexión de la propuesta de Ingreso Ciudadano del Plan Nacional de Emergencia Social en Uruguay."*



### Metodología de trabajo.

La monografía se desarrollará desde una perspectiva teórica, construyendo la exposición e interpretación del tema, sobre la base de la investigación bibliográfica que he realizado sobre los trabajos de diferentes autores. Primero, se realizará una aproximación primaria de las transformaciones sucedidas desde la época de posguerra hasta la actualidad, en el modelo de producción fordista y en el Estado de Bienestar, que permitieron la consolidación de la sociedad salarial. Interpretar estos procesos es esencial para analizar las rupturas producidas a principios de la década de 1970 entre el crecimiento económico y social, provocando, tanto la crisis del Estado de Bienestar como la crisis de la sociedad salarial a partir de los cambios en el mundo del trabajo. En el marco de estas reestructuraciones se implementa el RMI. En función de lo señalado, el trabajo monográfico contará de cinco ejes de trabajo:

1. Transformaciones en el mundo del trabajo. Se presentará al Modelo de producción fordista y sus efectos en la consolidación de la clase trabajadora; para luego analizar las reestructuraciones en el modo de producción y organización del trabajo: el nuevo modelo de producción Flexibilizado y sus efectos negativos en la clase que vive del trabajo.
2. Estado de Bienestar de posguerra. Se expondrá la consolidación del Estado con fuerte compromiso social en el bienestar de sus ciudadanos, centrándonos en el sistema de protección social como mecanismo de integración social de la clase trabajadora.
3. Crisis del Estado de Bienestar. Presentaremos las reestructuraciones que sufre el Estado de Bienestar en su rol intervencionista en lo económico y en lo social; y los problemas existentes en la "certeza" del sistema de protección social ante las transformaciones en el mundo del trabajo.
4. Renta Mínima de Inserción francesa. El análisis se centrará en el lugar que ocupa el RMI en el sistema de protección social; y luego analizaremos la categoría inserción como contrapartida a la renta, interpretando las fortalezas y debilidades que surgen en su pretensión de lograr la inserción profesional de los beneficiarios. Como un último punto de este trabajo se realizará una breve aproximación teórica al programa IC del Plan de Atención Nacional de Emergencia Social. Consideramos que luego de haber analizado algunos aspectos del RMI, éste aportará elementos fundamentales para desarrollar una primera reflexión sobre el programa uruguayo.
5. Conclusiones. Al final del trabajo se señalarán las impresiones que se extraen del análisis realizado al RMI francés y al Ingreso Ciudadano uruguayo.

# **CAPÍTULO I.**

## **I. TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO DEL TRABAJO.**

En el mundo occidental, se producen a fines de la década de 1970, fuertes transformaciones en el modelo de desarrollo nacido a principio del siglo XX y consolidado después de la Segunda Guerra Mundial, particularmente, en el mundo del trabajo, donde se presentan profundas reestructuraciones en el modelo de producción fordista, el cual había sido acompañado por el Estado de Bienestar. Estas transformaciones provocan la crisis del tipo de empleo formal y estable que se había consolidado en este modelo de desarrollo, factor que perjudica directamente a la clase que vive del trabajo y a sus familias, tanto en lo laboral como en su vida cotidiana, ingresando en condiciones de vulnerabilidad y exclusión social. A partir de la década de 1980 comienza a observarse, lo que plantean varios autores<sup>3</sup>, vinculaciones entre el problema de la exclusión y las reestructuraciones ocurridas en el mundo del trabajo. A continuación presentaremos las transformaciones sucedidas en el modelo fordista y su impacto negativo en la clase trabajadora.

### **I. I. EL FORDISMO Y EL STATUS SOCIAL DEL EMPLEO.**

#### **I. I. I. MODELO DE PRODUCCIÓN FORDISTA.**

A lo largo del siglo XX se desarrolló el padrón fordista-taylorista, el cual era una innovación fabril para la época, evolucionando en los modos de producción e incidiendo en el consumo masivo de la población, a partir de que los productos se hallaban abaratados y podían ser consumidos por todos, no siendo consumo exclusivo de las clases dominantes.

La estrategia de organización del modelo fordista implicaba la producción en grandes series y en masa, elaboradas para un mercado estable, por lo cual se observaban escasas variaciones reales en la mercancía, sin posibilidad de participación de los clientes en la elección de la configuración del producto, es decir para volúmenes de producción muy amplios y nada versátiles (Alonso, 1999: 29). Los operarios fabriles desarrollaban su trabajo en unidades productivas concentradas y verticalizadas, a partir de una rígida división de las tareas entre los ejecutores y planeadores (Iamamoto, 1999: 115). La producción se desarrollaba a través de ciertas pautas: parcelación, especialización e intensificación del trabajo en producciones de grandes series, con un control rígido de los tiempos y de los movimientos de las tareas (Antunes, 1999: 19; Alonso, 1999: 32). Las fábricas con padrón fordista empleaban a miles de

---

<sup>3</sup> Entre ellos: Rosanvallon (1995a), Castel (1997), Lo Vuolo (1997), Correa (1998), Baraibar (1999), Pastorini (2001).

operarios, que como expresa Araújo (1998: 167) producían desde la materia prima a los productos finales.

### **I. I. II. EL VALOR SOCIAL DEL EMPLEO.**

Las condiciones de progreso económico de la industria ligado a la ampliación del consumo de masas, impactan positivamente en la clase trabajadora ingresando a una zona de integración social, a partir de un aumento casi pleno del trabajo, adquiriendo mayor seguridad y estabilidad en lo laboral y en lo social; certidumbre que se construye con la garantización de derechos laborales y sociales por parte del Estado de Bienestar.

Cabe destacar que este proceso que comenzó a desarrollarse a inicios del siglo XX, se enmarca en la paulatina adquisición de derechos civiles en el siglo XVIII y de derechos políticos en el siglo XIX por parte de la clase trabajadora (Marshall, 1998: 23), la cual organizada y activada en sindicatos ingresa "*en el mundo de la política*" (Pastorini, 2001a: 74), reivindicando y conquistando mejoras en la calidad de vida y de trabajo. Estas se concretaron en un sistema de protección social concedido y desarrollado por el Estado de Bienestar, que garantizaba bienestar social a los trabajadores y condiciones óptimas de producción y reproducción del sistema capitalista. Entonces, el modo de producción fordista unido a un Estado intervencionista en lo económico y social logró transformar la realidad social del trabajo como actividad de "*carácter penoso*" (Castel, 1997:403), a una actividad esencial no sólo para las necesidades materiales, sino también en lo que respecta a las necesidades simbólicas, obteniendo un lugar central en la sociedad como mecanismo de inclusión a la estructura social. Como expresa Alonso (1999: 208), la idea de trabajo como centro social, revitaliza la idea de praxis humana como elemento central de creación de riquezas, de convivencia y de relaciones.

En este escenario de posguerra se consolida la centralidad del trabajo en la sociedad, logrando el empleo un valor social fundamental, con las siguientes características:

El trabajo se concibe como una **actividad socialmente útil** a la sociedad, representa la participación de cada uno en una producción para la sociedad y por lo tanto en la reproducción de la sociedad. La participación en la producción de bienes o servicios inscribe al trabajador en el flujo de los intercambios sociales, a partir de que su producción se encuentra dirigida hacia otros, observándose un "*dominio de sí y del mundo necesario para el desarrollo de las capacidades humanas*" (Gorz, 1998: 94). De esta manera la actividad desempeñada por el trabajador obtiene el reconocimiento social, "*es una actividad necesaria, ejercida en la época*



*moderna, según normas definidas por la sociedad, a pedido de ella y que da a los hombres el sentimiento de que son capaces de hacer aquello de lo que la sociedad tiene necesidad. Ella los reconoce, los socializa y les confiere derechos por su demanda” (Gorz, 1998: 94). El trabajo permite que la clase trabajadora posea el sentimiento de ser útil socialmente, a partir de que cada uno contribuye en la vida social adecuando sus capacidades a las necesidades sociales. Este sentimiento de utilidad social era “independientemente de su intención de ser tal: útil de manera objetiva, impersonal, anónima y reconocido como tal por el salario que se obtenía y los derechos sociales que corrían parejos con él.” (Gorz, 1998: 65).*

El trabajo también es el **soporte de la identidad** y la autoestima de la clase trabajadora, siendo una referencia que va más allá de lo económico, convirtiéndose en un pilar psicológico y cultural. En el desarrollo del trabajo, el individuo se relaciona con los demás trabajadores a través de compartir espacios comunes y rutinas solidarias en las que se pueden establecer afinidades con el que está al lado, y en ese sentido pueden producirse identificaciones (Schuster, 2002: 26). La identidad social del trabajador se construye tanto en el lugar físico de trabajo, en las herramientas o máquinas que se utilizan, generando sentimiento de pertenencia a ese lugar, como al compartir la vida cotidiana, el día a día con el colectivo de trabajadores, permitiendo acceder a los demás, a nosotros mismos y aprehender la vida social. El trabajo al ser valor social públicamente reconocido (genera status social), se convierte en un ámbito de encuentros y cooperación diferente a los ámbitos privados como la familia y la pareja.

El vínculo entre el colectivo de trabajadores va más allá de sus puestos de trabajo, siendo soporte para la **acción colectiva**, la cual se organiza alrededor de ciertos intereses o valores socialmente determinados, establece ciertas áreas de igualdad entre sus miembros alrededor de las cuales priman solidaridades específicas, e incide o busca incidir en algún nivel del proceso de toma de decisiones políticas (Piedra Cueva- Prates, 1985: 14-15). El grupo de trabajadores se solidariza y organiza con la finalidad de satisfacer y hacer frente de forma conjunta a determinadas necesidades y aspiraciones: económicas, sociales y/o culturales; buscando resolverlo a través de diferentes organizaciones: asociaciones, sindicatos, cooperativas (de vivienda, consumo, servicios, producción, ahorro y crédito), guarderías, clubes sociales y deportivos, etc.

Entre estas expresiones, el sindicato se destaca especialmente, en su finalidad de defender los intereses profesionales o de actividad a que ellos pertenecen, donde se presentan una serie de compromisos y de medios encaminados a la fijación de mejoras en condiciones de trabajo, salario, etc. El movimiento sindical posee un doble papel: las reivindicaciones en torno a las

condiciones de uso y de venta de la fuerza de trabajo, y la relación obrero-patrón, que se circunscribe en el ámbito fábril (Stolovich, 1992: 272).

Podemos expresar que a partir del periodo de posguerra, la clase trabajadora forma parte de una zona de integración a la vida social, la cual se exhibe con la presencia de dos ejes esenciales: una inscripción sólida en un orden estable de trabajo, al que van unidas garantías y derechos, y la estructuración de la sociabilidad e inscripción en redes concretas de solidaridad a través de las condiciones de vecindad, la integración en organizaciones de trabajadores, la solidez y la importancia de las protecciones familiares (Castel, 1992: 34; 1995: 32; 1997: 418). A través de esta fuerte correlación entre trabajo y soportes relacionales familiares y sociales, el individuo logra la participación dentro de la estructura social, sintiéndose parte de ella en un orden social estable y seguro.

Teniendo en cuenta lo esbozado a lo largo de este análisis, podemos expresar que el trabajo remunerado se ha convertido, tanto en una relación social de carácter fundamental, como en el medio para cubrir las necesidades básicas de vida del trabajador y su familia. Es en este último aspecto que el modelo de producción fordista tiene un lugar primordial, a partir del crecimiento industrial y una mayor demanda de producción en masa. Esto provocaba un aumento en la demanda de mano de obra, la cual se encontraba acompañada de derechos laborales y mejoras salariales, así como derechos sociales a través del sistema de seguros sociales. De esta forma, el universo laboral basado en la cultura del trabajo estable, en la filosofía del pleno empleo y en la centralidad de la relación salarial, llevaba a la clase que vive del trabajo a una forma de consumo que antes era exclusiva de las clases dominantes; esta nueva estructura de consumo masivo se basaba en la adquisición de los bienes de subsistencia: alimentos, consumos en general, como propiedades individuales: automóviles, electrodomésticos, etc. (Alonso, 1999: 43-219).

Así el capitalismo asociaba y confundía dos necesidades del ser humano: la necesidad de un ingreso para el consumo y la necesidad de actuar, de ser apreciado por la realización del trabajo, ambas no son lo mismo pero se fusionaron para mantener la estructura capitalista (Gorz, 1998: 83). La centralidad del trabajo en una sociedad con un empleo casi pleno se articulaba en la realización de una identidad básica y duradera entre ciudadanía nacional y trabajador normalizado, reforzada a través de un Estado intervencionista en lo social. (Alonso, 1999: 219).

## I. II. TRANSFORMACIONES EN EL MODO DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO.

### I. II. I. EL MODELO DE PRODUCCIÓN FLEXIBLE.

Se produce a fines de la década de 1970 un proceso de neo-industrialización que provoca transformaciones complejas de la estructura industrial, cambios de paradigma en materia de política de trabajo, nueva organización del trabajo y una nueva política en materia de formación y de personal (Kern y Schuman en Sarachu, 1998: 77). lo que se ha dado en llamar: modelo de producción flexible. Este surge como una de las respuestas del capital a la crisis de acumulación de los años de 1970. El camino de salida de la crisis exige un nuevo sistema de regulación y una nueva forma de organización de la producción, la cual se apoya en la flexibilidad de los procesos de trabajo, de los productos y de los padrones de consumo (Harvey en Del Pino, 2000: 67). En este marco, el modelo de producción flexible sustituye el padrón fordista, alejándose drásticamente de la imagen de la industria fordista y del obrero fabril.

Las características básicas de este modelo son: producción muy vinculada a la demanda, siendo variada y heterogénea; trabajo operario en equipo, con multivariedad de funciones; tiene como principio el "*just in time*", el mejor aprovechamiento posible del tiempo de producción, y funciona según el sistema de kamban, placas o señas de comando para reposición de piezas y de stock (Antunes, 2000: 41). En este proceso de innovación tecnológica, la informática y la electrónica se encuentran en el núcleo del desarrollo productivo, como expresa Araújo (1998: 166), el elemento central en este proceso es la sustitución de la electromecánica por la electrónica, implantando la "*tecnología de información*" como eje fundante del proceso productivo, de esta forma la ciencia se transforma en la primera fuerza productiva y consecuentemente, el trabajo creativo e intelectual. La especialización flexible es un modelo de organización empresarial dominado por la búsqueda de la maximización de la capacidad adaptativa de la unidad empresarial, se debe lograr una óptima competitividad, una cierta capacidad de innovación y cambio técnico, y a la vez una mayor inmediatez y rapidez entre el reconocimiento de las restricciones o cambios en el mercado y respuesta a los mismos (Longhi 2002, 7).

El modelo de especialización flexible logra el quiebre de los límites territoriales del Estado-Nación, generándose un aumento de las actividades financieras a escala global, a través de la **articulación supranacional de las unidades productivas**; se produce la "*difusión social de la producción*" (Santos en Sarachu 1998: 65), siendo una expresión que agrupa fenómenos tales como, descentralización productiva, transnacionalización, fábrica difusa, fragmentación



geográfica del proceso de trabajo, desterritorialización de la producción con un costo de elaboración muy reducido (Sarachu, 1998: 65). Se constituyen redes globales informatizadas de gestión, que posibilitan las formas totales de interacción que presenciamos hoy y que constituyen la nueva configuración del sistema mundial de producción (Araújo, 1998: 165). La globalización económica a través de la descentralización de la producción se encuentra acompañada por un mercado de trabajo mundializado, dirigido a diferentes zonas geográficas de países subdesarrollados (Indonesia, Filipinas, etc.) donde la mano de obra es más barata y sin presiones con relación a los derechos laborales (Castel, 1997: 402). Estas situaciones se producen a nivel de los mercados, donde las notas dominantes son la globalización, liberalización, concurrencia y competencia mayor, y paralelamente una permanente y creciente diferenciación y cambio de la demanda (Longhi 2002, 5).

Este patrón de producción deja atrás al trabajador en masa de las grandes industrias y presenta al **trabajador flexible**, polivalente y móvil que ejerce varias funciones y con el aprovechamiento mayor posible del tiempo de trabajo, al cual se le exige una mayor calificación y recalificación, siendo fundamental la aptitud de los trabajadores de cambiar de puesto de trabajo en el seno de la empresa, aún en situaciones de rápidas modificaciones de la organización del trabajo (Fernández, 1997: 17). En este nivel de exigencias se destaca la "intelectualización" del trabajo, *"trabajadores capacitados para el uso de tecnologías sofisticadas, máquinas orientadas a varios propósitos para producir amplios, variados y cambiantes conjuntos de bienes, acorde a los movimientos de los mercados."* (Sarachu, 1998: 73). Como expresa Coutrot (2000: 20), las empresas deben obtener de su mano de obra una capacidad de innovación donde se reduzcan los costes de gestión de materiales y de los stocks.

Cabe destacar que la flexibilización no se limita al modo de producción, sino que ingresa en el mercado de trabajo, donde las empresas denuncian la rigidez de éste y la necesidad de flexibilizarlo, amparados en el argumento de la presión de la competencia internacional en un contexto de globalización y alta incertidumbre (Coriat en Sarachu, 1998: 78-79). Para Mantero (1988, 18), el sistema capitalista plantea dos orígenes de la rigidez del mercado de trabajo: por una parte las normas jurídicas impuestas por el Estado que limitan algunas acciones de los empresarios a través de un sistema de protección social y derecho laboral, y que de alguna forma actúan sobre el mercado, y por otra parte la acción de los sindicatos. Por consiguiente, el empresariado propugna la flexibilización del mercado de trabajo, es decir, liberar la fuerza de trabajo de los elementos de rigidez que actualmente operan sobre ella, logrando librarse de una parte de las obligaciones sociales y/o de eliminar o debilitar las normas jurídicas que regulan el



contrato de trabajo y su rescisión, a través de la derogación o modificación de parte de la legislación laboral y de la acción social del Estado de Bienestar, poniendo en cuestión las normas tradicionales del derecho laboral (Fernández, 1997: 18).

La flexibilización en el mercado de trabajo trata de desmontar los mecanismos protectores de los trabajadores, con relación a ello, Mantero (1988, 21) plantea algunas de las medidas desarrolladas por las empresas en su búsqueda de adaptarse a la competencia global:

**Flexibilización en la ruptura del contrato individual de trabajo.** Se flexibiliza la posibilidad del empleador de poner fin al contrato de trabajo, oponiéndose a la estabilidad en el empleo o a las indemnizaciones elevadas a cargo del patrón, para que éstos puedan despedir libremente cuando las condiciones del mercado lo requieran. Esto se logra con la derogación de algunas normas legales o convencionales que establecen la estabilidad del empleo (Mantero, 1988: 22-24; Pastorini, 2001b: 124).

Los empleadores recurren a **nuevas formas de contratación** que escapan a todo o parte del derecho del trabajo. Esta tendencia se manifiesta en: la contratación de trabajadores a término o para una obra determinada, pagando por las horas o tareas que son directamente productivas, trabajo a tiempo parcial, trabajo informal, la creación de pequeñas empresas subsidiarias, trabajo a domicilio y, en general, todas las formas más o menos sutiles de utilizar la fuerza de trabajo ajena, sin perfeccionar un contrato de trabajo tal como lo entiende el derecho tradicional (Mantero, 1988: 24; Supervielle en Sarachu, 1998: 80; Pastorini, 2001b: 124). De esta forma las empresas presentan una "*flexibilidad externa*" (Castel, 1997: 407), produciendo un 25% en su establecimiento y transfiriendo gran parte del proceso de producción a terceros (Antunes, 2000: 42).

**Flexibilización del salario.** Es invocada por el empresariado, presentándola como una consecuencia de la necesidad de competitividad y de la internacionalización cada vez mayor de los mercados. Esto produce un problema de costos a la empresa, siendo blanco principal de una política de reducción de costos de producción acompañada por esfuerzos por bajar el precio de la fuerza de trabajo (Mantero, 1988: 27; Coriat en Sarachu, 1998: 78-79; Castel, 1999: 27). Los salarios poseen cierta sensibilidad, observándose la existencia de salarios diferenciados por el rendimiento individual o por los resultados o los beneficios de cada empresa, reducción del salario que a veces se encuentra asociado a la reducción del tiempo de trabajo, (Mantero, 1988: 24; Fernández, 1997: 18).

## I. II. II. TRANSFORMACIONES EN LA CLASE QUE VIVE DEL TRABAJO.

La instalación del nuevo modelo de producción flexible provocó una radical reestructuración del mercado de trabajo, impactando negativamente en la clase que vive del trabajo. Como expresa Fernández (1997: 19) "*El carácter irreversible de la reconversión económica en curso y su globalización económica, implican que la flexibilización se generaliza en la redefinición de la relación capital-trabajo*". Esta redefinición se observa en la instalación de la crisis del empleo, provocando un proceso de mayor heterogenización, fragmentación y complejización de la clase que vive del trabajo (Antunes, 1995: 41- 42).

