

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

**Una mirada a la ciudadanía.**  
**Presencias y ausencias de los derechos sociales en las actuales**  
**propuestas de políticas sociales: un análisis desde el plan CAIF**

**Valeria Castro López**  
**Tutora: Ximena Baraibar**

**2005**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<hr/>	
<b>CAPITULO 1: TRANSFORMACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS SOCIALES. HACIA UNA NUEVA MATRIZ</b>	<b>7</b>
<hr/>	
1.1 LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES A PARTIR DE LOS AÑOS 70	7
1.2 LA NUEVA MATRIZ DE POLÍTICAS SOCIALES	11
1.3 LOS PRINCIPALES EJES DE LA REFORMA	12
1.3.1 LA FOCALIZACIÓN	12
1.3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN	14
1.3.3 LA COOPERACIÓN PÚBLICO- PRIVADA	16
<b>CAPITULO 2: DERECHOS SOCIALES Y ESTADOS DE BIENESTAR</b>	<b>19</b>
<hr/>	
2.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA DESDE LOS APORTES DE T.H MARSHALL.	19
2.2 CARACTERIZACIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR	22
2.3 ESTADOS DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA	24
<b>CAPITULO 3: DESARROLLO Y CRISIS DE LA MATRIZ DE BIENESTAR EN URUGUAY</b>	<b>30</b>
<hr/>	
3.1 BREVE RESEÑA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR EN URUGUAY.	30
3.2 COMIENZO E INSTALACIÓN DE LA CRISIS	33
<b>CAPITULO 4: UN CASO PARADIGMÁTICO DE LA NUEVA MATRIZ DE POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY. EL ANÁLISIS DEL PLAN CAIF</b>	<b>36</b>
<hr/>	
4.1 SURGIMIENTO E INSTITUCIONALIDAD	37
4.2 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN	38
4.3 LA FOCALIZACIÓN EN EL MARCO DEL PLAN	40
4.3.1 UBICACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN IMPLEMENTADA	40
4.3.2 REFLEXIONES EN TORNO A LA FOCALIZACIÓN	42
4.4 LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA Y LA PARTICIPACIÓN FAMILIAR EN EL MARCO DEL PLAN	44
4.4.1 LA RELACIÓN DEL PLAN CON LAS ASOCIACIONES CIVILES	45
4.4.2 DISCUSIÓN EN TORNO A LA COOPERACIÓN PÚBLICO- PRIVADA	46
4.4.3 LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS	52
4.4.4 DISCUSIÓN EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN FAMILIAR	54
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>57</b>
<hr/>	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>59</b>
<hr/>	

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye la monografía final, realizada como parte de las exigencias curriculares para la obtención del título de Licenciado en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

En este trabajo se intentará reflexionar desde el análisis de un ejemplo concreto --el Plan CAIF<sup>1</sup>-- acerca de en que medida la nueva matriz de políticas sociales, emergente a partir de los años `80 y `90 posibilita y se ubica o no en una lógica de consolidación de derechos sociales.

Consideramos que se produce una situación paradójica: las actuales intervenciones sociales por un lado se fundamentan en el acceso a determinados bienes sociales por parte de la población que ha sido históricamente excluida de los beneficios del desarrollo económico y del bienestar social impulsado desde el Estado y en este sentido parecen consolidar en cierta medida los derechos sociales. Al mismo tiempo, el contexto social, económico y político en el que las mismas se desarrollan, -que marcan la desestabilización de los mecanismos de integración y de acceso al bienestar que fueron desarrollados a lo largo del siglo XX y consolidados después de la segunda guerra mundial- así como las formas de administración concretas de las nuevas políticas, generan dudas sobre si estas intervenciones consolidan o no los derechos sociales.

Actualmente asistimos a un proceso de reconfiguración de los conflictos propios de la integración social, profundos cambios sociales aparecen frente a nuestra mirada como fragmentarios, desestructurantes y minados de incertidumbres.