Se produce una degradación de la sociedad salarial, la cual será visualizada a través de tres categorías planteadas por Robert Castel (1997) que cristalizan las transformaciones sufridas en la clase trabajadora:

1)- **Desestabilización de los estables.** Las transformaciones sufridas en el modo de producción instauran un empleo diverso y discontinuo, reemplazando el paradigma del empleo homogéneo y estable del modelo fordista, acrecentándose las diversas formas de trabajo precario (Baráibar, 2001: 181). Estas situaciones de desempleo y precariedad laboral afectan a gran parte de la clase obrera que se encontraba integrada al mercado de trabajo, inestabilizando a los que se creían "*seguros*" en sus puestos de trabajo. Esta desestabilización coloca a la sociedad salarial en una situación de incertidumbre, porque cada vez es mayor la imposibilidad de encontrar un lugar estable en las formas dominantes de organización del trabajo (Castel, 1997: 18- 414). La creciente inseguridad se pone de manifiesto en el miedo provocado por el contexto laboral problemático: constantes amenazas de despidos, cierre de empresas, temor al desempleo, etc. (Sarachu, 1998: 92), lo que provoca el sentimiento de riesgo en los trabajadores, reduciendo sus demandas, aceptando cesantías, renunciando a derechos laborales para mantener el empleo (Lo Vuolo, 1995: 124).

2)- **Instalación en la precariedad.** A comienzos de 1980 se inscribió en la dinámica de Europa, entre otras situaciones de crisis del empleo, el trabajo precario (Rosanvallon, 1995a: 10; Boschetti, 1997: 31; Castel, 1997: 404-406). La instalación en la precariedad es una consecuencia de la desregulación del mercado de trabajo, donde las empresas buscan mecanismos que logren desarticular, desconocer o alejarse de la legislación laboral y las protecciones del trabajo (Sarachu, 1998: 79-199). Esta "*diversidad de situaciones laborales*" o "*formas particulares de empleo*" comprenden diferentes formas en las relaciones laborales, tipos de contratos, tiempo y lugar de trabajo (Castel, 1997: 404; Sarachu, 1998: 65). Estas situaciones se inscriben en la flexibilidad, informalización, precarización, y recuerdan a los sistemas antiguos de trabajo doméstico, artesanal, familiar y paternalista: contrataciones

zafrales, pago a destajo, subcontratación, trabajo a domicilio, trabajadores independientes, conformación de pequeños talleres, tercerización, aprendices, becarios, entre otras formas (Castel, 1997: 406; Araújo, 1998: 170; Sarachu, 1998: 79-109-199).

Esta situación provoca: desactivación de los mecanismos de negociación de intereses colectivos, creciente individualización del contrato de trabajo y emergencia de nuevos corporativismos en defensa de los grupos más "estables" y "protegidos" de trabajadores en desmedro de otros grupos; lo que afecta la continuidad de la base social de los sindicatos (Stolovich, 1992: 87; Sarachu, 1998: 67- 134).

3)- **Aumento del desempleo.** El desempleo se ha constituido en el signo más visible de la desestructuración del mercado de trabajo (Baráibar, 2001: 180), siendo la fase más negativa de este proceso en una sociedad basada en el trabajo (Sarachu, 2003: 11). El crecimiento de la situación de expulsión y dificultades de acceso al mercado laboral afecta, fundamentalmente, a jóvenes que buscan por primera vez trabajo, adultos (con cuarenta años de edad en adelante) que si bien hace años que ingresaron al mercado de trabajo no poseen edad para jubilarse y a trabajadores de baja calificación que ante las exigencias de las transformaciones de la industria son excluidos del mercado de trabajo.

El **desempleo recurrente** es una de las problemáticas que convive en la clase trabajadora, para Castel (1997: 415), toda una población, sobre todo de jóvenes, alterna actividad e inactividad con oportunidades provisionales sin certidumbre del mañana, parecen empleables para tareas de corta duración, de algunos meses o semanas, y más fácilmente aún despedibles. El desempleo discontinuo es una de las respuestas sociales a las exigencias de la flexibilidad.

La situación más preocupante es el crecimiento acelerado del **desempleo de larga duración**, registrándose en la sociedad como "estados estables" y no como un riesgo pasajero, casual como era presentado por el sistema de protección social (Rosanvallon, 1995a: 27). Este aumento de desempleo estructural no se presentaba desde el periodo que corresponde a la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), considerando que el periodo de posguerra lo había superado. El problema de desempleo estructural es visible en las dificultades de reinserción en el mercado de trabajo; parafraseando a Yamamoto (2002: 35), se verifica un crecimiento de la población sobrante, conocida como los descartables, porque es una población que no tiene más lugar en el mercado de trabajo y su fuerza de trabajo no tiene más precio.

El avance tecnológico, con nuevas formas de producción instaura un "trabajo que anula al trabajo" (Gorz, 1998: 52), observándose **el crecimiento del número de trabajadores**



considerados prescindibles. Desde la década de 1980, los trabajadores comienzan a ser excluidos del mercado de trabajo, convirtiéndose en “*supernumerarios*” (Castel, 1997), ya que ni siquiera son considerados como un ejército industrial de reserva al ser innecesarios en el proceso productivo. A diferencia de los grupos subordinados de la sociedad industrial, explotados pero indispensables, éstos no gravitan en el curso de las cosas (Castel, 1997: 416). Cada vez se necesitan menos personas para asegurar la reproducción ampliada de la sociedad, dejando una fuerza de trabajo excedentaria que crece día a día, transformándose de ejército industrial de reserva en basura industrial (Baráibar, 2001: 187).

### *I. III. A MODO DE SÍNTESIS.*

Durante toda la era moderna, el valor de la persona se medía por su valor en el mercado de trabajo (Sarachu, 1998: 27), actualmente las reestructuraciones en el modo de producción desembocaron en la desintegración del mercado de trabajo: aumento de las situaciones de inestabilidad laboral, precariedad laboral y crecimiento del desempleo de largo plazo, que provocan a la clase trabajadora el ingreso a una vida social marcada por la vulnerabilidad y la exclusión social.

A continuación ingresaremos a analizar la consolidación del Estado de Bienestar, el cual fue uno de los pilares fundamentales para la clase trabajadora, ya que garantizaba seguridad y bienestar a través del sistema de protección social. Este Estado con fuerte compromiso social, junto a un mercado en constante crecimiento, eran el marco de la consagración la sociedad salarial. A partir de la década de 1970 se han presentado ciertas transformaciones en el papel social del Estado, las cuales se encuentran muy relacionadas con la presencia de un nuevo modelo de producción denominado de especialización flexible.



## **CAPÍTULO II.** **II. ESTADO DE BIENESTAR.**

### **II. I. EL CONTEXTO DE CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Los inicios del Estado de Bienestar se presentan a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, como mecanismo para atenuar la cuestión social generada en el marco de los procesos de industrialización: condiciones de trabajo y de vida infrahumanas de la clase trabajadora. Allí comienza a surgir la responsabilidad del Estado en la instrumentación y garantía de las condiciones de trabajo fabril y de algunos derechos sociales (Pereira, 1999: 51- 53), consolidándose el Estado de Bienestar en Europa a partir del período de posguerra, en la década de 1940. El contexto social de nacimiento de este Estado de Bienestar de la época de posguerra, tiene como actores fundamentales:

A **la clase capitalista**: que para lograr una mayor acumulación de capital era imprescindible una mayor producción fabril, y para ello necesitaban tanto una fuerza de trabajo productiva, como un orden social que evitara conflictos con los trabajadores que perjudicaran sus intereses y su desarrollo productivo.

A la **clase trabajadora**: como nuevo actor con peso político, a partir de la generalización del derecho al sufragio durante el siglo XX, el cual había sido un privilegio reducido a la clase dominante (Marshall, 1998: 30- 48). Por lo cual su ingreso en la escena social y política fue dado lentamente, adquiriendo sus principales logros políticos a finales del siglo XIX, con el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva y con la ampliación de los derechos civiles (Marshall, 1998: 48). Esta extensión llevó al fortalecimiento de la clase trabajadora fabril, la cual se encontraba organizada y movilizada en sindicatos, y luego con la formación de los partidos de la clase trabajadora tanto a través de la afiliación como del apoyo electoral (Marshall, 1998: 48). En ese marco, los trabajadores hacen uso de sus derechos civiles y políticos, exigiendo soluciones a las condiciones de trabajo insalubres, trabajo mal remunerado y condiciones de vida de los trabajadores y sus familias.

También debemos destacar el peso significativo que poseen algunos acontecimientos que incidieron en la construcción y consolidación del Estado de Bienestar:

**Las dos guerras mundiales** (1914-1918) y (1939-1945). El pasaje de estos conflictos internacionales dejó como saldo en cada período posguerra, cuantiosas pérdidas humanas y materiales: importante número de muertos, epidemias, problemas en el abastecimiento de alimentos, crisis económica, destrucción de carreteras, medios de comunicación y transporte,

etc. Cabe destacar entre las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, la pérdida de la hegemonía de Europa occidental, después de haber sido durante siglos el centro de la política mundial, enfrentándose al auge de la Unión Soviética y Estados Unidos.

**La revolución rusa (revolución bolchevique) de Octubre de 1917.** Dio origen a la Unión Soviética, la cual preconizaba un sistema alternativo y superior al capitalismo: comunismo, y cuyo objetivo era acabar con el capitalismo a nivel mundial. El establecimiento del comunismo tuvo repercusiones profundas y generales, directas e indirectas en el escenario europeo (e internacional), que para los Partidos Socialista que se apoyaban en la clase trabajadora, era la señal y la esperanza para que los pueblos se levantaran a sustituir el capitalismo por el socialismo (Hobsbawm, 2001: 63). Estas condiciones alarmaban claramente al capitalismo que temía por la pérdida de su poder y lo que es peor por su inexistencia ante un posible avance comunista.

**La Gran Depresión de la crisis de 1929.** Esta situación se profundizó a partir del crac de la Bolsa de Nueva York el 29 de Octubre de 1929. Esto supuso el colapso de la economía capitalista mundial, ingresando en un estancamiento y para la clase trabajadora el desempleo generalizado; mientras que el único país que rechazaba el capitalismo, la Unión Soviética, se convertía en una superpotencia que parecía ser inmune a estas consecuencias e ingresaba en un proceso de industrialización acelerada (Hobsbawm, 2001: 98-100-101).

En este escenario se construye el Estado Social, el cual procuraba el compromiso entre los diferentes actores asociados al crecimiento (Castel, 1997: 376). Se debían generar condiciones para atender la cuestión social, interés primordial de la clase trabajadora: mejores condiciones de trabajo y de vida, y por otro un contexto social y económico que beneficiara a los intereses de la clase dominante: alto nivel de productividad y acumulación de riquezas. La recuperación tras la guerra y la Gran Depresión sufrida a partir de la crisis del 29, era la prioridad absoluta de los Estados Europeos, donde también se presentaban la superación del miedo, tanto a la revolución social de los partidos socialistas y movimientos de trabajadores, como del avance comunista (Hobsbawm, 2001: 261). Como expresa Alonso (1999: 104) este modelo social armonizaba conflictivamente acumulación y legitimación social, garantizando orden social al atenuar la cuestión social.

Pero este compromiso social con los trabajadores encubría un fin esencial para la estructura capitalista: la legitimación del capitalismo, por lo cual, la acumulación y desarrollo de éste dependía de la garantía de condiciones dignas de trabajo y de vida para los trabajadores y sus familias. La intervención en los problemas sociales pasa a constituirse en uno de los

instrumentos políticos de refuerzo del poder del capital frente al conjunto de la sociedad (Iamamoto, 1999: 108). Es un mecanismo para “*controlar y prevenir*” (Iamamoto, 1999: 108) a un movimiento obrero que se encontraba movilizado social y políticamente, reivindicando mejores condiciones de trabajo y de vida, por lo cual se tornaba imposible ignorar estas exigencias que podían perjudicar la producción industrial capitalista y su orden social. En este contexto, la instrumentación de políticas sociales como medio de garantización del bienestar social de los ciudadanos, no deben ser pensadas sólo como meras “*concesiones*” por parte del Estado, sino también como “*conquistas*” de las movilizaciones de los trabajadores (Pastorini, 2000: 214), de las cuales el Estado acaba asumiendo aquellas que son aceptable para la clase capitalista (Viera, 2000: 34).

Si bien los intereses de la estructura capitalista eran los que prevalecían, el Estado se convirtió en mediador de una nueva relación entre el capital y el trabajo (Baráibar: 2001: 174), pasando a intervenir directamente en las relaciones entre el empresariado y la clase trabajadora, estableciendo no sólo una reglamentación jurídica del mercado de trabajo a través de legislación laboral, sino también la extensión de los derechos sociales como forma de crear una sociedad más igualitaria (Bottomore, 1998: 87).

Ante su responsabilidad social, el Estado enfrenta la cuestión social a través de políticas sociales como forma de protección social por parte del Estado, “*cuyas funciones son: producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales que son derechos de ciudadanía, garantizar el bienestar social*” (Pereira: 2000: 149).

## **II. II. ESTADO DE BIENESTAR EN LA ECONOMÍA.**

Como señalábamos anteriormente, las transformaciones en el Estado también se planteaban como medio para enfrentar la Gran Depresión de la crisis de 1929, que produjo en la mayoría de los países occidentales una gran recesión, caracterizada por un drástico aumento del desempleo y la quiebra de numerosa empresas (Beker- Mochón, 1994: 168; Hobsbawm, 2001: 101).

En muchos países el miedo a que se produjesen nuevas recesiones llevó a aumentar de forma apreciable la intervención del Estado en la actividad económica, levantando barreras cada vez mayores para proteger los mercados nacionales, sus relaciones internacionales y sus monedas frente a los ciclos económicos mundiales (Beker- Mochón, 1994: 169; Hobsbawm, 2001: 101). En este proceso influyó de manera importante la obra del economista John Maynard Keynes (1883- 1946), “*Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*” donde proponía una actitud activa por parte de los gobiernos ante las crisis económicas,



interviniendo mediante la política monetaria y fiscal, especialmente esta última, con objeto de estabilizar la economía y defendiendo el aumento del gasto, en particular del gasto público, como una forma de combatir las depresiones económicas (Beker- Mochón, 1994: 169). La economía deja de ser concebida como una esfera separada del Estado, presentándose la intervención estatal sobre los precios, los salarios, las inversiones, entre otras. Esta intervención se fundamentaba en asegurar un alto nivel de actividad económica a partir de:

- la presencia de un mercado concebido como el motor del crecimiento económico,
- el empleo casi pleno a partir del desarrollo de la industria con un modelo de producción fordista que articulaba la producción en masa,
- la inversión pública en los servicios sociales universales y asistenciales.

El Estado garantizaba bienestar y seguridad social con base en estas condiciones, como expresa Alonso (1999: 97), el Estado de Bienestar intervenía ya fuera para sostener la industria nacional o el bienestar nacional. Para Hobsbawm (2001: 90-91), uno de los resultados profundos e indirectos de la revolución rusa, es que salvó al capitalismo liberal, al dar un incentivo al capitalismo para reformarse y (paradójicamente, debido a la aparente inmunidad de la Unión Soviética a los efectos de la Gran Depresión) para abandonar la opción del libre mercado.

## **II. III. LA INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE BIENESTAR.**

### **II. III. I. EL ANTECEDENTE DE LA COBERTURA SOCIAL GENERALIZADA: LA ASISTENCIA CERCANA.**

En los siglos anteriores a la instalación del Estado de Bienestar se desarrollaban diferentes prácticas de asistencia, que tenían como principal encomendado a la Iglesia, asumiendo luego su parte en esta gestión de lo social: los señores o notables, burgueses ricos, instituciones laicas y el Estado, a través de diversas intervenciones, siendo la más paradigmática las diferentes “Poor Law” (Castel, 1997: 52-54). La asistencia era dirigida a ciertas categorías de poblaciones carecientes y por tanto la necesidad de hacerse cargo de ellas (Castel, 1997: 33), convirtiéndose en una forma de aliviar la miseria, preservando el orden social existente con una dosis mínima de cambios esenciales (Marshall, 1998: 32). Si bien la asistencia era considerada un derecho de los pobres, no bastaba con serlo, se debían cumplir dos condiciones fundamentales para ser asistidos (Castel, 1997: 44):

**La pertenencia comunitaria.** A partir del siglo XVI, la organización de la asistencia se construía sobre una base territorial restringida, siendo el reconocimiento para la ayuda social del carenciado la inscripción a una comunidad territorial (Castel, 1997: 51- 52-63). La



asistencia cercana imponía una selección más rigurosa de los asistidos, teniendo mayores posibilidades cuando se entraba en las redes de vecindad que expresaban una pertenencia mantenida a la comunidad, mientras que eran rechazados los extraños, los extranjeros (Castel, 1997: 63).

**La ineptitud para el trabajo:** La asistencia acogía preferentemente a quienes eran carecientes porque, como *"el huérfano aislado o el anciano impotente"*, no tenían capacidad para subvenir a sus necesidades trabajando, por lo tanto el criterio discriminativo esencial para ser auxiliado era el reconocimiento de la incapacidad para trabajar (Castel, 1997: 42-63).

Este modelo de asistencia basado en la territorialización y exclusivo para los incapacitados para el trabajo, fue reestructurado a partir de un Estado de posguerra que adquiría una nueva función social, en la cual reconocía y garantizaba derechos sociales a los ciudadanos, considerando como tal, a toda la población. En este marco nace el sistema de protección social basado en la articulación de dos lógicas de cobertura social: la asistencia y los seguros sociales, que moviliza una tecnología de intervención totalmente distinta, susceptible de aplicaciones nuevas y casi infinitas (Castel, 1997: 291; Boschetti, 1997: 30).

### **II. III. II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.**

Si bien a fines del siglo XIX y principios del siglo XX el Estado comienza a adquirir la fisonomía de un sistema de protección del trabajador asalariado en: empleo, condiciones laborales y protección de la familia (Mirza, 2001: 141), la institución del complejo asistencia-seguros sociales se consolidó a partir de 1945, donde el Estado asumió la decisiva responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos (Pereira, 2000: 149). El Estado generaliza la garantía del seguro social para aquellos que trabajaban, asumiendo que la inserción laboral no aseguraba la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de vida.

La instrumentación de este sistema de protección social se desarrolló a través de dos coberturas sociales: asistencia-seguros sociales, las cuales clasifican, seleccionan o discriminan a sus beneficiarios según una característica esencial, su incapacidad o capacidad de participar en el mercado de trabajo. Cada una de ellas posee sus características y a continuación se presentarán a partir de la combinación de la clasificación desarrollada por Pereira (2000) y Boschetti (1997):

**Sistema de Seguridad Social.** Implementado a través de políticas sociales contributivas, contractuales, objetivas y mercantilizables, orientadas para atender las necesidades de los ciudadanos insertos en el mercado de trabajo (público o privado) y/o en el sistema de previsión

contributivo (Pereira: 2000: 151; Boschetti, 1997: 29). Buscan garantizar por medio del seguro social un ingreso al trabajador y a su familia “*en situaciones de interrupción o pérdida de la capacidad de obtener ingresos a través del trabajo...*” (Pereira: 2000: 151). El Estado administra e instrumenta este servicio, siendo considerado un derecho social obligatorio. Este sistema es exclusivo para ciudadanos que se encuentran en el mercado de trabajo público o privado, que integren o hayan integrado el mercado de trabajo formal (en caso de los jubilados), por lo cual se asocia este sistema al contrato de trabajo, a una relación económica formal. Este Seguro Social es financiado con una parte del salario del trabajador, el cual realiza el pago de una contribución que se le sustrae como medio para la garantía de ciertos beneficios sociales como: seguro de enfermedad y de desempleo ante situaciones de interrupción del trabajo, pensiones a la vejez o por accidentes ante la pérdida de capacidad para el trabajo, como beneficios para las familias de los trabajadores (de Paula Faleiros, 2000: 45).

**Asistencia y Servicios Sociales universales.** Para Pereira (2000: 152), se desarrollan a través de políticas sociales distributivas, no contractuales, no contributivas y desmercantilizables, y las clasifica en:

**Monetaria:** Se circunscribe al campo de lo social-asistencial con antecedentes en la tradicional asistencia a la población carenciada. La asistencia social pasa a ser reconocida como derecho social, siendo un derecho subjetivo, categorial, no-contributivo, selectivo, condicional, relacionado a la idea de dependencia o incapacidad de producir (Boschetti, 1997: 28). La asistencia es destinada a categorías restringidas de beneficiarios, los cuales deben demostrar su incapacidad para desarrollar actividades productivas o de ingresar al mercado de trabajo (Boschetti, 1997: 28-30). Así, esta categoría de beneficiarios recibe un auxilio financiero denominado “*pensiones*”, que se encuentra dirigido a su subsistencia económica (Pereira, 1999: 55; 2000: 152).

**No monetaria:** incluye las necesidades sociales más importantes de la vida moderna (Pereira, 2000: 151), las cuales permitan la reducción de las desigualdades y poner al alcance de todos las oportunidades comunes (Castel, 1997: 309). Se materializan en la provisión o facilitación de una serie de bienes y de servicios sociales públicos y gratuitos en el área de: salud, educación, asistencia social, etc.; considerados como responsabilidad estatal. La innovación de estas políticas sociales es la presencia del libre acceso a las mismas para todos los individuos a partir de su calidad de ciudadanos, que como expresa Esping-Andersen (1993: 73) se constituyen en derecho de todos y no como una forma de caridad hacia algunos pocos. Se tiende a eliminar cualquier tipo de distinción de status o de “*clase*”, ya que es independiente de

la situación en el mercado laboral (capacitado o incapacitado para el trabajo), siendo condición esencial para ser beneficiario la de ser ciudadano (Esping-Andersen, 1993: 41).

El Estado realiza un proceso de desmercantilización (independencia del mercado) el cual suponía desvincular parcialmente el proceso de reproducción y gestión social de la fuerza de trabajo del mercado, y con ello el reconocimiento de derechos que no solamente eran los derechos políticos, sino que también eran los derechos a participar en cierto grado de la distribución social materializada en bienes públicos (Alonso, 1999: 104). Pero cabe aclarar que la desmercantilización no debe confundirse con la erradicación total del trabajo como mercancía, sino el grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable, independientemente de su participación en el mercado (Esping-Andersen, 1993: 20-60). Estos servicios sociales universales eran financiados por el Estado a través de los impuestos recaudados (se denomina gasto social), siendo una inversión económica en el bienestar social de los ciudadanos.

En este contexto el Estado de Bienestar desplaza las acciones de instituciones filantrópicas y caritativas dirigidas a los más pobres, ocupando un lugar central en la instrumentación e intervención de las políticas sociales que incluyen por vez primera: la lógica seguridad social/ asistencia social, para aquellos que se encuentran insertados o no en el mercado de trabajo formal. Además la implementación de políticas sociales universales para todos los ciudadanos, independientemente de su situación en el mercado laboral, brindando servicios y beneficios sociales públicos y gratuitos que antes eran inaccesibles para las poblaciones más carenciadas. Esta situación atenúa los problemas sociales y desplaza la condición de "excluidos" en la cual vivían las poblaciones pobres en el marco del desarrollo industrial.

El Estado había creado un aparato social que se constituía en el principal instrumento de atención de los problemas sociales, siendo sus instituciones y servicios garantías de bienestar social para la población; como expresa Baráibar (2001: 174), el Estado se abocó a lograr una redistribución en la sociedad, asegurando un piso de necesidades básicas satisfechas para todos.

#### **II. IV. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: INTEGRACIÓN SOCIAL PARA LA CLASE QUE VIVE DEL TRABAJO.**

La presencia de un sistema de protección social para los trabajadores fue el dispositivo que junto con la consolidación de la sociedad salarial, posibilitó la integración social, reestructurando las formas de protección con la emergencia de una nueva función de derecho y una nueva concepción de la propiedad. (Baráibar, 2002: 104).



Anteriormente planteábamos que la asistencia enmarcada en las Poor Law, *“ofrecía ayuda sólo a quienes, por enfermedad o por vejez, eran incapaces de seguir luchando, o los débiles que abandonaban la pelea, admitían la derrota y reclamaban compasión”* (Marshall, 1998: 33), por lo cual los trabajadores no ingresaban en esta categoría y sólo contaban con su trabajo para sobrevivir, vulnerables frente a los riesgos sociales.

La situación de la clase dominante era totalmente diferente, poseer seguridad se encontraba ligada a la posesión de bienes materiales por medio de los cuales se hacía frente a los riesgos de la existencia. La propiedad privada era la única forma de estar seguro el individuo frente a los riesgos sociales y los trabajadores se encontraban ubicados fuera del orden de la propiedad. (Castel, 1997: 301).

Esta situación se transformó a partir de la consolidación del sistema de seguridad social obligatorio para los trabajadores, el cual cubre un número de situaciones consideradas como *“riesgos sociales”*, se trata de azares más o menos probables que se produzcan en algún momento y sus apariciones son calculables: desempleo, enfermedad, pensión por accidente o por vejez (Castel, 1997: 298). Este sistema de cobertura social inauguraba un nuevo registro de seguridad donde se garantizaban los derechos sociales. Esta seguridad-derechos en contraposición con la seguridad-propiedad, estaba vinculada con el pago de los aportes por parte de los trabajadores, lo cual daba acceso al derecho colectivo, constituyéndose en la propiedad social que cubría los riesgos sociales (Castel, 1997: 317).

La propiedad social comienza a ocupar un lugar entre la propiedad privada y el trabajo, transformando la relación entre trabajo y seguridad, yuxtaponiendo a la propiedad privada este nuevo tipo de propiedad, la propiedad social, de manera que la seguridad deja de estar exclusivamente ligada a la propiedad para convertirse en un factor integrador en el orden del trabajo. (Castel, 1992: 28- 270). El trabajo formal poseía un valor fundamental, ya que por medio de él se accedía a la cobertura social que era una propiedad que aseguraba contra los riesgos sociales. *“Seguridad y trabajo quedarán sustancialmente ligados, porque, en una sociedad que se reorganizaba en torno al salariado, era el estatuto asignado al trabajo el que generaba el homólogo moderno de las protecciones tradicionalmente aseguradas por la propiedad.”* (Castel, 1997: 302).

El sistema de seguros sociales no sólo concebía la propiedad social, sino también dejaba atrás una de las condiciones esenciales de la asistencia tradicional, el acceso a la ayuda social a través de la pertenencia comunitaria, a una base territorial restringida. Este sistema de protección implicó un proceso de fusión geográfica, los trabajadores tenían las garantías de cobertura de los posibles riesgos sociales en cualquier lugar del Estado, sólo por el



hecho de ser un trabajador formal, *“Las nuevas protecciones están inscritas en sistemas regulatorios jurídicos, no pasan necesariamente por la interdependencia, pero tampoco por las sujeciones, de las relaciones personalizadas, como lo son el paternalismo del patrón o los conocimientos recíprocos que movilizan la protección cercana. Así autorizan la movilidad... Hay una fabricación de territorios abstractos, totalmente distintos a las relaciones de proximidad, y a través de ellos los individuos pueden circular bajo la égida de la ley.”* (Castel, 1997: 471).

De esta manera el seguro social desterritorializaba y con ello desocializaba las protecciones, y al mismo tiempo las despersonalizaba (Castel, 1997: 318), siendo una innovación que reestructuraba a los servicios sociales tradicionales que restringían sus acciones a la base local, limitando la movilización del beneficiario, porque la ayuda la recibía sólo donde era *“conocido”*, promoviendo una asistencia *“paternal”*.

El seguro social estaba en un registro totalmente distinto del promovido por las protecciones cercanas de la asistencia (Baráibar, 2002: 105), interviniendo en el empleo y en la estructura social en general (Esping-Andersen, 1993: 18). Se instrumentaba un tipo de intervención que garantizaba seguridad a la vida social de los trabajadores, presentaba la consecución de una sociedad de la seguridad, comenzándose a consolidar que *“estar cubierto de los riesgos equivaldría a la seguridad total”* (Castel, 1997: 299). El Sistema de Seguridad Social se inscribió en los trabajadores como parte de un todo donde existía la seguridad y solidaridad, y los riesgos individuales quedan *“cubiertos”* por el hecho de que se está asegurado en el marco de la participación de un colectivo (Baráibar, 2002: 106).

Se plantea un nuevo perfil para la clase que vive del trabajo, con una situación de integración social (deja de ser ignorada su presencia, sus problemas sociales) a partir de la responsabilidad social del Estado, que reestructuraba las formas modernas de la solidaridad y el intercambio en torno del trabajo (Castel, 1997: 469). De esta forma, la clase trabajadora abandona su situación de exclusión social, en la cual sólo poseía su fuerza de trabajo y su bajo salario para lograr sobrevivir, *“en una forma de miseria que parecía acompañar al desarrollo de la riqueza y al progreso de la civilización”* (Castel, 1997: 218),

El trabajo se convirtió en el mecanismo de ingreso a una situación de estabilidad y seguridad, a la inclusión social de la clase que vive del trabajo a la estructura social, a partir de la asunción de derechos sociales y laborales. Parafraseando a Castel (1992, 1997) podemos expresar que con la consolidación del Estado de Bienestar, la clase que vive del trabajo había ingresado a una zona de integración social, con una participación ampliada en la vida social,

*"asegurada"* por medio de un trabajo estable con la garantía de un sistema de protección Social. Los factores de pertenencia a la zona de integración social estaban dados por el acceso al consumo de masas, beneficios salariales, el seguro social, la satisfacción de necesidades básicas: vivienda, educación, salud, ocios. Así la integración social se extendió de la esfera del sentimiento y el patriotismo de pertenecer a una nación, a la del disfrute material, poniéndose a disposición de las masas el consumo de bienes que antes eran monopolio de las clases dominantes (Marshall, 1998: 52).

La sociedad salarial llegaba a su auge, convirtiéndose el trabajo en el centro mismo del ordenamiento de la ciudadanía y del Estado. La presencia de una ciudadanía social a través de la garantía de un sistema de protección social generalizado, llevó a una reducción de las desigualdades sociales, donde las diferencias de clase social o status se volvieron secundarias, siendo sustituidas por el status de ciudadanía (Marshall, 1998: 42).

Esta era la imagen de la integración en la subordinación, porque si bien la clase que vive del trabajo había superado la situación de desafiliación social con la consolidación de derechos sociales y laborales, esta intervención social era un modo de domesticación del capitalismo con la garantía del Estado (Castel, 1997: 326- 469).

*"Modo de domesticación"*, porque ese mecanismo de integración social de los trabajadores en la sociedad encubre una forma de reprimir y aplacar las presiones y movimientos sociales de los trabajadores, *"disciplinarlos"*, garantizando las formas de producción y reproducción exigidas para la valorización del capital y del orden socialmente establecido; por lo cual el desarrollo social del Estado de Bienestar debe ser entendido en el contexto de la estructura capitalista y en el mantenimiento de la misma (de Paula Faleiros, 2000: 44).

La intervención en la situación social no hacía que desapareciese la cuestión social, sino que esta cuestión de clases se articulase dentro de esquemas regulados públicamente que servían como integrador fundamental de la lucha de los grupos de interés (Alonso, 1999: 218), estabilizando los modos de vida.

En este entorno se consolidaba la confianza, la certidumbre de los trabajadores en una *"sociedad de la seguridad"*, la cual se articulaba como un sistema de garantías con un centro social, el Estado, encargado de *"normalizar"* las situaciones sociales (Alonso, 1999: 97), como de garantizar orden social y legitimación al capitalismo.

Pese a ser un modo de domesticación, tanto el seguro obligatorio como el acceso a servicios sociales gratuitos y universales, realizarían *"una revolución tranquila en la condición de los salariables"* (Castel, 1997: 291), porque transforman la situación de una población pobre que

se encontraba marginada de la sociedad, que sólo era "útil" a ésta en los momentos que era mano de obra para la industria, otorgándole un status de ciudadano ampliando su vida social, dándole un lugar en la estructura social inexistente hasta el momento.

Así la sociedad salarial transitaba un camino ascendente, que aseguraba el enriquecimiento colectivo y promovía un mejor reparto de las oportunidades y las garantías. La cuestión social parecía un camino ya abandonado, a partir de la creencia en un progreso ilimitado. (Castel, 1997: 387).

## **II. V. A.MODO.DE SÍNTESIS.**

Pese a que este Estado activo en la intervención social se presentaba como medio para mantener la estructura capitalista, la situación social había cambiado gracias a la obtención de un cuerpo de derechos civiles, políticos y sociales. De esta forma se generaban sentimientos de pertenencia social en la clase que vive del trabajo, donde el trabajo (pese a su explotación) lograba un lugar central en la sociedad, siendo valorado socialmente, convirtiéndose en una actividad que a través de su salario trae unida ciertas condiciones inseparables, el acceso creciente a las dinámicas y beneficios del progreso: un sistema de protección social, el acceso a bienes de consumo, recreación etc.

Se construye una sociedad basada en el trabajo, donde poseer un empleo concede utilidad social a partir de integrar, de ser parte de la producción social, como estabilidad a partir de la certeza de estar protegido frente al futuro, a través de "*sólidos sistemas de garantías en torno a la relación de trabajo*" (Castel, 1997: 32).

En síntesis, el Estado de Bienestar era un modo de gestión política, donde el Estado tenía un rol mediador entre los intereses de los empleadores y los empleados, se impuso como una tercera instancia que asociaba a la propiedad privada y la propiedad social, el desarrollo económico y el logro de derechos sociales, el mercado y el Estado (Castel, 1997: 375- 380).

Pero este rol de Estado intervencionista en lo económico y en lo social que había logrado el progreso de la sociedad, comenzaba a tambalearse en la década de 1970, presenciando los estados europeos la crisis del Estado de Bienestar. A continuación analizaremos las transformaciones sufridas en el Estado Social y su efecto en la clase que vive del trabajo, teniendo en cuenta las reestructuraciones en el mundo del trabajo, que han sido planteadas en el primer capítulo de este trabajo.



### **CAPÍTULO III.**

#### **III. CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR.**

En Europa, a principios de la década de 1970, se inicia un proceso de agotamiento del modelo de Estado de Bienestar que se había consolidado exitosamente desde el período de posguerra. La crisis del Estado de Bienestar se hizo visible con la aparición de los déficit estructurales y continuados, siendo una especie de bancarrota (Alonso, 1999: 109).

La crisis fiscal se produce a partir de la recesión económica que lleva a establecer una brecha creciente entre los recursos necesarios para financiar el gasto público ligado a las políticas sociales (que tienen un mayor crecimiento) y los ingresos que de hecho recaudan (renta nacional), como consecuencia emerge un problema financiero (Mishra, 1992: 46; Rosanvallon, 1995b: 25-31). Se produce una fragilidad de las políticas económicas basadas en el paradigma keynesiano, siendo incapaces para continuar garantizando etapas de crecimiento económico sostenido y estable (Rosanvallon, 1995b: 11).

Ante la inestabilidad económica el capitalismo avanzado cayó en una larga y profunda recesión, combinando bajas tasas de crecimiento o estancamiento económico, con altas tasas de inflación (Mishra, 1992: 46; Anderson, 1996: 10). Las dificultades existentes para superar la recesión económica y la crisis fiscal provocaron que en la década de 1970 las teorías neoliberales pasaran a tomar protagonismo, como una reacción teórica y política al modelo de desarrollo centrado en la intervención del Estado, que se había constituido en la principal fuerza estructuradora del proceso de acumulación del capital y del desarrollo social (Teixeira, 1998: 195), y que en el último tiempo se había desestabilizado.

En consecuencia, el Estado de Bienestar comenzó a ser criticado y desprestigiado, señalado como el responsable por la creciente inflación, inestabilidad monetaria, aumento del gasto público, aparente ineficiencia derivada de los programas de gasto social, ineficiencia de las acciones estatales, creciente burocratización del aparato estatal (Rosanvallon, 1995b: 11; Pastorini, 2001b: 126). Como formulan Mishra (1992: 46) y Laurell (2000: 243), no sólo había dejado de crecer en la base económica que sustentaba el gasto público, sino que también se presentaba como una barrera para la recuperación económica, al no solucionar los intereses de los consumidores dispersos en el mercado. Ambos autores expresan que el Estado es calificado como:

- inefícaz e ineficiente, porque monopolizaba la economía estatal siendo el causante de crisis fiscales, realizando gastos desproporcionados que el Estado no podía financiar;



- antieconómico y antiproduktivo, provocando la desmotivación de los capitalistas a invertir y de los trabajadores en su posibilidad de trabajar.

### **III. I. LAS REESTRUCTURACIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR.**

Para superar esta situación de crisis del Estado de Bienestar y las condiciones de inestabilidad monetaria, los neoliberales proponen la reducción de las intervenciones estatales: "*achicar el tamaño del Estado*", adoptando una aproximación monetarista a los problemas económicos, con el objetivo de disminuir la inflación; propósito que pasa por un descenso de la oferta monetaria a través de la disminución del gasto y del endeudamiento público, de manera de reducir el déficit público (Mishra, 1992: 85). Como expresa Mishra (1992: 85- 86), los neoliberales consideraban que una vez reducido el gasto público y el tamaño del Estado se podría continuar la reducción de impuestos y alcanzar un presupuesto equilibrado, liberando la iniciativa privada con los incentivos necesarios para la inversión y la creación de riquezas, es decir, garantizar el desarrollo del mercado.

Así se proponía enfrentar la crisis del sistema capitalista de producción, transformando al Estado intervencionista, independizando a los mecanismos del mercado de cualquier iniciativa que dificulte o limite el proceso de acumulación capitalista. Como enuncian Anderson (1996: 9) y Teixeira (1998: 195), para el capitalismo, el intervencionismo estatal se constituye en "*traba*" para el crecimiento económico, denunciando tal limitación como una amenaza letal a la libertad económica y política. Para los economistas neoliberales, sólo puede existir "*bienestar*" en la medida que exista crecimiento productivo acompañado de la acumulación (Pastorini, 2001b: 125). El Estado mínimo se presentaba como un instrumento fuerte para eliminar todas las trabas existentes a la libertad de mercado, reduciendo cualquier derecho individual, sindical, político o social que interfiera con el pleno despliegue de las redes mercantiles (Alonso, 1999: 84). Por lo cual, podemos afirmar que la elección de las alternativas de política económica no poseen ninguna inocencia, pues dependen fundamentalmente de los objetivos de la acumulación capitalista.

La crisis del Estado de Bienestar se enmarca en la reestructuración del capitalismo, donde el proyecto neoliberal es la reconstitución del mercado, la competencia y el individualismo, "*concentración del capital en manos del gran capital internacional*" (Laurell, 2000: 245). En este contexto, la economía política se impuso al Estado Social y la estabilidad monetaria se constituyó en la meta suprema de cualquier gobierno, sustituyendo un Estado basado en las

titularidades sociolaborales, por un Estado disciplinador asentado en las titularidades económico-financieras (Anderson, 1996: 11; Bottomore, 1998: 111; Alonso, 1999: 110).

Como expone Teixeira (1998: 196), la teoría de la economía política se transforma en una teoría de alcance práctico universal, siendo su programa de acción: que el mercado sea la única instancia en la cual todos los problemas de la humanidad puedan ser resueltos, tornándose un credo mundial que debe ser abrazado por cualquier país. En este marco el sistema capitalista desarrolla procesos de globalización de las relaciones económicas, que puede ser entendido como una fase de ampliación de la internacionalización de la economía (Aráujo, 1998: 163; Pastorini, 2001b: 123).

La globalización política y económica provoca transformaciones en los límites precisos de los Estados nacionales, para constituir un Estado donde los límites se desdibujan en el ámbito internacional y se enmarcan en los procesos de globalización, como expresa Gorz (1998: 24), el Estado se convierte en supranacional, donde es emancipado de su territorialidad. Se produce una pérdida de autonomía y de poder político de los Estados nacionales a nivel financiero, de las comunicaciones, productivo, comercio, etc., efecto producido al readaptarse el Estado a las exigencias del nuevo padrón de producción, organización y acumulación capitalista (Pastorini, 2001b: 124).

De esta manera, el Estado interfiere lo mínimo posible en la economía, para que el capital logre su desarrollo productivo y acumulación supranacional de manera óptima; en planteos de Baráibar (1999: 27), la función del Estado parece ser más la de mediar entre las condiciones transnacionales y locales que, encima de ellas imponer condiciones nacionales. En ese sentido, Gorz (1998: 24-25) expresa que el poder del capital se encuentra en un no-lugar, desde donde reglamenta a la sociedad e impone su lugar. Este espacio de la competitividad internacional hace que los Estados, más que intervenir para garantizar los derechos de la ciudadanía, lo hagan para generar situaciones mercantiles eficientes y, por tanto atender antes a los derechos de propiedad que a los derechos de bienestar (Alonso, 1999: 109).

El Estado se ha redimensionado a partir del "*desmantelamiento*" del Estado de Bienestar, como expresa Baráibar (2001: 178; 2002: 108), el pensamiento keynesiano dio paso al pensamiento monetarista, ingresando la Nueva Derecha como fuerza ideológica-política hacia fines de 1970, concretizándose las transformaciones políticas en las décadas de 1980 y 1990 (Pastorini 2001b). En este escenario, el Estado de Bienestar de posguerra ha ido cambiando el sentido de sus intervenciones, a continuación presentaremos algunos de los cambios que se han visualizados en su política:

**Privatizaciones.** Se debía reducir el tamaño del Estado, teniendo en cuenta que las instituciones y monopolios estatales estaban generando un alto gasto público que provocaba un Estado deficitario y además ineficiente en sus acciones. Esto se lograría con la privatización, la cual propone contribuir decisivamente con el equilibrio de las cuentas públicas y por encontrar en el sector privado los capitales y competencia para adquirir, invertir y sanear las empresas estatales productoras de bienes y servicios para el mercado (Morales, 1998: 65). Se coloca al mercado como mecanismo de distribución de recursos, medio que posibilitará el reencuentro de las fuerzas del mercado, recuperando y relanzando a la economía (Mishra, 1992: 85- 86; Pastorini, 2001b: 133). De esta forma la esfera económica se desregulaba del Estado, desmontando y privatizando (total o parcialmente) las empresas públicas y disolviendo los monopolios nacionales (Alonso, 1999: 109).