Así, las transformaciones de las manifestaciones de la cuestión social en una sociedad cada vez más compleja, las formas de intervención implementadas y la necesaria búsqueda de alternativas, requieren un análisis de estos tópicos.

En este contexto, la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento económico, se ubica en la dinámica del conflicto social generando nuevas agendas de discusión. Así la cuestión de la ciudadanía y la consolidación de los derechos sociales en particular, se constituyen en puntos nodales que reeditan su vigencia en el

---

<sup>1</sup> La sigla corresponde a la denominación Centros de Atención a la Infancia y la Familia.

análisis, tanto desde las presencias y ausencias en las propuestas políticas, como de la producción de conocimiento científico y discusión en el ámbito académico.

Sin duda, para los Trabajadores Sociales “la política social se constituye, tanto en la órbita estatal como en el campo empresarial, en la base de sustentación funcional –laboral del Servicio Social- determinando así su funcionalidad, dándole legitimidad a través de la demanda de su intervención y, por lo tanto, creando un campo laboral propio para este profesional” (Montaño, 2000: 8).

De esta manera, entendemos que las políticas sociales –campo privilegiado de la inserción profesional de los trabajadores sociales- son mecanismos compensatorios pero también contienen o se mueven en espacios de “rebeldía y resistencia”, de luchas, tensiones, conquistas y concesiones.

En este espacio, el Trabajo Social puede contribuir a la construcción de nuevos patrones de sociabilidad, sin desconocer que su efectiva realización depende de mediaciones sociales y políticas que trascienden el ámbito de la intervención profesional. Los aportes del Trabajo Social pueden permitir a los sujetos colectivos la reflexión sobre las posibilidades de generación de alternativas para la incorporación política de los sectores sociales excluidos de los derechos en la práctica social. En este sentido y en la medida que el actual contexto de transformaciones se hace texto y atraviesa el ejercicio profesional, creemos que requiere ser analizado y problematizado.

El trabajo se organiza en 4 capítulos. En el primero de ellos se abordan las transformaciones sociales ocurridas a partir de los años `70 en el ámbito del Estado, el mercado y la sociedad civil.

En una primera parte se considera cómo a partir de las transformaciones en el patrón de acumulación capitalista, se procesan cambios en el rol del Estado. En este sentido se plantea en términos generales cuales son las críticas al modelo de desarrollo de los llamados Estados de Bienestar, capitaneadas por la denominada Nueva Derecha y el neoliberalismo. Se pone especial énfasis en su rechazo a la concepción de derechos sociales, basado en argumentos que refieren a la incompatibilidad de los mismos con las exigencias de la libertad negativa y que han resultado económicamente ineficientes.

En un segundo momento y en acuerdo con el contexto analizado previamente, se desarrollan las transformaciones en el ámbito de las políticas sociales, caracterizando los contenidos de la llamada "nueva matriz".

Estas transformaciones implicaron el pasaje de políticas sociales sectoriales, con pretensión de universalidad, monopolizadas y centralizadas por el Estado -que asume las funciones de diseño, financiamiento, implementación y control de su instrumentación de manera unificada- a un sistema que apunta a la focalización del gasto público social en los grupos más pobres, la descentralización en la gestión y administración de los programas sociales, la integralidad y la cooperación público- privada en el marco de la cual se le asigna una especial importancia a la sociedad civil, a la que se le transfieren responsabilidades en el diseño e implementación de las políticas sociales.

Finalmente se profundiza sobre los principales ejes de la reforma: focalización, descentralización y cooperación público- privada. Ello resulta importante dado que el Plan CAIF es un ejemplo de política social que ha seguido estos lineamientos.

En función de los impactos que las modificaciones referidas tienen en los derechos sociales y por tanto en la concepción de ciudadanía, en el capítulo dos, se parte de la conceptualización de la ciudadanía desde los aportes de T.H. Marshall y se pone especial énfasis en su dimensión social; el proceso de desarrollo y consolidación de los derechos sociales. Esto aparece como central, dado que la concepción de derechos sociales atravesó las matrices socioeconómicas de los denominados Estados de Bienestar, en el entendido de que la sociedad a través del Estado debía asegurar un mínimo de bienestar para todos los miembros de la comunidad.