**Cambios en la intervención social:** Como expresa de Paula Faleiros (2000: 64), las políticas sociales se desarrollan y se retraen según la coyuntura política, y en este contexto, la intervención social redefine la modalidad de funcionamiento y la manera de organizar las políticas sociales produciéndose un "*retiro progresivo del Estado de sus funciones niveladoras*" (Baráibar, 2002: 108). Se reducen las funciones con relación al bienestar social, las cuales garantizaban servicios sociales universales y gratuitos para todos los ciudadanos. Esto constata la presencia de un Estado pasivo, que se transforma en incompleto y limitado con relación al Estado de Bienestar de posguerra.

En este escenario el nuevo régimen del Estado de Bienestar focaliza las políticas sociales, dirigiéndolas y seleccionando a los sectores más carenciados, mientras que el resto de la población debe ingresar a los servicios mercantilizados. Es una nueva articulación en el dominio de las políticas sociales, entre la regulación estatal y la no estatal, entre lo público y lo privado, una nueva división entre el Estado, el mercado y la comunidad (Baráibar, 1999: 27). A continuación nos centraremos en el desarrollo de estas transformaciones en el marco de la asistencia y los servicios sociales.

**La focalización de las políticas sociales.** Como medida para superar la crisis fiscal se reduce el gasto social público, restringiéndose las funciones en relación al bienestar social, rechazando el concepto de derechos sociales: igualdad, gratuidad y universalidad. Se construyen nuevas formas de regulación sociopolítica de modo tal de responder en la provisión de bienes y servicios al menos a las fracciones de clase más empobrecidas, definidas por el lenguaje técnico "*dominante*" como sectores de riesgo social (Vecinday, 2003: 63). Se produce la reestructuración de las intervenciones sociales, que en planteos de Pastorini (2001b: 126), pueden ser expresadas como recortes en tres sentidos:



- reducción en la variedad de beneficios ofrecidos a la población,
- reducción en cantidad de políticas sociales,
- reducción en número de beneficiarios.

En este escenario, el declive de las políticas sociales universales, transforma el enfoque del derecho social, en palabras de Rosanvallon (1995a: 30), en particular e individualizado, quedando el otorgamiento del derecho, sujeto a la constatación de dificultades particulares de naturaleza personal o psico-social. La ayuda social se encuentra dirigida a los usuarios que se les comprueban que no tienen medios para subsistir, por lo cual se requiere la denominada "*prueba de medios*" o "*prueba de ingresos*", donde el beneficiario debe acreditar la condición de tal (Esping-Andersen, 1993: 47).

Estas políticas sociales garantizan un mínimo para "*aliviar la pobreza*", siendo una ayuda social ineficiente, al intervenir desde una perspectiva netamente asistencial en las necesidades más urgentes, lo cual no contribuye en modificar el desequilibrio generado por las variables macroeconómicas (Correa, 1998: 282). Esto provoca la emergencia de una población estigmatizada por su situación de dependencia con el Estado (Laurell, 2000: 248).

En este marco de focalización y regresión de las responsabilidades sociales del Estado, cabe destacar que se ha revitalizado el retorno del papel de las comunidades, de la sociedad civil, el voluntariado social, la filantropía y los programas sociales locales (Mirza, 2001: 155).

La mercantilización de los servicios sociales. Las políticas sociales focalizadas en contraposición a la universalidad de las mismas en el Estado de Bienestar de pos-guerra, dejan afuera de sus beneficios a gran parte de los ciudadanos en su búsqueda de reducir el gasto social. De este modo, estos ciudadanos deben acceder a servicios privatizados, donde el mercado se presenta como el mejor mecanismo de asignación de recursos y de la satisfacción de las necesidades del individuo. Como expresa Esping-Andersen (1993: 57), tanto las necesidades humanas como las fuerzas de trabajo se transformaron en mercancías, determinando que el bienestar empezará a depender, exclusivamente, de la relación del individuo con el circuito monetario.

Ante la crisis del modelo Estado de Bienestar, los sectores dominantes proponen retomar la tesis clásica de que el mercado es la única institución capaz de coordinar racionalmente el bienestar del individuo, y por ende "*solucionar*" cualquiera de los problemas sociales, sean ellos de naturaleza puramente económica o política (Texeira, 1998: 196). De esta manera, las empresas privadas acceden a la administración de los servicios sociales que confieren mayor rentabilidad, logrando la reactivación del mercado (de Paula Faleiros, 2000: 52).



Estamos ante la expansión del mercado a ámbitos no económicos, y como consecuencia inmediata se ve y constata que el espacio público se recorta y los servicios sociales que antes eran compartidos por todos, ahora son privatizados (Zapata, 2001: 91). Se borra el corte existente entre la economía y la sociedad que se había logrado a mediados de la década de 1940, plegando más completamente la sociedad a la lógica del mercado (Rosanvallon, 1995a: 181), logrando una mayor confianza en las fuerzas del mercado que en el gasto público (Bottomore, 1998: 135).

Este proceso de mercantilización significa una forma intensiva de institucionalización de la sociedad de riesgo, dejando grandes grupos humanos a disposición permanente de los ciclos de la actividad mercantil (dependencia del mercado) a partir de asegurar los medios de recibir bienes sociales por unas vías que no fueran las del Estado; constatándose la fragmentación de la ciudadanía entre ciudadanos de pago, de primera, y otros que no pueden pagar su propio derecho a la ciudadanía, accediendo a los servicios focalizados y selectivos (y a veces) de menor calidad que les brinda el Estado (Alonso, 1999: 110-112-113).

Zapata (2001: 91) sintetiza este proceso de mercantilización expresando que en la sociedad emergente, el mercado adquiere la preeminencia que había perdido desde la fuerte intervención del Estado de Bienestar de posguerra. Continúa expresando, ahora se espera que los individuos se valgan por sí mismos, desenvolviéndose en ella en función del capital que posean: físico, educacional, financiero, social y/o cultural; para acceder a los bienes y servicios que se transan monetariamente.

En síntesis, el Estado se retrae en sus funciones legitimadoras y se restringe al desarrollo de funciones como juez y gendarme (Vecinday, 2003: 68). Así cabe al Estado proteger la libertad de los individuos, preservar la ley y el orden, reforzar los contratos privados y promover el mercado competitivo. El Estado promoverá la distribución eficiente de los recursos y, así, el bienestar general de la sociedad (Teixeira, 1998: 231).

### **III. II. LA VULNERABILIDAD DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.**

La reestructuración del capitalismo ha generado el desmantelamiento del modelo de Estado de Bienestar Keynesiano- fordista en Europa, y con él, el agotamiento de una época basada en la responsabilidad e intervención del Estado en el plano social y económico. Como expresa Lo Vuolo (1995: 37), lo que ha ingresado en crisis es el sistema operativo del Estado de Bienestar con el cual se obtenían el bienestar y la seguridad social de la población.

En este marco se ha transformado la realidad social, citando a Castel (1997: 23), *“ya no estamos en la era de los compromisos sociales de la época de crecimiento”*. Este retiro de las funciones sociales del Estado de Bienestar coincide con el proceso de reestructuración del mundo del trabajo que ha provocado la crisis del modelo de empleo tradicional: estable, homogéneo y protegido; presenciándose desde la década de 1980, el crecimiento del trabajo precario y del desempleo estructural, observándose el regreso de los *“supernumerarios”*.

Se produce un aumento de las desigualdades sociales, debido a que la crisis no sólo afecta a los clásicos segmentos excluidos de la sociedad capitalista, sino que se observa la presencia de nuevas categorías de pobres que alcanzan segmentos sociales antes bien situados, efecto de la desestabilización del modelo de empleo casi pleno, formal y estable (Boschetti, 1997: 31; Scherer, 1997: 88; Laurell, 2000 246; Pastorini, 2001b: 124).

En este escenario se produce el resurgimiento de la cuestión social inscrita en la crisis del mercado de trabajo formal y sus efectos: condiciones de vulnerabilidad y exclusión social. Para Pereira (1999: 56-57), la novedad de esta nueva cuestión social es la desarticulación de la ciudadanía social y de la utopía de una sociedad sin inseguridad y desamparo social, observándose la destrucción de los vínculos que pretendían una sociedad integradora, llevando a la gradual pérdida de garantías que protegían al individuo de la exclusión social.

De modo que podemos afirmar que el impacto de la crisis del empleo, no sólo afecta en su dimensión económica: acceso a la satisfacción de necesidades básicas (logrando la subsistencia individual y familiar), sino también en su dimensión social donde se encuentra en juego la integración en la estructura social, la utilidad social del trabajador ligada a la garantización de los derechos sociales a través del sistema de protección social. En una sociedad donde el empleo se constituye en el centro de la misma, la vida se convierte en impredecible, deteriorándose los lazos sociales a partir de no acceder al mecanismo esencial de inclusión social: el empleo. Como expresa Alonso (1999: 208), *“Roto el orden de trabajo industrial y de la ciudadanía laboral fordista hemos sufrido una desarticulación de todos los elementos estables de generación de identidad universalista y de ciudadanía social, y a la vez hemos conocido toda una suerte de procesos de profundización en la desigualdad social.”*

En ese sentido Baráibar (2001: 186) expresa que estos procesos amenazan a la sociedad con una polarización entre quienes puedan asociar el individualismo y la independencia, porque su posición social está asegurada y quienes llevan el individualismo como una cruz, porque significa falta de vínculos y ausencia de protecciones, lo que genera desafiliación. Entonces, si bien el Estado ha dejado en manos de los individuos la provisión de los servicios

sociales "mercantilizados", el acceso a los mismos depende de la inserción en el mercado de trabajo; por lo cual, los trabajadores con desempleo prolongado o que desarrollan relaciones de trabajo no reguladas legalmente, están desprotegidos por el sistema de protección social. Esta situación los excluye de la cobertura Asistencia- Seguros:

- en el Sistema de Seguridad Social les corresponde un seguro de desempleo a aquellos trabajadores con relaciones de trabajo que han sido reguladas legalmente. Este seguro busca subsidiar al trabajador desocupado, pero este subsidio posee un tiempo determinado, y si finalizado éste, el trabajador continúa sin un empleo formal, permanece excluido de la política del sistema de seguro.
- excluidos de las políticas de Asistencia Social al no encontrarse incapacitados física ni siquicamente para desempeñar tareas laborales, pues son aptos para el trabajo.

Rosanvallon (1995a: 190) plantea que este sistema de cobertura social durante mucho tiempo fue eficaz, pero ya no se adapta al tratamiento de los problemas sociales que aparecen hoy como más urgentes. *"... el Estado providencia descansaba sobre la idea de que los riesgos estaban a la vez igualmente repartidos y eran de naturaleza ampliamente aleatoria. Lo social ya no puede aprenderse en términos de riesgo. Los fenómenos de exclusión... definen a menudo "estados estables"."* (1995a: 27).

En el mismo sentido Castel (1992: 25; 1997: 323) explica que la crisis del asalariado es lo que hace hoy en día frágiles las protecciones sociales que se construyeron a fines del siglo XIX para dar lugar al Estado de Bienestar. Para Castel (1997: 20), la nueva cuestión social se registra en la vulnerabilidad del sistema de protección social, que pone en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina nación) para existir como un conjunto vinculado por interdependencias. Se coloca en tela de juicio la cohesión, la integración social en la sociedad, teniendo en cuenta el aumento del desempleo y la precariedad laboral, las situaciones de vulnerabilidad y de desafiliación.

### **III. III. A MODO DE SÍNTESIS.**

A fines de la década de 1970, se produce el agotamiento del Estado de Bienestar, producto de la crisis fiscal y la recesión económica. Se plantea que el estado carece de viabilidad financiera, decrece su eficacia económica y social, y se ve alterado su desarrollo por ciertas mutaciones sociales en curso (Rosanvallon, 1995b: 31).

Los mecanismos para superar la crisis se presentan en la limitación de los presupuestos en los servicios públicos y por ende la focalización de los mismos a los sectores más carenciados, se incentiva la privatización de algunos servicios estatales y la minimización del papel intervencionista en la economía. En ese contexto se produce un debilitamiento del Estado Social como regulador de las relaciones entre el mercado y el trabajo, el debilitamiento de las protecciones sociales adquiridas (Vecinday, 2003: 61), situación que impacta negativamente en la clase trabajadora, regresando la inseguridad social, la pobreza y la exclusión social. Como plantea Alonso (1999: 120), *"Estamos presenciando una reversión temporal, estamos viviendo una transformación tecnológica cada vez más acelerada y dirigida al futuro, y una regresión social que nos sitúa en un concepto de ciudadanía muy similar de hecho y en su materialización sustantiva, a la de los siglos XVIII y XIX. Consumidores del siglo XXI, ciudadanos del siglo XIX."*

Ante el crecimiento de la pobreza y la exclusión social de los trabajadores en situación de desempleo o trabajo precario, se implementan en Europa los programas de Garantía de Renta como mecanismo que busca enfrentar estos problemas sociales, a continuación nos centraremos en el análisis de la Renta Mínima de Inserción desarrollada en Francia.



## **CAPÍTULO IV**

### **IV. LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN DEL ESTADO FRANCÉS**

El sistema de protección social francés, al igual que el de otros países europeos, no era capaz de hacer frente al fenómeno de exclusión y de pobreza que se agrava a finales de 1970 e inicios de 1980 (Boschetti, 1997: 26). En expresión de Boschetti (1997: 26), la pobreza, que en la época de los "compromisos sociales" era considerada un fenómeno residual, pasa a ser concebida como el síntoma de un fenómeno más grave: el crecimiento en las sociedades desarrolladas del número de ciudadanos "excluidos", tanto del mercado de trabajo como del acceso a los derechos sociales garantizados por el sistema de protección social vigente.

En este marco, surgen en Europa nuevos mecanismos para enfrentar esta problemática social, los distintos programas de Garantía de Renta, caracterizados por brindar una renta monetaria mínima para la subsistencia. En Francia, a partir de las intervenciones del Estado se instrumenta una tecnología de intervención dirigida a una nueva categoría de beneficiarios: los capacitados para el trabajo que se encuentran excluidos del mercado de trabajo, como consecuencia de las reestructuras en el mundo del trabajo.

#### **IV. I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RMI**

En la Ley de Renta Mínima de Inserción del Estado Francés del 1 de Diciembre de 1988 se expresa: "*Toda persona que, en razón de su edad, de su estado físico o mental, de la situación de la economía y del empleo se encuentre en la incapacidad de trabajar tiene derecho a obtener de la colectividad medios convenientes de existencia. La inserción social y profesional de las personas en dificultad es un imperativo nacional.*" (Castel, 1992: 30).

<b>Programa Renta Mínima de Inserción Francés<sup>4</sup></b>	
Año de creación	1988.
Condiciones de acceso	El RMI está sujeto a cuatro condiciones - edad: destinado a mayores de 25 años o menores de 25 años que tengan niños a su cargo, - financiera: destinado a personas que no posean renta o que la misma se sitúe por debajo del valor mínimo del RMI, - situación profesional: el RMI excluye a estudiantes.

<sup>4</sup> Cuadro construido a partir de los artículos de Lo Vuolo (1995a, 48-50), Boschetti (1996: 50- 51) y de Paula Faleiros (1997: 17-18).

	- nacionalidad: franceses o extranjeros que posean permiso de residencia.
Derechos garantizados	- a una renta mínima mensual, - a la asistencia médica, - subsidio para vivienda, - al curso de inserción social y/o profesional garantizado por la comunidad.
Obligaciones de los beneficiarios	- enviar al organismo de pago del RMI, una declaración trimestral de recursos (no es necesario presentar comprobante de renta). La no presentación de ese documento, llevará a la eliminación del usuario de la lista de pagos.  - realizar un contrato de inserción, comprometiéndose a un proyecto de inserción, que busca, en la medida de lo posible, insertar al beneficiario en una actividad profesional y/o social.
El valor de la asignación mensual	Es inferior al salario mínimo, se ajusta semestralmente según las variaciones de los precios y varía en función:  - del número de dependientes del beneficiario,  - de la renta mensual recibida por el beneficiario (es una renta complementaria que cubre la diferencia entre el mínimo legal y el ingreso neto disponible de la persona o familia que lo solicita)  - de la situación del beneficiario en materia de vivienda (si posee vivienda propia o alquila).
Duración	Entre 3 meses a un año con posibilidad de renovación.
Gestión	Servicios públicos y privados. La misma se realiza por un sistema descentralizado sobre la base de Comisiones Locales y Departamentales.
Financiamiento	Por parte del gobierno central a través de los impuestos.

En referencia a las **actividades de inserción** que deben desarrollar los beneficiarios del RMI, si bien la Ley del RMI del 1 de diciembre de 1988 se refiere a la inserción social y profesional, esta situación se modifica a partir de la circular del 9 de marzo de 1989, la cual propone dos modalidades de inserción (Boschetti, 1996: 53-58- 59). Por consiguiente, las actividades de inserción que deben desarrollar los beneficiarios del programa, se establecen en dos sentidos:

**Inserción profesional:** propone la búsqueda de la inserción efectiva del beneficiario en el mercado de trabajo formal, como expresa Castel (1997: 435), plantea el desafío de la integración social, *“volver a encontrar plenamente un lugar en la sociedad, reinscribirse en la condición salarial, con sus servidumbres y sus garantías”*.

**Inserción social:** se desarrollan contratos concernientes a la salud de los beneficiarios, contratos pedagógicos centrados en la motivación del desarrollo de la autonomía del beneficiario y movilización en la red de servicios para lograr su futura inserción, participar en

cursos de capacitación para mejorar las capacidades o de “reciclar” a personas que, en su mayoría, se caracterizan por su baja calificación (Castel, 1995: 34; 1997: 434; Boschetti, 1996: 53; Castel en Boschetti, 1996: 53). También se desarrolla lo que Castel (en Boschetti, 1996: 60-61) denomina cuasi-contrato de trabajo o pasantías laborales, ya que no se presenta el empleo en el sentido clásico. Según la clasificación de Rosanvallon (1995a: 182) y Euzéby (2001: 4), estas actividades transitorias se desarrollan en tres dispositivos centrales,:

- 1)- contratos de empleo solidaridad CES, que facilitan la inserción de los jóvenes y desempleados de larga data, los cuales se suscriben con organismos públicos o asociaciones, por periodos que van de tres a doce meses e incluso hasta 36 meses en casos particulares.
- 2)- contratos de iniciativa local, orientados para prestación de servicios a la comunidad.
- 3)- Plan de Retorno al Empleo PARE, cuya aplicación se efectivizó a partir del 2001 y que resultó de la reciente reforma del seguro del desempleo, se trata de un contrato de re-clasificación de los desempleados integrando una balanza de competencias, formación, auxilio a la movilidad y acompañamiento profesional.

#### **IV. II. RMI: INNOVACIONES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.**

En un contexto en que se han incrementado las desigualdades, con aumento de las situaciones de pobreza y exclusión, donde se suma el agotamiento del Estado de Bienestar de posguerra, se presenta una “*esperanza*” a partir de que el Estado en su función de garante de derecho, implementa el RMI como estrategia de intervención ante los nuevos riesgos sociales. Esta protección que garantiza una renta mínima a quienes no poseen ingresos para cubrir los riesgos sociales de la existencia (por su exclusión del mercado de trabajo), no sólo confirma la responsabilidad del Estado y de la sociedad como actores fundamentales para garantizar el bienestar de todos los ciudadanos, sino también, el reconocimiento de derechos y su ejercicio para aquellos que se encuentran en condición de pobreza, comprometiéndose los diferentes actores en el enfrentamiento de la exclusión social y en la búsqueda de una (re)inserción en el mercado de trabajo. La presencia del Estado y de la comunidad francesa es el reconocimiento de que todas las personas son parte esencial de la estructura social y que es un deber del conjunto de la sociedad procurar condiciones mínimas de subsistencia.

A partir de la implementación de este programa, la cuestión de la nación recuperó su lugar central, reafirmandose el Estado de Bienestar, respondiendo con un derecho basado en el respeto y salvaguarda de la dignidad de la persona humana, comprometiéndose a garantizar que todos los ciudadanos tengan condiciones dignas de vida, otorgando una renta monetaria hasta que logren acceder a un empleo (Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection



Sociale en Boschetti, 1996: 53; de Paula Faleiros, 1997: 20; Fitoussi – Rosanvallon, 1997: 68; Sposati, 2001: 70). En este marco, el RMI ha contribuido en consolidar la legitimidad política del Estado de Bienestar (aunque su crisis sea una evidencia, al igual que la fragilidad del sistema de protección social), demostrando que la sociedad francesa no ha abandonado sus ideales democráticos, al no admitir que un ciudadano no tenga condiciones básicas de vida, por lo tanto, todavía parece justo y sensato que quienes han sido derrotados no queden librados a un destino de parias (Castel, 1997: 439; Scherer, 1997: 102; Sposati, 2001: 71).