En un segundo momento, a partir de los aportes de Gösta Esping Andersen se caracterizan en tres los tipos de Estados de Bienestar: el liberal o residual; el conservador o corporativo y el socialdemócrata. Posteriormente se aborda la complejidad de las matrices de bienestar de América Latina a partir de la contribución de Filgueira, quien identifica tres tipos de Estado de Bienestar -retomando críticamente los aportes de Esping Andersen y Carmelo Mesa Lago- a los que denomina: universalismo estratificado, regímenes duales y regímenes excluyentes.

El capítulo tres se centra en el desarrollo y crisis de la matriz de bienestar en Uruguay. En una primer parte se explicitan las características de esta matriz, teniendo en cuenta el importante papel desempeñado por el Estado en la conformación de la misma. En este sentido podemos decir que en Uruguay, el Estado jugó un rol protagónico en el desarrollo

económico y social, apoyándose en las divisas generadas a partir de la exportación de productos primarios, especialmente los pecuarios.

Por otra parte debe considerarse que los importantes procesos migratorios a los centros urbanos, el desarrollo del empleo público y la temprana sindicalización de los sectores trabajadores crearon también condiciones políticas que permitieron la negociación e implementación de importantes programas de protección social.

Según Filgueira (1994) el Estado social uruguayo se edificó sobre cuatro pilares: la asistencia pública, la instrucción pública, el funcionamiento del mercado laboral y la política de retiro de la fuerza de trabajo.

En una segunda parte se expone la crisis de esta matriz, que comienza a dar signos de agotamiento desde finales de la década de 1950, momento a partir del que se inicia un período de estancamiento económico que agudiza las contradicciones políticas y sociales.

Desde 1973 se instala una dictadura cívico- militar que a pesar de la represión de las demandas distributivas, la modificación, disminución y reasignación de los recursos del gasto público no logró desarticular el modelo de bienestar.

A partir de la restauración democrática, si bien se dio continuidad a las débiles experiencias de liberalización de la economía, no se buscó desmontar el Estado de Bienestar, pero tampoco se logró restaurarlo. Es en las siguientes administraciones que comenzaron a implementarse las reformas económicas y sociales tendientes a revertir el modelo de desarrollo precedente, consolidándose en la década de los '90 las "reformas estructurales".

En el capítulo cuatro se analiza a modo de ejemplo el Plan CAIF, en tanto constituye un caso paradigmático de la nueva matriz de políticas sociales en Uruguay. El plan se analizará y discutirá en relación a dos de los ejes que presenta la nueva matriz de políticas sociales. Los seleccionados son la focalización y la cooperación público- privada, incluyendo dentro de ésta la participación de las familias, en tanto creemos que han sido las estrategias que se han desarrollado con más énfasis en el marco del Plan, y las que pondrían -en mayor medida- en discusión los derechos sociales y la concepción de ciudadanía.

Se reflexiona a partir de este caso concreto, acerca de en que medida este tipo de estrategias aporta a la consolidación y desarrollo de los derechos sociales y cuales son los riesgos que enfrentan.

En primer lugar se presenta el surgimiento e institucionalidad del Plan CAIF, se caracteriza brevemente sus unidades operativas: los Centros CAIF y se desarrollan los objetivos y estrategias del Plan. Posteriormente se analizan los contenidos de la focalización en el marco del Plan y la discusión en torno a la misma. Por último se analiza y reflexiona en torno a la cooperación público- privada y la participación de las familias como estrategias privilegiadas del Plan.

Finalmente se exponen algunas consideraciones finales, señalando la relevancia de esta temática para el Trabajo Social.