De esta forma el RMI transforma la dinámica de las políticas sociales y de la lucha contra la exclusión y la pobreza, convirtiéndose en una red de seguridad de una sociedad que se preocupa por los problemas sociales de sus ciudadanos, buscando la reorganización de los principios dirigentes de la solidaridad (Offredi, 2001b: 42). A continuación plantearemos algunas características del RMI que exponen transformaciones profundas e innovadoras en la lógica del sistema de protección social consolidado en el periodo de posguerra:

**Un dispositivo original de la protección social:** Si bien los distintos autores<sup>5</sup> exponen la originalidad del RMI, se plantean diferentes visiones en torno al lugar que ocupa este dispositivo en el sistema de protección social. Para Milano y Euzéby (en Boschetti, 1997: 36), el RMI es un componente evolutivo y complementario del sistema de protección social, inscribiéndose en la continuidad de las políticas de lucha contra la pobreza residual y relativa. Castel (en Boschetti, 1997: 37) y Rosanvallon (1995a: 164) plantean una visión diferente, presentando al RMI como una nueva respuesta a la “*brecha*” que se instaló en la articulación de la asistencia y del seguro social; para ellos, el RMI no puede ser interpretado simplemente como un nuevo dispositivo que se superpone a los anteriores. En esta perspectiva, Rosanvallon (1995a: 172), Boschetti (1997: 36) y Laroque (en Boschetti, 1997: 37), expresan que el RMI es un “*derecho revolucionario*”, una extensión de los derechos sociales que se le puede denominar “*social de tercer tipo*”, porque rompe con los conceptos tradicionales de asistencia y de seguro social, instaurando una nueva concepción de protección social, a través de un nuevo derecho de ciudadanía que tiene como fuente de derecho la solidaridad social, en el cual se afirma no solamente el derecho de vivir dignamente, sino el de vivir en sociedad. El RMI es un esfuerzo de respuesta a las nuevas formas de inseguridad y de precariedad, a las cuales las políticas sociales precedentes no son más capaces de responder (Boschetti, 1997: 37). La Renta Mínima ligada a la inserción, se inscribe en una “*zona intermedia*” entre el trabajo y la asistencia, empleo y actividad social (Rosanvallon, 1995a: 160; Castel, 1997: 452).

---

<sup>5</sup> Castel (1992, 1995, 1997), Rosanvallon (1995a), Boschetti (1996, 1997), Fitoussi-Rosanvallon (1997), Milano (en Boschetti 1997), Laroque (en Boschetti 1997), Scherer (1997), Euzéby (2001) y Offredi (2001).



**La unión de dos categorías de beneficiarios** que se presentaron divorciadas desde el nacimiento del sistema de protección social. Como expresan Boschetti (1997: 31) y Castel (1997: 434), el RMI propone el rechazo de la división entre aptos y no aptos para el trabajo, ubicándolos en un mismo plano e incluyéndolos por primera vez en una misma categoría de beneficios que, anteriormente, recibían tratamientos diferentes "... *havia tido destinos completamente separados, o pobre inválido e o pobre capaz...*" (Castel, 1996: 4). De esta manera se intenta responder al cambio en el perfil de las poblaciones, fundamentalmente al crecimiento de los trabajadores sin trabajo, que se encontraban excluidos de la lógica de la cobertura social, citando a Castel (1997: 426) "*No dependen del seguro porque no trabajaban, no depende tampoco de la asistencia clásica ya que no se encuentran en la categoría de incapacitados para el trabajo*". Como expresa Rosanvallon (1995a: 161), el RMI es un derecho en el sentido de que es accesible a todos y que traduce en el reconocimiento de que los excluidos tienen títulos para obtener un mínimo de recursos que les permitan reencontrar un lugar en la sociedad.

**El aporte de un ingreso independiente de la inclusión en el mercado de trabajo formal.** Lo que implica como beneficiario de la renta a los aptos para el trabajo, pero que se encuentran excluidos del acceso al mismo. Esta situación es totalmente nueva e impensable en el modelo de Estado de Bienestar de posguerra que había construido un sistema de protección eficaz para los riesgos sociales de la época de crecimiento. En él, sólo se brinda asistencia monetaria, a través de "*pensiones*" a los no aptos para el trabajo y jubilaciones para aquellos que en razón de su edad y años de aporte al sistema de seguridad social por medio de su trabajo, pueden retirarse del desempeño de actividades laborales; o también a aquellos que por motivos de salud se tornan no aptos para el trabajo. Pero, cabe destacar, que si bien el beneficiario del RMI no integra el mercado de trabajo formal, el otorgamiento de la renta se encuentra condicionado por un contrato de inserción obligatorio, el cual compromete al beneficiario a participar en actividades de inserción social o profesional. Por lo cual, la renta o ingreso, al igual que la recibida en un trabajo formal, se encuentra en referencia a una actividad; siendo la diferencia entre ellas, que esta última presenta diferentes propuestas (desde cursos capacitación hasta pasantías laborales) que no están inscriptas en el sistema de seguridad social. En síntesis, la renta mínima es independiente del trabajo formal, pero no del desarrollo de un contrato de inserción.

**El distanciamiento de la lógica de la asistencia: la inserción.** En el desafío de este programa por superar la "*simple asistencia*", es que se instrumenta la articulación Renta

Mínima e inserción. Varios autores<sup>6</sup> presentan las divergencias existentes ente el RMI y la asistencia tradicional, expresando que el RMI francés es una modalidad de Garantía de Renta Mínima que no puede ser confundida o substituida por las pensiones asistenciales, ni por el subsidio de desempleo del sistema de protección social, ya que se destaca de estas coberturas sociales a partir de su modalidad de intervención a través de la categoría inserción. Esta característica diferencia al RMI de los demás programas de Renta Mínima desarrollados en Europa, pues mientras estos programas se caracterizan por ser una prestación de asistencia social, destinada a garantizar la subsistencia de los individuos, en Francia el programa de RMI se inscribe en una perspectiva de lucha contra la exclusión, lo que debe ser entendido como un programa que busca la inserción social y/o profesional de sus beneficiarios (Milano- Euzéby en Boschetti, 1997: 36).

La implementación de actividades de inserción se presenta al reconocer la existencia de un nuevo perfil de personas en situación de pobreza, como consecuencia de las reestructuraciones en el mundo del trabajo. La particularidad de estas personas es que se hallaban desempleados por periodos prolongados, situación que los imposibilitaba de obtener una renta para satisfacer sus necesidades básicas de vida.

En ese sentido, la asociación de Renta Mínima e inserción es un esfuerzo por borrar el estigma del asistido como un beneficiario pasivo de un socorro, debido a su impotencia para hacerse responsable de sí mismo (Castel, 1997: 434). Así, el contrato de inserción se presenta como contrapartida a la renta, impidiendo o tratando de impedir que el RMI se reduzca a una prestación de asistencia suplementaria (Boschetti, 1997: 32), transformando la política de intervención a partir de la presencia activa del beneficiario y no de la imagen tradicional de asistidos (Castel, 1997: 434).

El rol activo de los usuarios del RMI se presenta en el marco de que estos se encontraban integrados socialmente a través de su participación en el mercado de trabajo, por lo cual, como expresa Rosanvallon (1995a: 172-175), se debe considerar a los individuos como ciudadanos activos y no solamente como asistidos a los que hay que socorrer, instrumentando una asistencia no degradante. La Renta Mínima ligada a una contrapartida procura dar forma al derecho a la utilidad social, articulando ayuda económica y participación social, a través de actividades de inserción (Rosanvallon, 1995a: 172; Fitoussi – Rosanvallon, 1997: 220).

Con la presencia de este tipo de actividades, el RMI se contrapone a la idea puramente económica de la pobreza, reconociendo su multidimensionalidad y procurando vincular la

---

<sup>6</sup> Castel (1992: 31), Rosanvallon (1995a: 161), Boschetti (1997: 39), Scherer (1997: 91) y Offredi (2001b: 42).

esfera pública (inserción profesional) como la individual (autonomía social a través de la inserción social) (Scherer, 1997: 90), de modo que la inserción es un componente esencial, no sólo para atenuar la situación de pobreza y exclusión sin limitarse a la asistencia social, sino que también es el camino en la búsqueda de una inserción efectiva en el mercado de trabajo formal y superar la situación de desempleo.

La participación en actividades de inserción se plantea como contrapartida a la renta, por lo cual su incumplimiento presenta sanciones: suspensión de la renta, imposibilidad de prorrogar o renovar el contrato de asignación de la renta, etc. (Boschetti, 1996: 57). Pero si bien la inserción es obligatoria, podemos expresar que se enmarca en compromisos recíprocos, el del beneficiario que se compromete a participar en acciones o actividades de inserción definidas con él, y el de la colectividad que se compromete a ofrecer acciones o actividades de inserción correspondientes a las necesidades de los beneficiarios (Circular de aplicación del 27 de Marzo de 1993 en Rosanvallon, 1995a: 173). En el marco de este compromiso, el contrato es firmado por ambas partes, presentando responsabilidades explícitas para los beneficiarios y para la comunidad (Lo Vuolo, 1995: 48). De este modo, el RMI francés presenta como esencial, no sólo la participación activa de los beneficiarios, sino también la participación y el deber de la colectividad de asegurar una solidaridad que supere la simple asistencia de sus ciudadanos, siendo actores fundamentales en este proceso.

Aunque el contrato de inserción es obligatorio para la contrapartida a la renta, esta obligatoriedad se atenúa a partir del estímulo a la participación directa de los propios beneficiarios en el proceso de elaboración del proyecto de inserción, siendo un derecho del beneficiario escoger aquello que es deseable para su futuro (Paugam en Boschetti, 1996: 60; Scherer, 1997: 90). En ese sentido, la circular de marzo de 1989 reafirma la necesidad de participación y de compromiso de los beneficiarios en el proceso de definición de las medidas de inserción, las cuales serán definidas con los beneficiarios y no impuestas a ellos. La circular reconoce que la inserción "*no se ordena*", ella sólo tiene chances de acontecer si articula la voluntad, la colaboración y el esfuerzo de todas las personas participantes (Boschetti, 1996: 60).

Como expresan Rosanvallon (1995a: 161- 172) y Aguilar (en Scherer, 1997: 103), la Renta Mínima de Inserción representa una redefinición de los derechos sociales, reconociendo a los individuos como miembros de una sociedad en la cual tienen derecho a ocupar un lugar y de vivir dignamente, y el deber de la colectividad de asegurar una solidaridad que supere la simple asistencia. La categoría inserción demuestra el compromiso y la solidaridad del Estado y de la sociedad francesa, distinguiendo al RMI de otras propuestas de Renta Mínima



enmarcadas en la propuesta neoliberal, una de ellas, el Workfare desarrollado en Estados Unidos. El Workfare plantea la contrapartida a la renta como la obligación de ofrecer los beneficiarios una contribución en volumen de trabajo correspondiente al valor bruto de la ayuda recibida, es decir, un reembolso del auxilio concedido (Euzeby, 2001: 3). Esta contrapartida se presenta para *"vencer la cultura de la dependencia permanente"* que concernía a una buena parte de los beneficiarios sociales que recibían subsidios por durante 5 años u ochos años o más (Rosanvallon, 1995a: 164). Para los impulsores del workfare, se busca dar a los beneficiarios una segunda oportunidad y no un modo de vida, brindándoles medios para formarse, educarse y criar a sus hijos hasta un periodo de dos años, donde rompan el círculo de la dependencia a los programas de ayuda social. Luego de ese periodo, las personas aptas serían obligadas a regresar al trabajo, ya sea en sector privado o efectuando servicios comunitarios (*"al servicio de la colectividad"*) (Rosanvallon, 1995a: 164).

Se puede observar que el workfare obedece a una lógica de individualización, la cual estigmatiza a los beneficiarios, culpabilizándolos por su situación de pobreza, exclusión o desempleo que, en realidad, es la consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo y del Estado de Bienestar, y no una incapacidad de cada persona. En estas propuestas de Renta Mínima se considera al beneficiario como un *"fracasado"* que no tiene mérito personal para lograr condiciones dignas de vida, y por tanto, la sociedad *"le otorga"* una ayuda social, la cual el beneficiario debe *"pagar"* ese *"favor"* recibido, evitando que se tornen holgazanes, ocios y oportunistas. La obligación de trabajar se presenta como una puesta en vereda de los pobres, *"una empresa de moralización"* (Rosanvallon, 1995a: 166). Así, los beneficiarios de estas políticas son considerados desocializados o indisciplinados, *"malos"* pobres, siendo un problema particular de las poblaciones carenciadas y no un problema de todos, y que necesita del compromiso fundamental del Estado y de la comunidad.

De esta forma la contrapartida del workfare se inscribe en la discriminación, y es allí que se contrapone al programa francés, siendo relevante destacar esa divergencia: el compromiso social presente en la categoría inserción, la cual se enmarca en la lógica de la solidaridad y la co-responsabilidad de la sociedad en un problema social que compete a todos como parte de la estructura social. Como expresa Rosanvallon (1995a: 172), la obligación no es unívoca, no es una coacción que pesa sobre una sola parte, ejerce también una coacción positiva sobre la sociedad misma, con una implicación recíproca del individuo y de la sociedad: responsabilización del beneficiario considerado como actor de su propio devenir y una obligación de medios por parte de la sociedad.



Si bien el RMI se distancia de la perspectiva moralista y disciplinadora del workfare, también encubre el pensamiento de los que consideran a la inserción como un elemento esencial para evitar el ocio y la holgazanería de aquellos que tendrían que trabajar. La inserción es una dimensión que busca evitar que el beneficiario del RMI se vuelva un dependiente de la asistencia social, convirtiéndose en una especie de “fábrica de vagos o perezosos” al no presentar ninguna compensación de parte de estos (Boschetti, 1997: 33).

Cabe destacar que si bien el RMI plantea dos modalidades de inserción, teniendo en cuenta a la población beneficiaria del RMI, que son fundamentalmente, los desempleados de larga duración y trabajadores precarios, la circular de aplicación del 9 de marzo de 1989 se orienta en el sentido de la inserción profesional: *“Para la mayor parte de los beneficiarios del RMI, el trayecto de inserción que deberá fijarse como objetivo es la inserción profesional en un plazo mas o menos largo. En efecto, es así como se garantiza de mejor modo la autonomía y la inserción duraderas. Una fase preliminar de readaptación social será, cierto, necesaria para muchos beneficiarios, pero para otros, es a partir de una perspectiva de inserción profesional que deberá ser situado, de inmediato, el contrato de inserción.”* (Ministerio de la Solidaridad, la Seguridad y la Protección Social) (Boschetti, 1996: 53; Castel, 1997: 435). En ese sentido se continuará el desarrollo de este trabajo, con relación a las posibilidades de concreción de la inserción profesional en los beneficiarios del RMI.

#### **IV. III. LA INSERCIÓN PROFESIONAL EN EL RMI: ¿POSIBILIDADES REALES ANTE LOS CAMBIOS EN EL MUNDO DE TRABAJO?**

Como plantean Boschetti (1996: 53) y Castel (1996: 5; 1997: 435), es posible afirmar que en la Ley del RMI, la inserción profesional ocupa el lugar más importante, ya que procura la (re)inserción del beneficiario en el mercado de trabajo, reintegrarlo. En este sentido es que en el desarrollo del contrato de inserción, donde teóricamente las actividades de inserción son acordadas con los beneficiarios, las dos terceras partes de ellos solicitan como primera prioridad un empleo (Boschetti, 1997: 33; Castel, 1997: 435).

Entonces los beneficiarios del RMI, jóvenes que buscan empleo por primera vez, trabajadores precarios y desempleados de larga duración, desean desarrollar actividades de inserción profesional, en donde encuentren un espacio en un sistema de interdependencias, adquiriendo así, una utilidad social y una suficiencia (Castel, 1995: 34), pero

fundamentalmente, plantean la esperanza y la expectativa de inscribirse o reinscribirse en el mercado de empleo formal luego de culminar su contrato con el RMI.

Esta situación se advierte a partir de la centralidad del modelo de empleo formal en la sociedad, el cual es el medio fundamental de inscripción del individuo en la estructura social. El trabajo continúa siendo la referencia más añorada, es la principal prioridad, siendo, como enuncia Danani (1998: 105), un elemento básico en la integración social, por ser simultáneamente la única vía de generación de ingresos considerada legítima, y, consecuentemente, también la única vía de satisfacción de necesidades para los no propietarios. Así, el trabajo no sólo posee valor por el acceso a un ingreso, sino por su valor social en el desarrollo y soporte del ser humano y en la organización de las estrategias de vida tanto individuales como familiares y colectivas. Ante la centralidad del trabajo en la sociedad, siendo no sólo una referencia económica, sino también psicológica, cultural, política y simbólicamente dominante (Castel, 1997: 454), el objetivo prioritario del RMI es ayudar a que los beneficiarios del programa reencuentren un lugar "normal" en la sociedad, y puedan conservar un vínculo estrecho con el trabajo socialmente útil y con los privilegios ligados a él (Castel, 1997: 434-456).

De este modo el RMI procura combatir la exclusión, tratando de afrontar los problemas que originaron su nacimiento a fines de la década de 1980. Lograr la reinscripción en el régimen común es, tanto para los trabajadores sin trabajo como para el Estado Francés, la solución "*a sus males*", creando la esperanza de retornar al mercado de trabajo formal, logrando su autonomía con relación a satisfacer sus necesidades y proyectar su futuro de vida.

Pero este marco de esperanzas y compromisos empieza a desvanecerse cuando aparecen las dificultades de concretar la inserción profesional para todos o para la mayoría de los aptos para el trabajo, en el nuevo contexto del mundo del trabajo.

Si bien el RMI exime de las cargas sociales a las empresas que reclutan a los beneficiarios del RMI, de manera tal que vuelvan a ser rentables para el empleador (Rosanvallon, 1995: 184); las demandas de inserción profesional por parte de la empresa son insuficientes, teniendo en cuenta la fuerte selectividad del mercado de trabajo, que excluye a los trabajadores, fundamentalmente, mayores y de baja calificación (Euzéby, 2001: 8). Se plantea no sólo la falta de ofertas de actividades de inserción profesional, sino también que estas actividades conduzcan a un trabajo realmente estable que permita una integración real (Castel, 1992: 35)

Pero consideramos que no sólo por la situación del mercado de trabajo, sino también por la crisis del Estado de Bienestar, donde a partir de las reestructuraciones capitalistas, el Estado ha

perdido no sólo su rol de mediador en las relaciones capital-trabajo, sino también la intervención en la economía, por lo cual se le presentan serias dificultades para implementar políticas de empleo efectivas y enfrentar al nuevo modelo flexibilizado. La función política es imprescindible y es allí que se presenta el rol del Estado como actor fundamental para afrontar la crisis del empleo y exclusión social, *“las potencialidades para “luchar contra la exclusión” son grandes pero en gran medida no se aplican”* (Castel, 1997: 444).

También la imposibilidad de desarrollar actividades de inserción profesional se plantea a partir de lo que Castel (1992, 31) denomina la heterogeneidad de los beneficiarios del RMI, *“Algunos son capaces de trabajar con un poco de apoyo. Bastaría con un pequeño empujón para que encuentren trabajo y serían capaces de defenderse por sí mismos. Sin embargo, otros se encuentran “gravemente desocializados”. Para ellos es imposible al menos directamente. Se diría entonces que son objeto de la inserción social”*. Continuando en ese sentido, Rosanvallon (1995a: 162) expresa que el itinerario de inserción se adapta a las necesidades de la persona (depende de la situación de cada beneficiario) y a las posibilidades de oferta de inserción. Rosanvallon (1995a: 162) cita un ejemplo, *“Así, a una viuda de 55 años que no considera retomar una actividad y está bien insertada en su medio, se le propone ser útil en su entorno en vez de incitarla a efectuar un cursillo de formación profesional. En cambio, un beneficiario más joven puede necesitar, antes de realizar un curso semejante, una ayuda con vistas a su desarrollo personal, ayuda del tipo de las que aseguran las “casa de jóvenes”. Otro beneficiario necesita únicamente un curso de perfeccionamiento para reinsertarse duramente en el plano profesional”*.

Por consiguiente, podemos observar que en el RMI se presentan:

- Un mínimo de beneficiarios que desarrollan actividades de inserción profesional y que han podido encontrar un empleo más o menos estable en el mercado de trabajo (Castel, 1995: 34). Logran salir del RMI, al encontrar un lugar relativamente estable en el seno de la sociedad a través del trabajo (Castel, 1996: 6).
- Beneficiarios que desarrollarán actividades de inserción social a partir de: la fragilidad psicológica y/o problemas de salud, la espera de la edad legal para jubilarse o la escasa posibilidad de procurar empleo por causa de la edad (Offredi, 2001a: 39).
- Beneficiarios que desarrollan actividades de inserción profesional y que permanecen aún en el dispositivo (desde la creación del programa) sin que el contrato o los contratos sucesivos de inserción los hayan conducido a la salida (Offredi, 2001a: 15). También beneficiarios que ante la escasa oferta de inserción profesional ni siquiera desarrollan actividades de inserción profesional.



Estos dos últimos grupos de beneficiarios son los denominados “*RMIstas de larga duración*” (Offredi, 2001b: 54), “*asistidos permanentes*” (Boschetti, 1997: 41) o “*insertados permanentes*” (Castel, 1996: 6), ya que perduran en el RMI en una situación intermedia, que es de inserción social.