## CAPITULO 1: TRANSFORMACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS SOCIALES. HACIA UNA NUEVA MATRIZ

### 1.1 LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES A PARTIR DE LOS AÑOS 70

A partir de la década de 1970 la sociedad contemporánea a nivel mundial registra fuertes transformaciones, en un contexto de crisis estructural del capital, entre las que se destacan la revolución tecnológica, la integración de los mercados financieros globales, el pasaje de la hegemonía del sistema de producción en serie al sistema de producción flexible, cambios en la organización del trabajo y en la organización familia, entre otros. Estos cambios se vuelven centrales dado que se transforman las tres fuentes de bienestar y sus interrelaciones, es decir las actividades del Estado, del mercado y el rol desempeñado por la familia en la provisión del bienestar.

El historiador Eric Hobsbawm, llama a este tiempo “el derrumbamiento” y lo caracteriza de la siguiente manera: “La historia de los veinte años que siguieron a 1973 es la historia de un mundo que perdió su rumbo y se deslizó hacia la inestabilidad y la crisis. Sin embargo hasta la década de los ochenta no se vio con claridad hasta qué punto estaban minados los cimientos de la edad de oro”. (Hobsbawm, 1995: 403)

Siguiendo a Antunes y sólo a modo de síntesis, podemos señalar que el neoliberalismo<sup>2</sup> y la reestructuración productiva de la era de acumulación flexible, desencadenaron algunas tendencias que pueden ser resumidas de la siguiente manera: “El padrón productivo taylorista y fordista viene siendo crecientemente sustituido o alterado por las formas productivas flexibilizadas y desreguladas, de las cuales la llamada acumulación flexible y el modelo japonés o toyotismo son ejemplos”. “El modelo de regulación social- democrático, que dio sustento al llamado Estado de Bienestar, en varios países centrales, viene también siendo solapado por la des-regulación neoliberal, privatizante y anti-social.” (Antunes, 2001:37)

---

<sup>2</sup> Según Mota (1998: 30) “El neoliberalismo como ideario económico y político, se expresa en los principios de la economía de mercado, en la regulación estatal mínima y en la formación de una cultura que deriva libertad política de la libertad económica. El pragmatismo económico se expresa en la subordinación de los procesos sociales a las necesidades de la reestructuración (ajustes y reformas), neutralizando, en la práctica, las cuestiones relativas a los proyectos sociales. El progreso técnico es considerado como el responsable <aséptico> del nuevo orden del trabajo”.

“Los neoliberales aducían que la economía y la política de la edad de oro<sup>3</sup> dificultaban –tanto al gobierno como a las empresas privadas- el control de la inflación y el recorte de los costes, que habian de hacer posible el aumento de los beneficios, que era el auténtico motor del crecimiento de una economía capitalista. En cualquier caso sostenían que la “mano oculta” del libre mercado de Adam Smith produciría con certeza el mayor crecimiento de la “riqueza de las naciones” y la mejor distribución posible de la riqueza y las rentas (...). (Hobsbawm, 1998:409)

Como venimos señalando, la década de los `80 asiste – en el ámbito mundial- a una fuerte emergencia de propuestas políticas alternativas a los contenidos de la ciudadanía y su correlato en las políticas sociales. En definitiva se quiebra un modelo de acumulación, distribución y consumo del producto social. Es en este contexto que se cristaliza una agenda neoliberal no sólo en lo económico -reestructuración productiva, privatización acelerada, políticas fiscales y monetarias- sino que se expande a la esfera política y social, destacándose el ataque al Estado de Bienestar, al que se lo considera el principal “culpable” de la crisis económica, debido a la distorsión que ejerce sobre el “natural” funcionamiento económico. Por cuanto el Estado será protagonista de importantes transformaciones, tanto en su rol como en su alcance, especialmente en el plano de la provisión de los servicios sociales.