#### IV. IV. ¿QUÉ ES LA INSERCIÓN SOCIAL?

Como expresa el informe de la Comisión Nacional de Evaluación del RMI (en Castel, 1997: 437), “*Para una gran parte de los beneficiarios, estas acciones los conducen hacia un estado “transitorio-duradero”: en situación de inserción, estas personas tienen un estatuto intermedio entre la exclusión y la inserción definitiva*”. Para los beneficiarios del RMI, la inserción es una modalidad curiosa de existencia social, porque ellos no están de hecho integrados, no están posicionados como personas que tienen un lugar estable en la sociedad, pero tampoco son personas excluidas (Castel, 1996: 6; 1997: 437). La inserción social se establece en la zona de asistencia de la vida social, situación intermedia y diferente a la zona de integración social (trabajo estable y relaciones sociales sólidas) y de la zona de exclusión (expulsión del empleo y aislamiento social) (Castel, 1996: 6; 1997: 418).

Por ende, los insertados permanentes no se encuentran en la zona de exclusión, ya que la inserción se inscribe en un contexto donde no se puede ya integrar mediante el trabajo (integración activa), pero cuando tampoco se acepta convertir a estas personas en meros asistidos (integración pasiva); y cuando en fin, tampoco se puede tratarlos como a esos inútiles del mundo (Castel, 1992: 30). En ese marco, la inserción social es un esfuerzo por no abandonar por completo al beneficiario, a quien “*se acompaña*” en su situación presente, tejiendo en torno de él una red de actividades, iniciativas, proyectos (1997: 436). Estos constituyen esfuerzos por reinsertar a los desafiliados, estableciendo sistemas de protección mediante la construcción de “*entornos*” de protección específicos de carácter compensatorio (Vecinday, 2003: 63-64-73). De esta manera, la inserción social intenta una “*socialización secundaria*”, es decir vincular al individuo con “*un submundo institucional o basado en instituciones*” (Castel, 1997: 437).

La inserción social procura ser una respuesta para el enfrentamiento de la exclusión, y en ese sentido un Trabajador Social del RMI entrevistado por Boschetti (1996: 72) plantea que actualmente la sociedad nos propone que el empleo no será más el mismo de antes y que no será más, necesariamente, la actividad principal de las personas y la principal fuente de renta. Continúa expresando que ahora es necesario encontrar otros medios, nuevas formas para



intentar llevar a las personas a comprender que, en un proceso como ese, lo más importante es que ellas puedan encontrar una identidad por medio de actividades que no sean, necesariamente, actividades de orden profesional.

La disociación entre renta y trabajo insta un status de *“asistido permanente”* y propone un reconocimiento social ligado a la ciudadanía (inserción social), o sea la (re)construcción de la identidad basada en una actividad que no este, necesariamente ligada al trabajo estable (Boschetti, 1997: 41-42).

En este marco, la inserción social se plantea a los beneficiarios que presentan fragilidad psicológica y/o problemas de salud, como un mecanismo para mantener el vínculo institucional entre la persona y/o el beneficio de derechos conexos, evitando el alejamiento del programa de personas vulnerables o desafiadas (Offredi, 2001a: 39). Mientras que para los beneficiarios que no han encontrado un lugar estable en el mercado de trabajo y permanecen en el RMI, la inserción social procura mantener la dinámica personal, haciendo un acompañamiento y buscando formas de valorización de las competencias adquiridas a través de las estrategias de sobrevivencia (Offredi, 2001a: 40). Si bien en este acompañamiento se presentan diferentes respuestas por parte de los beneficiarios del RMI, donde algunos poseen apreciaciones negativas a partir de su nostalgia de (re) inscripción en el mercado de trabajo formal; otros resisten el proceso de vulnerabilidad a través de la inserción en redes de cambio diversificadas, más o menos formalizadas o reconocidas, que acaban constituyéndose realmente en verdaderos espacios de socialización (Offredi, 2001a: 21-23).

De este modo, el RMI se propone mecanismos de inclusión, apuntando los vínculos sociales, la socialización y la participación social de sus beneficiarios. En este marco, los individuos construyen y reinventan su destino a partir de dinámicas sociales positivas, que se constituyen en redes de inserción relacional. Offredi (2001a: 23-24), señala algunas de las estrategias de supervivencia desarrolladas por parte de los RMIstas de larga duración, a las cuales denomina como *“Modos diversificados de inserción”*:

**Actividades monetarias:** A veces se presenta a los RMIstas de larga duración la posibilidad de desarrollar pasantías laborales o actividades de inserción profesional, mientras que otros poseen trabajo independiente o informal (pero se mantienen en el RMI, ya que sus ingresos son insuficientes para garantizar condiciones mínimas de existencia a ellos y a sus familias).

**Actividades no-monetarias:** permutas de ayuda mutua (trueques) y el desarrollo de actividades solidarias que permiten el acceso a recursos de la economía informal no mercantil. Estas últimas se desarrollan en dos formas:

- Actividades relacionadas al trabajo doméstico, autoproducción (huertas, quintas), ayuda mutua, servicios que permiten a las familias aumentar su consumo de bienes sin precisar aumentar sus recursos monetarios.
- Actividades voluntarias.

**Actividades en la esfera de la no producción:** participación social, cultural, política y el ocio.

En este escenario social, el RMI se vuelve una política compensatoria, siendo un "*auxilio*" para aquellos que fueron atrapados por la crisis del empleo, y han quedado desamparados en la sociedad. Como plantean Castel (1997: 436), de Paula Faleiros (1997: 19) y Lavinias (1999: 187), el programa funciona como un balón de oxígeno o un chaleco salvavidas, ya que mejora marginalmente las condiciones de vida de los beneficiarios, sin poder transformarlas. Permite que los beneficiarios vivan mejor en el punto en que se hallan (zona intermedia), siendo una manera efectiva de ocuparse de las personas que se encuentran al margen de la vida social, viviendo lo que llamamos exclusión (Castel, 1996: 7). Así, los insertados permanentes se mantienen en un régimen social intermedio que representa un estatuto nuevo, generado por el desmoronamiento de la sociedad salarial y la manera actual de enfrentarlo (Castel 1997, 439).

Sin negar el esfuerzo del RMI como una política de lucha contra la pobreza, los diferentes autores expresan que el Estado debe desarrollar políticas sociales que intervengan en busca de soluciones estructurales. Para Castel (1992: 35-36), si bien la inserción social es un intento de reparación de los vínculos sociales una vez que estos se han roto o deteriorado; el Estado debería promover otro tipo de políticas sociales más ambiciosas que consistirían en intervenir en la zona de vulnerabilidad: políticas de empleo, de vivienda, de familia, etc., que tendrían una función más preventiva que reparadora. Es preciso buscar un término de equilibrio entre: políticas de lucha contra la exclusión como el RMI, pero al mismo tiempo políticas sociales más generales, universales; el Estado podría mejorar su desempeño sin cambiar fundamentalmente el registro de sus intervenciones (Castel, 1996: 7; 1997: 444). En el mismo sentido, Rosanvallon (1995a: 125), Scherer (1997: 105) y Sposati (1997: 110) expresan que es preciso desarrollar políticas sociales que enfrenten la desigualdad y el desempleo y, que al mismo tiempo, sean capaces de garantizar condiciones básicas de dignidad y ciudadanía. Se deben buscar otras alternativas, una de ellas la reintegración de los individuos a la esfera del trabajo.

#### **IV. V. PARA EL FINAL.**

##### ***DEL CENTRO A LA PERIFERIA: EL ESTADO SOCIAL URUGUAYO.***

En una muy breve reseña sobre el Estado uruguayo, podemos decir que este país con relación a los demás países de América Latina, se ha caracterizado como un país modelo ante el desarrollo de políticas sociales en: salud, asistencia social, educación, legislación laboral, alimentación, sistema de seguro social entre otros; inspirados en los procesos desarrollados en Europa, principalmente, en Francia (Pastorini, 2001b: 125). Este modelo se desarrolló a inicios del siglo XX con las presidencias de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915) y posteriormente con la presidencia de Luis Batlle Berres (1947-1951), asumiendo la responsabilidad social ante las problemáticas sociales y laborales de la época. En este marco se desarrolla la cohesión social, la integración socio-política de la sociedad desde el Estado, a través de la implementación de una gama de políticas sociales universales<sup>7</sup> (Pastorini, 2001b: 125).

Pero este Estado Social comenzó a agotarse en la década de 1970, siendo una de sus causas, la agudización de la crisis económica que arrastraba desde 1955. Ésta repercutía en la esfera social y política, el Estado perdía su capacidad mediadora, aumentando la conflictividad social (Filgueira, 1994: 49). En este marco, en el año 1973 Uruguay sufre el advenimiento de la dictadura militar, donde las políticas sociales mostraban los ajustes de tiempos de crisis, agregándole las consecuencias de la represión que caracterizó al período (Filgueira, 1994: 69).

Con la restauración democrática en el año 1985, esta situación de ajuste no varía, trayendo consigo un gobierno con reformas del Estado, fundamentalmente por la vía de contención del gasto social y concentrando su atención en la economía, tratando de lograr una continuidad con el control de la actividad económica (Filgueira, 1994: 69). Se produce la reducción de las intervenciones sociales, con una fuerte influencia de los organismos internacionales, los cuales condicionaron la cooperación y el financiamiento, con la aceptación del criterio de focalización y selectividad de las políticas sociales dirigidas a los sectores más pobres (Mirza, 2001: 142).

Cabe señalar, que aunque en Uruguay se establece en la década de 1990 un corte en la universalidad de las políticas sociales, no se ha desarrollado un “puro” proceso privatista, sino lo que denomina Filgueira (2003), privatización “by default”, por defecto. Debido a que, si bien no se procesan reformas en el modelo estatista en la educación y en la salud, el

---

<sup>7</sup> De esta manera, el Estado Social Uruguayo se estructuraba sobre cuatro pilares. la asistencia pública, la instrucción pública, leyes y resoluciones del Poder Ejecutivo concernientes al funcionamiento del mercado laboral y la política sobre el retiro de la fuerza de trabajo, la denominada seguridad social. (Filgueira. 1994: 17 a 21).



síntoma de crisis en estos sistemas, lleva a constatar una estratificación de la población, entre los que eligen alternativas privadas y los que no pueden costear estos servicios, accediendo a un sistema público que se encuentra estancado o en declive. En donde se desarrolla un giro privatista es en la seguridad social, reformándose en 1995 este sistema de monopolio estatal. Se establece un régimen mixto, donde se reciben las contribuciones y se otorgan las prestaciones en forma combinada (Lagomarsino- Equipo de Representación de los Trabajadores en la Seguridad Social, 1997; Filgueira, 2003):

- una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional del Banco de Previsión Social (BPS): Seguros de enfermedad y desempleo, asignaciones familiares, pensiones no contributivas.
- otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio realizado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP): jubilación, incapacidad y pensión.

En lo económico, en la década de 1970 se observa el estancamiento productivo del modelo de sustitución de importaciones<sup>8</sup>. Esto repercute en la inestabilidad del mercado de trabajo, situación que toma mayor profundidad en la década de 1990, ante la presencia de cambios en el mundo del trabajo, que dificultan aún más la inserción en el mercado de trabajo: inestabilidad laboral, crecimiento del trabajo precario y del desempleo de larga duración.

Con referencia al impacto de las reestructuraciones capitalistas en el aumento del desempleo, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Uruguay en el año 1990 revelaba una tasa de desempleo de 8,5%, la cual presentó niveles constantes hasta el año 1995, donde se evidencia el aumento del desempleo a 10,3%. Pero este problema comienza a adquirir mayor magnitud a partir del año 2000, donde se verifica un aumento progresivo de la tasa de desempleo a 13,6%, tocando fondo a partir de la crisis nacional en el año 2002, donde se exhibe una tasa de 16,9%. En este marco, se advierte un aumento de la pobreza que implica que un millón de personas en el país estén en situación de pobreza (Instituto Cuesta Duarte- PIT-CNT, 2003). Los trabajadores sin trabajo formal como trabajadores formales con bajos salarios (y sus familias), sufren un deterioro progresivo de las condiciones materiales de vida, como también la exclusión de los derechos sociales garantizados por el sistema de protección social. Esta población ingresa en la zona de exclusión social, que como plantea Baráibar (1999: 64), en América Latina supone hablar de pobreza y

---

<sup>8</sup> Uruguay había presentado desde la década de 1940 hasta la década de 1970, un modelo de sustitución de importaciones que consolidaba el crecimiento económico, con apertura al desarrollo industrial y la instalación de diferentes empresas (Baráibar, 1999: 135). Este desarrollo económico se presentaba con un fuerte papel del Estado, no sólo en fomentar y proteger a la industria y sus inversiones, sino también en controlar los precios de los productos, para el acceso de la población al consumo de masas (Baráibar, 1999: 135).



marginalidad, ya que se plantea en sociedades donde los mecanismos de integración social (pleno empleo y Estado de Bienestar con una ciudadanía con un importante desarrollo en los derechos sociales, civiles y políticos) no se desarrollaron plenamente, que nunca resolvieron sus problemas de pobreza y desigualdad y que- en términos generales- no alcanzaron niveles de integración social importantes. En este escenario social, la población en situación de pobreza extrema se encuentra accediendo a políticas sociales focalizadas, precarias y paliativas, que en lo más mínimo “*atenúan*” la situación de pobreza.

Como plantea Dornelles (2001: 85), no es posible hablar de derechos humanos, justicia social, democracia, ciudadanía, sin enfrentar el problema de la pobreza o de la exclusión. Y no es posible enfrentar la cuestión de la exclusión y de la miseria sin tratar de cuestiones como la distribución de la renta, de las políticas sociales que satisfacen derechos básicos. En el sentido de atender la satisfacción de los derechos sociales, es que se dirige la principal y primera acción estratégica del primer gobierno nacional de izquierda uruguayo: el Plan Nacional de Emergencia Social (PANES), instrumentado a través del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) creado por el nuevo gobierno. El PANES procura soluciones urgentes que no incluyen transformaciones de fondo, aunque conforman una plataforma para poder encararlas en el futuro inmediato. El PANES es un programa focalizado, que se dirige a 200.000 personas (aproximadamente 40.000 hogares) que viven en situación de indigencia o vulnerables a la indigencia.

#### **IV. VI. DEL RMI FRANCÉS AL INGRESO CIUDADANO URUGUAYO.**

Entre los diferentes programas<sup>9</sup> implementados en el PANES, se presenta el Programa de Ingreso Ciudadano<sup>10</sup> (IC), que corresponde a una transferencia monetaria de 1.363 pesos, asumiendo el beneficiario compromisos o contraprestaciones (MDS, 1/4/2005). Este es el

---

<sup>9</sup> Además del Ingreso Ciudadano, se presentan como componentes del PANES (MDS, 1/4/2005):

- Plan Alimentario Nacional (PAN) Apoyo alimentario, prioritariamente a personas que sufren déficit nutricional
- Programa Emergencia Sanitaria.
- Programa Educación en Contextos Críticos
- Programa Trabajo Transitorio.
- Programa Asentamientos Precarios y Pensiones.
- Programa Alojamiento a las personas en situación de calle.

<sup>10</sup> Cabe señalar que en América Latina, concretamente en el cono sur, Argentina y Brasil se encuentran desarrollando programas de Garantía de Renta. En Brasil se ha implementado en algunos de sus estados Programas de Garantía de Renta Mínima (PGRM) y Programas de Garantía de Renta Familiar Mínima (PGRFM). En el caso Argentino, se implementa un programa denominado Ingreso o Salario Ciudadano, dirigido a Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

primer derecho que ha comenzado a recibir la población beneficiaria, a partir de los días 24 y 25 de Mayo en las agencias del Banco de la República de todo el país. Cabe destacar, que el Ingreso Ciudadano en una primera instancia, se encontraba previsto su pago para la segunda semana del mes de Mayo. El atraso en el pago del ingreso corresponde a que, recién el 17 de Mayo fue aprobada la Ley N° 17.869 de creación e implementación del PANES, que contiene fundamentalmente, aspectos del programa de IC.

En el marco de los programas de Garantía de Renta, y luego de haber analizado el RMI Francés, plantaremos algunos ejes que nos acercarán al IC uruguayo, y destacar algunas aproximaciones y divergencias que posee este programa con el RMI Francés.

**Compromiso social por parte del Estado.** Al igual que el Estado Francés, el nuevo gobierno uruguayo asume su responsabilidad social en la garantización del bienestar de la población. En esta primera instancia, el compromiso social del Estado se encuentra dirigido a resolver con urgencia las necesidades básicas insatisfechas de aquellas personas que se encuentran en situaciones críticas de pobreza extrema o indigencia. Como expresa el MDS (1/4/2005), la atención de las situaciones de emergencia social es el primer paso hacia la necesaria inclusión en el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. En este marco, la implementación del PANES se presenta como un imperativo ético y político, que no sólo procura apaliar la pobreza, sino también, apuntar a la reducción sustantiva de la brecha social, redistribuyendo la riqueza nacional con sentido de justicia social y equidad (MDS, 1/4/2005).

**Fuerte focalización de la población beneficiaria.** Los beneficiarios del IC son: personas mayores de 18 años de edad o menores de 18 años con niños a cargo, que se encuentren en situación de pobreza extrema o de indigencia (quienes no pueden cubrir de manera satisfactoria la alimentación diaria); cuyos ingresos estén por debajo del Valor Promedio de la Canasta Básica Alimentaria al día 1° de marzo de 2005 y aquellos hogares que se hallan comprendidos por debajo del Valor Mínimo de la Línea de la Pobreza (MDS, 1/4/2005). En síntesis, son beneficiarios aquellos hogares que no superen los 1300 pesos promediales por personas (excluyendo asignaciones familiares, prestaciones por invalidez y vejez) y presenten carencias críticas en sus condiciones de vida (Artículo 6 de la Ley 17.689 del PANES). En particular el plan atenderá a: niños y adolescentes, jefas y jefes de hogar desempleados, mujeres embarazadas, adultos mayores y discapacitados (MDS, 1/4/2005). Al seleccionar esta población beneficiaria, se procura garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguayo (MDS, 1/4/2005).

En este nuevo enfoque de políticas sociales en Uruguay, observamos que se plantea una fuerte selectividad, dirigiéndose exclusivamente a la atención de aproximadamente 200.000 uruguayos en situación de pobreza extrema o indigencia. El plan de emergencia busca atender y superar primero las situaciones de mayor gravedad, las más urgentes en el escenario social uruguayo. Por consiguiente, el IC (que es el primer derecho a recibir y el que determina a los beneficiarios) realiza una discriminación de la población en situación de pobreza, seleccionando como prioridad aquellas personas que dentro de esta situación se encuentran viviendo en las peores condiciones de vida, indigencia, marginación. De este modo, se excluye de los beneficios del IC y de los demás programas del PANES a unas 800.000 personas por encontrarse en condiciones de pobreza, que si bien manifiestan carencias (necesidades básicas insatisfechas), se considera que sus problemas son menos urgentes para ser atendidos en esta primer medida. También esta fuerte focalización se encuentra argumentada, en procurar disponer de la manera más eficiente los escasos recursos económicos del Estado. Entonces, si bien reconocemos las bondades del PANES y la necesidad de focalización en este tipo de políticas sociales, consideramos que este plan la desarrolla hasta su límite, siendo de alguna forma una selección discriminatoria entre la población pobre, poniendo en riesgo la calidad de vida de aquellos que se encuentran excluidos del plan.

Frente a esta característica del IC se advierten algunas divergencias con el RMI:

El IC presenta una fuerte selección, planteando como prioritaria la atención de la población en situación de mayor riesgo social: pobreza extrema o indigencia. Mientras que el RMI francés focaliza sus acciones desde un enfoque de discriminación positiva, comprendiendo a toda persona que no posea condiciones mínimas de existencia, incluyendo como población beneficiaria a pobres e indigentes. Cabe señalar, que en Francia hablar de indigentes significa una situación diferente a la presentada en nuestro país, tanto en su cuantía, como en los perjuicios hacia la población, los cuales son de menor grado con relación a los vividos por la población uruguaya, ya que tradicionalmente se han presentado ciertas protecciones por parte del Estado Francés.

La otra divergencia que se desprende se encuentra referida a los destinatarios de cada programa, observándose que con el enfoque integral que plantea el PANES, el IC se dirige básicamente al hogar, que si bien presenta un responsable o titular del IC, automáticamente accede a los beneficios de los distintos programas toda la familia. Entretanto, en el RMI se plantean una clara tendencia a la individualización de los beneficios hacia la persona que accede a la renta, presentándose menores consideraciones en torno a la familia.



Para seleccionar de forma más ajustada a la población beneficiaria se desarrolló un **test de recursos**, el cual consta de un primer paso, que es la solicitud de inscripción al Ingreso Ciudadano a través de un formulario en las Oficinas del Banco de Previsión Social (BPS), o en aquellas zonas más alejadas del país (previamente seleccionadas) se realizaron jornadas de inscripción "hogar por hogar", con equipos del MDS integrados por estudiantes universitarios. Como expresa la subsecretaria del MDS Ana Olivera (30/3/2005), *"El formulario tiene una serie de elementos que están vinculados con la casa, con los materiales que esté hecha la casa, si tiene conexión al saneamiento o no, si tiene baño o no tiene baño, con la cantidad de componentes que tiene el hogar, con el nivel educativo del hogar, con los niveles de atención de salud en el hogar, con todo eso se compone la definición del indicador crítico de la situación de indigencia, y es lo que define la inclusión en el Plan."*

El segundo paso es el desarrollo de entrevistas domiciliarias de los posibles beneficiarios, que tiene dos finalidades:

- comprobar la condición de pobreza extrema o de indigencia de quien solicita el IC y por tanto el ingreso al plan,
- reconocer la situación concreta en que vive cada familia, permitiendo conocer con cual o cuales de los diferentes programas propuestos por el PANES se intervendrá para encontrar las rutas de salida de la situación de pobreza extrema.

En este carácter de "verificar" las condiciones críticas de pobreza de sus beneficiarios, se reconoce la aproximación del IC con las prestaciones clásicas de la lógica de la asistencia social, en las que se requiere justificar el estado de incapacidad como criterio para ser beneficiado. Esta exigencia de demostrar las carencias, es decir, la existencia de condiciones de exclusión social para ser beneficiario, puede provocar, en el intento del PANES por contribuir en generar mejores condiciones de vida, en ser una forma de continuar estigmatizando a los tradicionales beneficiarios de políticas focalizadas.

**Contrapartida:** En el Art. 8 de la Ley del PANES se expresa, *"se constituye en un requisito indispensable para recibir las prestaciones otorgadas por el PANES, el cumplimiento de contrapartidas tales como la inscripción y la asistencia regular de los menores al sistema educativo formal, los controles médicos periódicos de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas, la participación de actividades comunitarias..."*. Se establecen compromisos recíprocos, por parte del Estado la prestación monetaria del Ingreso Ciudadano, y por parte de los beneficiarios, asumir responsabilidades y deberes ciudadanos hacia su entorno familiar y social:

Con la obligación de la inserción escolar o liceal de los niños y adolescentes del hogar (que en el plan constituyen un 63% del total de los beneficiarios), se procura atender el problema de la deserción del sistema educativo. Pues, si bien la asistencia a la escuela y al ciclo básico de educación secundaria es obligatoria, se observa el crecimiento de la deserción del sistema educativo, que principalmente se presenta en niños y adolescentes en situación de pobreza o pobreza extrema. De este modo, el IC procura contribuir con la reducción de este problema, siendo un mecanismo de control del ejercicio del derecho a la educación de los niños y adolescentes, al aplicarlo como contrapartida al ingreso. Se pretende favorecer la escolaridad de los niños y adolescentes, frenando los niveles educacionales insuficientes; teniendo en cuenta que la educación constituye el activo más importante para formar las capacidades humanas, siendo el medio para generar en un futuro mejores condiciones de vida. Las intervenciones en los problemas concernientes al sistema educativo serán ejecutadas por el Programa Educación en Contextos Críticos del PANES. Consideramos que se deberán instrumentar o articular nuevos programas o políticas educativas para continuar trabajando en torno a este problema y reivindicar el ejercicio del derecho a la educación; teniendo en cuenta que este problema no es exclusivo de la población beneficiaria del PANES, y que en un plazo de dos años culminará el Ingreso Ciudadano como medio de control en el acceso al sistema educativo de estos niños y adolescentes.

El MDS (1/4/2005) subraya que la atención primaria de salud es un derecho de toda la población uruguaya, y sin pretender excluir a la población, se procura intervenir en el riesgo de vida de los beneficiarios del PANES, que como hemos mencionado, 63% son niños y adolescentes. A través del Programa Emergencia Sanitaria, los médicos diagnosticarán el riesgo de salud de esta población, presentando el tratamiento correspondiente para una mejor calidad de vida; que serán articulados, con el Plan Alimentario Nacional (PAN), de apoyo alimentario que atenderá prioritariamente a personas que sufren déficit nutricional; y el Programa Asentamientos Precarios y Pensiones que pretende la erradicación de asentamientos (Arismendi, 22/05/2005). El Ministerio de Salud Pública presenta un papel primordial en estas acciones, ocupándose de que existan unidades básicas de atención en los distintos lugares o policlínicas móviles en un primer momento *“en esos lugares lejanos donde se dice que no llega nada”* (Arismendi, 22/05/2005). Se buscan subsanar las dificultades de acceso que tiene la población en situación de indigencia en la atención de la salud, que si bien es un servicio público, presenta diferentes problemas que van desde la calidad del servicio para atender o solucionar los complejos problemas de salud (desnutrición, problemas respiratorios, etc.),

hasta las dificultades económicas de los beneficiarios (tanto para acceder a los centros de salud debido a la falta de dinero para transportarse, como para realizar tratamientos, acceder a ciertos medicamentos, etc.).

La contrapartida se encuentra relacionada al vínculo entre el titular del IC con los demás integrantes del hogar, buscando en estas situaciones, que los padres o tutores de los niños o adolescentes cumplan con sus deberes, la inserción en el sistema educativo como la atención de la salud de los mismos, encaminadas a garantizar mejores condiciones para las futuras generaciones. En este marco, el cumplimiento del ejercicio de los derechos de los integrantes del hogar es el determinante para continuar recibiendo el IC. Aquí se observa notoriamente el enfoque integral del PANES, tomando como centro de sus intervenciones al hogar; de esta manera se busca superar la perspectiva parcial de las políticas sociales en la atención de los problemas de los sectores más pobres.

Al igual que el RMI, el IC establece compromisos recíprocos Estado- beneficiario, a través de una contrapartida, que procura la participación y responsabilidad del beneficiario en el programa. Pero en contraposición al RMI que establece una contrapartida individualizada, es decir, realizada por el beneficiario que se ha inscrito en el programa; en el IC se plantea el compromiso del hogar beneficiario, con el propósito de encontrar los medios para superar la situación de pobreza extrema.

Por tanto, al observar la población beneficiaria de cada programa, se advierten las distancias entre un país central y un país periférico y lo esperable de cada contrapartida. En Francia, los efectos de las transformaciones en el mundo del trabajo comienzan a observarse a partir de la década de 1980, donde el Estado inicia la instrumentación de algunas medidas para enfrentar la situación de vulnerabilidad y exclusión social, concretándose en 1988 con el programa RMI. De este modo el RMI como mecanismo de lucha contra la exclusión social, establece como contrapartida la inserción social y/o profesional de sus beneficiarios, buscando restablecer vínculos sociales y el retorno al mercado de trabajo formal.

En cambio, la población uruguaya beneficiaria del IC se encuentra en situación de emergencia social debido a un largo y profundo deterioro del Estado Social uruguayo y del mundo del trabajo, siendo sus efectos devastadores en las últimas décadas. Entonces, para un país periférico, la contrapartida se realiza desde una óptica más básica, la de construir mecanismos de inclusión en una sociedad con fuerte grado de desigualdad y desintegración social, estableciendo o restableciendo el ejercicio de sus derechos sociales. En este marco, el IC es la "entrada" para que los ciudadanos uruguayos en situación de indigencia accedan a



la satisfacción de sus necesidades básicas: salud, alimentación, educación, vivienda, entre otras; procurando mejorar la calidad vida de la población, a partir de establecer un primer camino de salida a la situación de extrema pobreza.

**Mecanismo orientado hacia la futura integración social de los beneficiarios.** En este marco, el IC y los demás programas del PANES se constituyen en el primer eslabón para alcanzar la integración social de la población en situación de exclusión social y marginalidad. Este desafío se sustenta en el relacionamiento del PANES con otras medidas estatales: económicas, productivas, sociales, políticas; *“...cuyos objetivos apuntan a generar las condiciones de carácter estructural imprescindibles para emprender efectivamente el camino hacia la igualdad, la equidad y la justicia social.”* (MDS, 1/4/2005). En este escenario, el IC pretende ser de algún modo una vía para tener por primera vez o recobrar las condiciones mínimas de existencia de quienes se encuentran viviendo en las situaciones de vida más angustiantes.

**Tipo de beneficio.** Aquí observamos dos aspectos del IC:

- Por una lado, plantea la limitación de ser un programa con un valor fijo de 1363 pesos (menor al salario mínimo), no considerando el número de integrantes del hogar, que puede variar desde un integrante hasta diez o más, con una presencia importante de niños y adolescentes. Por tanto, se exhibe claramente que es un mecanismo que *“alivia”* la situación de extrema pobreza.
- Por otro lado, al ser el IC una prestación en dinero, permite que los beneficiarios lo usen *“libremente”*, administrándolo y distribuyéndolo, conforme a las prioridades de cada hogar en particular. De esta manera se rechaza un mayor control y estigmatización sobre los beneficiarios, como el que podría originar la entrega de vales o ticket (representando un valor de cambio para acceder a alimentos, etc.) que ha sido discutido en Uruguay. Esto se basa en los prejuicios existentes sobre los sectores pobres, donde se expresa que malgastan el dinero; por tanto con un valor de cambio que se encuentra limitado (ticket) principalmente a alimentos, se evita la mala distribución de los beneficiarios.

**Duración del beneficio:** No se ha planteado el tiempo de duración del beneficio, si el del programa en general, que es de dos años de duración. Se expresa que a medida que se vayan *“solucionando”* los problemas sociales de los beneficiarios irán abandonando el programa, presentando una entrada abierta para el ingreso de nuevos beneficiarios. La transitoriedad del PANES se plantea al constituirse como un primer paso en la atención de los problemas sociales más urgentes de la población en condición de pobreza extrema, por lo cual estará fuertemente vinculado a políticas sociales de mediano y largo plazo. Entonces, el Ingreso

Ciudadano y los demás programas del PANES son medidas necesarias ante la gravedad de los problemas sociales de los sectores más excluidos, pero como expresa el MDS (1/4/2005), estarán concatenadas a otras medidas de gobierno de carácter económico, productivo, social y político, cuyos objetivos apuntan a generar las condiciones de carácter estructural imprescindibles para emprender efectivamente el camino hacia la igualdad, la equidad y la justicia social.

Con relación al tiempo de duración del beneficio y del programa, se desprenden algunas cuestiones a tener en cuenta, ante la constatación de los problemas que el RMI ha tenido con relación a la posibilidad de lograr su objetivo prioritario: insertar a sus beneficiarios en el mercado de trabajo.

Al igual que la propuesta del PANES, el RMI pretendía ser transitorio, tanto en la duración del beneficio (de 3 meses a un año), como en la culminación del programa general, su "*autodisolución*" (Castel, 1997: 437) a través de que las actividades de inserción profesional se constituyeran en el medio para la (re)inscripción en el mercado de trabajo formal de sus beneficiarios. Pero, por las razones expuestas anteriormente (Ver punto IV. III), el RMI se ha constituido en una política social con 16 años de permanencia, consolidándose como un programa intermedio en el sistema de protección social. Si bien el RMI ha pretendido que sus beneficiarios retornen a la zona de integración social; el escenario social, político y económico de Francia ha cambiado, siendo el RMI una política compensatoria, no logrando enfrentar la crisis del empleo formal y estable. Entonces, ante estas dificultades, la duración del beneficio del RMI se convierte en permanente para una parte importante de los beneficiarios.

Ante estas constataciones, nos genera una gran inquietud la posibilidad de lograr la transitoriedad del IC y de los demás programas del PANES, cuando se pretende atender la compleja problemática social de aquellos que se encuentran en condición de pobreza extrema, con fuertes signos de exclusión social. Si bien señalamos las bondades de este plan, consideramos que el desafío de lograr superar la situación de emergencia social en un plazo de dos años evidencia ciertas limitaciones, pero no la imposibilidad de que esto sea viable en un plazo más largo, que capaz trascienda este período de gobierno nacional. Cabe destacar, que en el logro de los progresos en la calidad de vida de la población, y por consiguiente la posible transitoriedad del plan, juega un papel sumamente importante la articulación del PANES con otras políticas sociales a largo plazo y de corte estructural, que buscan combatir la pobreza e impedir su reproducción.

## **VI. VII. A MODO DE SÍNTESIS.**

En este último capítulo realizamos un análisis del RMI, buscando interpretarlo y comprenderlo en el nuevo escenario social, político y económico de la sociedad francesa y del Estado de Bienestar. En este marco se presentan necesarias las propuestas de Garantía de Renta para paliar o hacer frente a las situaciones de pobreza y exclusión social, secuelas de las transformaciones en el mundo del trabajo. En ese sentido, son políticas sociales innovadoras que se dirigen a una nueva categoría de beneficiarios: los excluidos de la participación en el mercado de trabajo formal, y por consiguiente excluidos del sistema de protección social.

En particular el RMI posee una característica que lo diferencia de los demás programas de Garantía de Renta, ya que no sólo otorga una renta monetaria mínima, sino también plantea el desafío de insertar o reinsertar en el mercado de trabajo a aquellos trabajadores que fueron excluidos del mismo; a través del desarrollo de una contrapartida a la renta: actividades de inserción social y/o profesional. Pero la concreción de la inserción en el mercado de trabajo formal presenta una serie de dificultades ante los cambios en el mundo del trabajo, por lo cual una parte de los beneficiarios del RMI se reinsertan laboralmente y la gran mayoría de beneficiarios no logra el objetivo buscado. De manera que se encuentran en una situación de "*insertado permanente*", que los ubica en una zona intermedia, entre la integración real y la exclusión social definitiva. Se busca insertar a los beneficiarios a través de la ciudadanía social, procurando la participación social a través de la valoración de actividades que no estén relacionadas al mercado de trabajo.

En el final de este trabajo se plantea un panorama general de la situación social uruguaya y la responsabilidad social del nuevo gobierno, a partir de la implementación de un plan de emergencia y su primer programa a llevar a cabo, el IC. En este marco, el plan será el puntapié inicial para atender las carencias de los uruguayos que viven en situación de pobreza extrema o indigencia, aspirando a superar esta situación de emergencia social en un corto plazo.



## V. CONCLUSIONES

Este trabajo pretendió contribuir en la aproximación e interpretación de la Renta Mínima de Inserción, en el marco de las nuevas estrategias de intervención del Estado para enfrentar la exclusión social vinculada a las reestructuraciones en el mundo del trabajo. Al final de este trabajo es relevante destacar algunas impresiones que se desprenden del mismo:

Pese a la existencia de contextos sociales, culturales, políticos y económicos con amplias distancias entre países centrales y periféricos, pudimos comprobar que las acciones capitalistas propagan efectos globales, y aunque presentan matices, los países centrales no han escapado a los efectos excluyentes de las reestructuras capitalistas en la clase que vive del trabajo.

La categoría trabajo ha sido un eje fundamental en la explicación de los procesos vividos en la clase trabajadora. La presencia del trabajo llevó a la consolidación de la sociedad salarial, a su integración social, y ahora su ausencia o precarización provoca la reversión de estos procesos, produciendo el resurgimiento de la cuestión social, ligada a la crisis del empleo. Se constata así, el planteo de diferentes autores, sobre la fuerte vinculación entre los procesos de exclusión y las transformaciones en el mundo del trabajo.

Esta desestabilización de la sociedad salarial presenta su efecto más negativo en el desempleo de larga duración, donde la falta de participación en el mercado de trabajo repercute en la vida social de la persona, no sólo en la falta de ingreso y en el acceso al sistema de seguros sociales que brindan seguridad y satisfacción de las condiciones materiales de vida, sino que se producen importantes rupturas en el desarrollo de la vida cotidiana, observándose en: los modos de relacionamiento con el entorno, el autoestima, la identidad social, las aspiraciones futuras, la inserción relacional, la participación social y política de la persona en la sociedad.

Frente a estos nuevos riesgos sociales: crecimiento de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social en la clase que vive del trabajo, se constata la vulnerabilidad de sistema de protección social, demostrando que para que su funcionamiento fuera eficaz se encontraba adosado a la garantía por parte del Estado de Bienestar y del modelo fordista, del casi pleno empleo para la población.

Por tanto, la crisis del Estado de Bienestar y del fordismo, ligado al agotamiento del modelo de empleo formal y estable constituido en el principal mecanismo de integración social, pone en juego la capacidad de la sociedad para funcionar como ciudadanos

interdependientes, su poder integrador frente al nuevo escenario social enmarcado en la desigualdad social.

**Con relación al programa de Renta Mínima de Inserción francés, hemos llegado a las siguientes apreciaciones:**

La presencia de una nueva cuestión social en el marco de la crisis del empleo formal, estable y continuo, no sólo demuestra que las políticas sociales tradicionales no se encuentran adaptadas para el enfrentamiento de estos problemas sociales que resurgen cuando se creían “*solucionados y superados*”, sino que el Estado como garante de derechos de la población debe ser uno de los principales actores en procurar estrategias para el enfrentamiento de la exclusión social.

La nueva cuestión social requiere para su enfrentamiento nuevos enfoques en políticas sociales, y en ese sentido el RMI propone una nueva estrategia de política social que interviene en la brecha generada en el sistema de protección social. En este marco, se constatan las reestructuras sufridas en las formas de protección social y solidaridad, reorganizándose la asistencia ante la crisis de la sociedad salarial, donde se garantiza un nuevo derecho: la Renta Mínima de Inserción. Este derecho se encuentra dirigido, fundamentalmente, a una nueva categoría de beneficiarios en políticas sociales: desempleados de larga duración y trabajadores precarios.

Como programa de Garantía de Renta, podemos afirmar que el RMI cumple con su propósito de garantizar subsistencia económica y el ejercicio de derechos sociales básicos a la población que no posee condiciones mínimas de existencia, en el marco de las reestructuras capitalistas. Pero los problemas en el RMI se presentan al pretender ir más allá de la renta monetaria, instrumentando como contrapartida a la renta la categoría inserción, ocupando un lugar central en el programa. Se observa un desfase entre las soluciones que propone el RMI y sus resultados en el escenario social. En este marco la inserción plantea controversias, por lo cual consideramos que puede ser calificada como:

- Innovadora y ambiciosa: ya que con una perspectiva transformadora en la modalidad de los programas de Garantía de Renta, se propone además de garantizar la subsistencia económica, el objetivo prioritario de (re)insertar social y profesionalmente a sus beneficiarios. De este modo, el RMI procura ser un beneficio transitorio, reintegrando a los ciudadanos al eje fundamental de la sociedad: el trabajo. Estos grandes desafíos de la inserción se enmarcan en el reconocimiento de las particularidades de esta nueva categoría de beneficiarios (fundamentalmente, desempleados de larga duración y

trabajadores precarios), por lo cual se realiza el esfuerzo de ser una política social que supere la “simple” asistencia, atendiendo no sólo los aspectos económicos de la exclusión, sino también los aspectos sociales y psicológicos, garantizando el derecho a vivir en sociedad, siendo un mecanismo capaz de reintegrar a los beneficiarios en la estructura social. En este marco, la asociación Renta Mínima e Inserción sería la solución a los problemas de los beneficiarios, ya que los reinscribiría en el mercado de trabajo formal.

- Ambigua y contradictoria: ya que este propósito de (re)inserción laboral del RMI queda en términos generales, en el debe; fracasando en la posibilidad de inserción de sus beneficiarios en el nuevo mercado de trabajo selectivo, excluyente y flexibilizado. El RMI demuestra que en la práctica no es fácil enfrentar los fuertes efectos de las transformaciones en el mundo del trabajo y que le es imposible encontrar un trabajo estable para todos los beneficiarios. Frente a la imposibilidad de la inserción profesional para ofrecer soluciones definitivas a las consecuencias del desempleo estructural o trabajo precario, el RMI se enfrenta a beneficiarios permanentes en el programa, a partir de su condición de “*supernumerarios*” o “*inempleables*”. En este contexto emergen las ambigüedades de la inserción, pues, inicia sus intervenciones en busca de soluciones desde la justicia social: (re)inserción en el mercado de trabajo; y culmina en su mayoría, resolviendo de algún modo sus problemas desde un enfoque asistencial-integrador: inserción social. Entonces, frente a las transformaciones sociales, la inserción social se constituye en el esfuerzo por incluir desde otros medios, a los excluidos de la participación en el mercado de trabajo formal, instalando un nuevo modo de existencia social: “*insertado permanente*”.

A través del status de insertado permanente se comprueba que el RMI se constituye en una política asistencial de subsistencia, que protege a los individuos de la exclusión, manteniéndolos en una zona intermedia donde mejoran de manera provisional sus condiciones de vida, pero que no ofrece perspectivas reales de autonomía e independencia económica. Entonces el RMI evita la degradación de la dignidad humana y la exclusión definitiva de aquellas personas que han quedado al margen del proceso competitivo; siendo una política necesaria en el marco de la crisis de la sociedad salarial, para “*rescatar*” de algún modo a la población de los embates de las reestructuraciones capitalistas.

Si bien se destaca el esfuerzo de la inserción social en su propósito de compensar y enfrentar de algún modo la falta de una verdadera integración social brindada por el trabajo, se revela un nuevo problema ante el status de insertado permanente en una sociedad que



ha constituido al trabajo como el eje fundamental de la vida de los seres humanos. Este modo de existencia social instala en la sociedad una nueva contrariedad que, si bien podríamos calificarla como “*superior y mejor*” a la tensión incluidos- excluidos, establece un modelo de sociedad que actualmente se divide entre ciudadanos con el ejercicio pleno de su ciudadanía basada en el trabajo formal e insertados permanentes con una ciudadanía basada en lo social, que procura “*conectarlo*” a organizaciones e instituciones que buscan crear estrategias de sobrevivencia y sustituir al eficaz poder integrador del trabajo. Entonces, Renta Mínima e inserción son necesarias porque enfrentan a la exclusión social evitando mayores perjuicios en la sociedad, pero son insuficientes al estancarse en su función “*reparadora*”; no logrando eliminar los efectos de la reestructuras capitalistas, siendo una de sus consecuencias la instalación de un modo de existencia “*flotante*” en la sociedad.

Concluimos, que pese a las complejidades existentes en el RMI, es un programa complementario al sistema de protección social, cuya función es compensar los “*vacíos*” generados ante las transformaciones sufridas en la sociedad; convirtiéndose en la única vía para obtener condiciones mínimas de existencia, cuando se es rechazado de la participación en el mundo del trabajo.

**En la aproximación realizada al programa de Ingreso Ciudadano del PANES hemos constatados que:**

Si bien ambos programas RMI e IC, se enmarcan en la atención de las situaciones de exclusión social, se advierte que ambos países presentan contextos diferentes (centro-periferia), lo que determina algunas diferenciaciones en las formas de instrumentación de cada programa.

En el caso uruguayo, se presenta una agudización de las situaciones de exclusión social, observándose un profundo deterioro en la calidad de vida de la población, lo que implica hablar de indigencia y marginación. Esta agudización de los problemas sociales es producto de las crisis económicas y de las políticas sociales de los últimos gobiernos uruguayos, que plantean dificultades para enfrentar y frenar los problemas sociales que han llegado a los límites de la pobreza extrema y la marginación, efecto de relaciones económicas desiguales. Por consiguiente, las políticas sociales se han caracterizado por “*parcheos*” que apenas “*alivian*” la situación de pobreza e indigencia.

Se destacan las bondades del IC, dirigiéndose no sólo a garantizar una renta monetaria mínima, sino también la atención desde un enfoque integral (con los otros programas del PANES) de las situaciones más acuciantes de la población en condición de exclusión, pretendiendo superar los "*parcheos*" tradicionales de las políticas sociales.

También se observan limitaciones del IC, ya que este continúa enmarcado en una fuerte lógica de focalización, demostrando una severa selectividad de sus beneficiarios, excluyendo del plan a las personas que si bien viven en condiciones de pobreza, presentan un "*menor*" riesgo en el marco de los problemas sociales.

En este escenario social, el programa IC es el puntapié inicial del plan de emergencia, que se establece no sólo como el primer beneficio a recibir, sino además como "*la entrada*" a la satisfacción, de algún modo, de las necesidades básicas insatisfechas de la población para encontrar una mejoría de la calidad de vida. En ese sentido es que se destaca la particularidad de la contrapartida del IC, enfocada hacia la garantía y ejercicio de los derechos sociales básicos de todo los integrantes del hogar.

El PANES se constituye en el primer eslabón generado por el nuevo gobierno, en su propósito de construir mecanismos que generen rutas de salidas efectivas de las situaciones de exclusión social. Y en ese marco es que surgen algunas incógnitas sobre las posibilidades reales de que este primer eslabón logre la efectiva salida de la situación de pobreza extrema o indigencia en un plazo estimado de dos años. Si bien es necesario el enfrentamiento urgente de esta problemática social, consideramos que ante el empobrecimiento agudo y fuerte desintegración social de esta población, será en un largo plazo que se logrará de una manera más efectiva la construcción de rutas de salida y superar la situación de emergencia social. En ese sentido, destacamos el papel primordial que tendrá la articulación del PANES con otras medidas de gobierno que atenderán el carácter estructural de la pobreza extrema, pero consideramos que será en un plazo demasiado largo, que excederá al primer gobierno nacional de izquierda. Será un proceso muy complejo que el Estado uruguayo deberá realizar, para lograr en un futuro que aún se encuentra lejano, la integración efectiva y el pleno ejercicio de la ciudadanía de quienes han perdido la dignidad humana, ya que no poseen formas de vida decente.

Consideramos que a futuro se deberán evaluar las consecuencias del PANES, acentuándose en:

- Las posibilidades de mejorar la calidad de vida de la población uruguaya en situación de exclusión social.
- El PANES plantea diferentes programas que buscan abarcar la totalidad de los problemas sociales más urgentes de la población en condición de pobreza extrema; por tanto es necesario observar cómo a través de su enfoque integral logra erradicar la emergencia social.
- El desarrollo de la participación de los beneficiarios en el Plan, teniendo en cuenta las contrapartidas obligatorias que se plantea para acceder al IC.
- La perspectiva de los beneficiarios en relación al PANES.
- La articulación del PANES con otras medidas de gobierno que ataquen el carácter estructural de la pobreza, fundamentalmente políticas de empleo y de vivienda, que consigan rutas de salidas "*reales*" a la situación de exclusión social.
- El carácter provisional del PANES. Por lo argumentado, es ineludible constatar esta característica del plan, principalmente en el programa de IC.

**El rol fundamental del Estado en las intervenciones sociales.** Se constata que el Estado se ha constituido y continúa siendo, uno de los actores fundamentales en la instrumentación de políticas sociales destinadas a garantizar y reconstruir la integración social. Ante el crecimiento de situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, es sumamente necesario que el Estado ejerza su rol protagónico en el enfrentamiento de estos problemas sociales. Por tanto, es destacable la implementación de programas como el RMI y el PANES, que cada uno con sus particularidades, se convierten en políticas sociales sumamente necesarias, en sociedades que han sufrido fuertes mutaciones:

- En el caso del RMI garantizando el bienestar social de sus ciudadanos, procurando generar mecanismos para la reconstrucción de la cohesión social, instalándose en este esfuerzo un nuevo modo de existencia social por defecto: la inserción social.
- El PANES, procurando atenuar y frenar la situación de emergencia social que afecta a la población en situación de exclusión y marginación social, con el gran desafío de lograrlo en un período de dos años.

Pero sin desacreditar el esfuerzo de estos nuevos enfoques en políticas sociales, consideramos que para efectivizar plenamente el ejercicio de la ciudadanía, se deben articular estas intervenciones con políticas sociales que atiendan el carácter estructural de este fenómeno, destacando entre ellas políticas de empleo, y es allí que también el Estado debe demostrar su función política.



## **BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO, Luis Enrique (1999): *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*. Ed. Trotta, Fundación 1º de Mayo. Madrid. España.

ANDERSON, Perry (1996): “Balanço do Neoliberalismo”, en SADER, Emir (Org). *Pós-Neoliberalismo. As políticas Sociais e o Estado Democrático*. Ed. Paz e Terra. 3ª Edición. Sao Paulo. Brasil.

ANTUNES, Ricardo (1995): *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidad do Mundo do Trabalho*. Ed. Cortez, 2ª Edición. Sao Paulo. Brasil.

\_\_\_\_\_. (1999): “Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho”, en CFESS- ABEPSS- CEAD- UnB. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Brasilia. Brasil.

\_\_\_\_\_. (2000): “Trabalho e precarização numa ordem neoliberal”, en GENTILI, Pablo-FRIGOTTO, Gaudêncio. *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Ed. CLACSO. Buenos Aires. Argentina.

ARÁUJO de Oliveira, Manfredo (1998): “A nova problemática do trabalho e a ética”, en TEIXEIRA, Francisco- ARÁUJO de Oliveira, Manfredo (Orgs.). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. Ed. Cortez, 2º Edición. Sao Paulo. Brasil.

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

\_\_\_\_\_. (2001): “Algunas vinculaciones entre los procesos de exclusión social y los cambios en el mundo del trabajo”, en Revista *Serviço Social & Sociedade Nº65 Seguridade Social e Cidadania*. AÑO XXII, Marzo. Brasil.

\_\_\_\_\_. (2002): “Aptitud e inaptitud para el trabajo: transformaciones en los sistemas de protección social”, en Revista *Serviço Social & Sociedade Nº72 Cidade, Proteção e Controle Social*. AÑO XXIII, Noviembre. Brasil.

BEKER, Víctor A.- MOCHÓN, Francisco (1994): “La intervención del Estado en la economía: la política fiscal”, en *Economía. Elementos de micro y macroeconomía*. Ed. McGraw-Hill, España.

BOSCHETTI, Ivanete (1996): “O trabalho e a assistência: as hesitações e os paradoxos do programa de renda mínima na França”, en Revista *Serviço Social & Sociedade N° 52 Mundo do Trabalho*. AÑO XVII, Diciembre. Brasil.

\_\_\_\_\_. (1997): “Saídas para a “crise”: o debate teórico em torno do programa de Renda Mínima francês”, en SPOSATI, Aldaiza (Org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?*. Ed. Cortez. Sao Paulo. Brasil.

CASTEL, Robert (1992): “La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales”, en ALVAREZ-URÍA, Fernando. *Marginación e Inserción*. Ed. Endymion, Madrid. España.

\_\_\_\_\_. (1995): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”, en *Archipiélago, Carpeta “Pobreza y Peligro”, revista N° 21*. Ed. Archipiélago, Barcelona. España.

\_\_\_\_\_. (1996): “Renda Mínima de Inserção e Exclusao”, en Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo - Núcleo de Seguridade e Assistência Social. *Seminário Internacional: Renda Mínima e Exclusao*. Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social 5. Diciembre. Brasil.

\_\_\_\_\_. (1997): *La Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Ed. Paidós. Buenos Aires. Argentina.

CORREA, Violeta (1998): “Integración o desintegración social. La intervención del Trabajo Social en las Políticas Sociales”, en CASTRONOVO, Raquel (Coord.). *Integración o Desintegración Social en el Mundo del siglo XXI*. Ed. Espacio. Buenos Aires. Argentina.

COUTROT, Thomas (2000): “Trabajo, empleo, actividad”, en GENTILI, Pablo- FRIGOTTO Gaudêncio. *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Ed. CLACSO. Buenos Aires. Argentina.

DANANI, Claudia (1998): "El trabajo es un sueño eterno: pensando lo político de la integración social", en CASTRONOVO, Raquel (Coord.). *Integración o Desintegración Social en el Mundo del siglo XXI*. Ed. Espacio. Buenos Aires. Argentina.

DEL PINO, Mauro (2000): "Política educacional, empleo e exclusión social", en GENTILI, Pablo- FRIGOTTO Gaudêncio. *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Ed. CLACSO. Buenos Aires. Argentina.

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL (1992): "*Plan de Estudios*". Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República. Montevideo. Uruguay.

DE PAULA FALEIROS, Vicente (1997): "Renda Mínima: Uma Avaliação", en SPOSATI, Aldaiza (Org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?*. Ed. Cortez. Sao Paulo. Brasil.

\_\_\_\_\_. (2000): "Las funciones de la Política Social en el Capitalismo", en BORGIANI, Elisabete - MONTAÑO, Carlos (Orgs.). *La Política Social Hoy*. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social N°5. Ed. Cortez. Sao Paulo. Brasil.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Ed. Alfons el Mangànim-IVEI. Valencia. España.

EUZEBY, Chantal (2001): "Una renda mínima com o sem contrapartida?", en PUC-SP - Núcleo de Seguridade e Assistencia Social. *Coloquio Internacional: Brasil- Francia- Portugal. Renda Mínima no debate Internacional. 17 y 18 de Abril*. Sao Paulo. Brasil.

FERNÁNDEZ, Arturo (1997): *Flexibilización laboral y crisis del sindicalismo*. Ed. Espacio. Buenos Aires. Argentina.

FILGUERIA, Fernando (1994): "Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista", en FILGUERIA, Carlos FILGUERIA, Fernando. *EL largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Ed. Arca- Peithos. Montevideo. Uruguay.

FITOUSSI, Jean Paul - ROSANVALLON, Pierre (1997): *La nueva era de las desigualdades*. Ed. Manantial. Buenos Aires. Argentina.



GALENDE, Emiliano (1998): "Crisis y perspectivas de la integración social y salud mental", en CASTRONOVO, Raquel (coord.). *Integración y desintegración social en el mundo del siglo XXI*. Ed. Espacio. Buenos Aires. Argentina.

GORZ, André (1998): *Miserias del presente. Riqueza de lo posible*. Ed. Paidós. 1ª Edición. Buenos Aires. Argentina.

HOBSBAWM, Eric (2001): *Historia del Siglo XX. 1914-1991*. Ed. Crítica. 2º Edición. Barcelona. España.

IAMAMOTO, Marilda (1999): "O trabalho do Assistente Social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social", en CFESS- ABEPSS- CEAD- UnB. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Brasília. Brasil.

\_\_\_\_\_. (2002): "Fenómeno social de la exclusión", en SEVERINI, Sonia (Coord.). *Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión. VIII Jornadas de Servicio Social*. Asociación de Profesionales de Servicio Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ed. Espacio. Buenos Aires. Argentina.

LAURELL, Asa Cristina (2000): "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo", en BORGIANNI, Elisabete - MONTAÑO, Carlos (Orgs.). *La Política Social Hoy*. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social N°5. Ed. Cortez. Sao Paulo. Brasil.

LAVINAS, Lena (1999): "¿Renta mínima o beca escolar? Paralelos entre las experiencias internacionales y las iniciativas brasileñas", en CARPIO, Jorge- NOVACOVSKY, Irene (Comps.). *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Ed. Fondo de Cultura Económica de Argentina y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires. Argentina.

LONGHI, Augusto (2002): *Documento N°63*. Departamento de Sociología- Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República. Montevideo. Uruguay.

LO VUOLO, Ruben (Comp.) (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Ed. Ciepp / Niño y Dávila Editores. Buenos Aires. Argentina.

MANTERO, Osvaldo (1988): "Flexibilización del trabajo", en CALERO, Fernando-  
MANTERO, Osvaldo. *Nuevos retos del sindicalismo*. Ed. Nueva Sociedad. Caracas.  
Venezuela.

MARSHALL, T. H. - BOTTOMORE, Tom (1998): *Ciudadanía y clase social*. Ed. Alianza.  
Madrid. España.

MIRZA, Christian (2001): "Políticas Sociales en tiempo de crisis", en Equipo de Trabajo  
Social del Ciclo Básico, FCS- DTS. *Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y  
perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea*. Universidad de la República.  
Montevideo. Uruguay.

MISHRA, Ramesh (1992): "El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social", en  
*Colección de la Revista de Trabajo N° 33*. Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y  
Seguridad Social. Madrid. España.

MORALES, Carlos A. (1998): "Suministros de servicios sociales a través de organizaciones  
públicas no estatales. Aspectos generales", en CUNILL Grau, Nuria- BRESSER, Luiz Carlos.  
*Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Ed. Paidós. Buenos Aires. Argentina.

OFFREDI, Claudine (2001): "Viver o RMI sem o "I"" (a) y "Sinais de Recomposição do  
Vínculo Social e do Vínculo Salarial nos programas de Inserção" (b), en PUC-SP - Núcleo de  
Seguridade e Assistência Social. *Coloquio Internacional: Brasil- Francia- Portugal. Renda  
Mínima no debate Internacional. 17 y 18 de Abril*. Sao Paulo. Brasil.

PASTORINI, Alejandra (2000): "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y  
límites en la categoría "concesión-conquista"" en, BORGIANNI, Elisabete - MONTAÑO,  
Carlos (Orgs.). *La Política Social Hoy*. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social N°5. Ed.  
Cortez. Sao Paulo. Brasil.

\_\_\_\_\_. (2001): "La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad" (a) y "Políticas  
Sociales y Servicio Social en el escenario neoliberal" (b), en Equipo de Trabajo Social del  
Ciclo Básico, FCS- DTS. *Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la  
profesión en la complejidad contemporánea*. Universidad de la República. Montevideo.  
Uruguay.

PEREIRA, Potyara (1999): “A metamorfose da questao social e a reestruturação das políticas sociais”, en CFESS- ABEPSS- CEAD- UnB. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Brasilia. Brasil.

\_\_\_\_\_. (2000): “La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social”, en BORGIANNI, Elisabete - MONTAÑO, Carlos (Orgs.). *La Política Social Hoy*. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social N°5. Ed. Cortez. Sao Paulo. Brasil.

PIEDRA CUEVA, Enrique- PRATES, Suzana (1985): “Introducción”, en PIEDRA CUEVA, Enrique- PRATES, Suzana- RODÉ, Patricio- RODRÍGUEZ, Silvia - RODRÍGUEZ, Ernesto. *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. CLACSO-CIEDUR. Ed. Banda Oriental. Montevideo. Uruguay.

ROSANVALLON, Pierre (1995a): *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*. Ed. Manantial. Buenos Aires. Argentina.

\_\_\_\_\_. (1995b): *La crisis del Estado de Providencia*. Ed. CIVITAS. Madrid. España.

SARACHU, Gerardo (1998 ): *Fragmentaciones en el mundo del trabajo y su impacto en los colectivos de trabajadores: Experiencias en el sindicalismo uruguayo*. Tesis de Maestría. UFRJ/ ESS. Rio de Janeiro. Brasil.

\_\_\_\_\_. (2003): “Cambios en el mundo del trabajo. Desafíos para la intervención profesional”, en Seminario Taller: *Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional (2001-Salto)*. Ed. FCS-DTS, Montevideo. Uruguay.

SCHERER, Elenise (1997): “Renda Mínima de Inserção: Inclusao e Exclusao”, en SPOSATI, Aldaiza (Org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?*. Ed. Cortez. Sao Paulo. Brasil.

SCHUSTER, Federico (2002): “Fenómeno social de la exclusión”, en SEVERINI, Sonia (Coord.). *Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión. VIII Jornadas de Servicio Social*. Asociación de Profesionales de Servicio Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ed. Espacio. Buenos Aires. Argentina.

SPOSATI, Aldaiza (Org.) (1997): “Apresentação”, en *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?*. Ed. Cortez.Sao Paulo. Brasil.

\_\_\_\_\_. (2001): “A Inclusão Social e o Programa de Renda Mínima”, en PUC-SP - Núcleo de Segurança e Assistência Social. *Coloquio Internacional: Brasil- Francia- Portugal. Renda Mínima no debate Internacional. 17 y 18 de Abril*. Sao Paulo. Brasil.

STOLOVICH, Luis (1992): *Los desafíos del movimiento sindical*. Ed. CIEDUR- DATES. Montevideo. Uruguay.

TEIXEIRA, Francisco (1998): “O neoliberalismo em debate”, en TEIXEIRA, Francisco-ARÁUJO de Oliveira, Manfredo (Orgs.). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. Ed. Cortez. 2º Edición. Sao Paulo. Brasil.

VECINDAY, María Laura (2003): “El proceso de globalización y su impacto en los patrones de regulación sociopolítica”, en Revista *Serviço Social & Sociedade N°76*. Año XXIV, Noviembre. Brasil.

VIERA, Evaldo (2000): “Política social, política económica y método”, en BORGIANNI, Elisabete - MONTAÑO, Carlos (Orgs.). *La Política Social Hoy*. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social N°5. Ed. Cortez. Sao Paulo. Brasil.

ZAPATA Donoso, Sonia (2001): “Exclusión y ciudadanía”, en *Debates Sociais N°58 Exclusão Social. Novas e Velhas Formas*. Año XXXVI. Ed. CBCISS. Rio de Janeiro. Brasil.

#### EN INTERNET.

[www.chasque.apc.org/icudu/coyuntura/informejulio2003.htm](http://www.chasque.apc.org/icudu/coyuntura/informejulio2003.htm). INSTITUTO CUESTA DUARTE- PIT-CNT (2003): *Informe sobre la evolución de la pobreza en el Uruguay: 1998 a 2002*.

[www.guiadelmundo.org.uy/cd/socwatch/ury.html](http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/socwatch/ury.html). FILGUEIRA, Fernando (2003): *Plataforma Social Watch Uruguay*.

[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy) (Instituto Nacional de Estadísticas): información sobre tasa de desempleo en Uruguay.



**www.parlamento.gub.uy** (Parlamento de la República Oriental del Uruguay): *Ley N° 17.869 de creación e implementación del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social.*

**www.presidencia.gub.uy** (Presidencia de la República Oriental del Uruguay):

ARISMENDI, Marina (22/05/2005): *PANES: más de 100 mil inscriptos; el próximo 24 comienza pago del Ingreso Ciudadano.*

MDS- Ministerio de Desarrollo Social (1/4/2005): *Inicio de inscripciones al Plan Nacional de Emergencia Social.*

OLIVERA, Ana (30/3/2005): *Declaraciones a la prensa de la Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social Ana Olivera.*

PRESIDENCIA - República Oriental del Uruguay (10/3/2005): *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.*

**www.serpaj.org.uy/inf97/segsoc2/htm.** (Organización Servicio de Paz y Justicia):  
LAGOMARSINO, Gabriel- Equipo de Representación de los Trabajadores en la Seguridad Social (1997): *Evaluación del nuevo Sistema de Seguridad Social.*