Así se postula que el intervencionismo estatal ha provocado una crisis fiscal del Estado, desincentivando tanto al capital como a los trabajadores, no ha logrado solucionar la problemática de la pobreza y más aún, ha generado dependencia del paternalismo estatal,

---

<sup>3</sup> La “Edad de Oro” hace referencia a la época comprendida entre 1945 y 1973. Se caracterizó por el decisivo papel del Estado, regulador de la economía y la sociedad, constituyéndose en la principal fuente de provisión y financiamiento del bienestar social. En este sentido plantea Hobsbawm que “determinados objetivos políticos – el pleno empleo, la contención del comunismo, la modernización de unas economías atrasadas o en decadencia- gozaban de prioridad absoluta y justificaban una intervención estatal de máxima firmeza”. (Hobsbawm; 275) La consecución de estos objetivos, implicó un consenso político; de esta manera señala Hobsbawm que “todos querían un mundo de producción creciente, con un comercio internacional en expansión, pleno empleo, industrialización y modernización, y todos estaban dispuestos a conseguirlo, si era necesario, mediante el control y la gestión gubernamentales sistemáticas de economías mixtas, y asociándose con movimientos obreros organizados, siempre que no fuesen comunistas. La edad de oro del capitalismo habría sido imposible sin el consenso de que la economía de la empresa privada (“libre empresa” era la expresión preferida) tenía que ser salvada de sí misma para sobrevivir”. (Hobsbawm, 276). Por otra parte el amplio sistema de bienestar estuvo basado en dos doctrinas: la keynesiana y la beveridgiana. La doctrina Keynesiana propugnaba la eliminación permanente del desempleo generalizado por razones tanto de beneficio económico -la demanda generada por los ingresos de los trabajadores ocupados tendría un efecto estimulante sobre las economías deprimidas- como político, dado que el desempleo generalizado podría ser explosivo, tal como había quedado demostrado durante la Depresión de los años `30. Sobre la base de estas argumentaciones los keynesianos abogaban por la intervención del estado en la economía mediante la inversión pública, el incentivo al consumo, el trabajo intensivo y el pleno empleo. Por su parte la beveridgiana recomendaba que la seguridad social implicara el asegurar a todos los ciudadanos un ingreso suficiente para que pudieran hacer frente a sus gastos, lo que significaba la extensión de servicios sociales de naturaleza distributiva. En definitiva, los resultados de este consenso supusieron el compromiso con el pleno empleo, la consolidación y ampliación de los servicios sociales de carácter universal, en tanto derechos y el establecimiento de una red de seguridad social que impidiera caer –por debajo del nivel económico considerado socialmente satisfactorio- a los sujetos más vulnerables. Finalmente, señala Hobsbawm que “a las economías de los países capitalistas industrializados les fue maravillosamente en parte porque, por primera vez (...) apareció una economía de consumo masivo basada en el pleno empleo y en el aumento sostenido de los ingresos reales, con sostén de la seguridad social, que a su vez se financiaba con el incremento de los ingresos públicos”. (Hobsbawm: 277)

"ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de la dependencia (...) ha reducido a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática" (Kymlicka y Norman, 1997:10), perpetuando los problemas.

La explicación de la Nueva Derecha<sup>4</sup>, "parte del postulado de que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de los recursos económicos y de la satisfacción de las necesidades de los individuos" (Laurell, 2000: 242). Por ello la solución que plantea a la crisis tiene como prioridad la necesidad de reestablecerlo como principal locus en esta asignación, incentivando la competencia y el individualismo. Ello implica la implantación de una economía abierta, para permitir la "libre circulación del capital".

"Esto significa por una parte, eliminar la intervención del Estado en la economía, tanto en su planeación y conducción como en cuanto agente económico directo mediante la privatización y desregulación de las actividades económicas. Por la otra, deben reducirse sus funciones relacionadas con el bienestar social (...) el estado sólo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o no quieren producir y los que son, en rigor, de apropiación colectiva" (Laurell, 2000: 243 - 244)

En nuestra región, estos procesos implicaron la desarticulación del sistema de valores del ideario de los Estados de Bienestar –base de la integración social- y la instalación de una nueva dinámica excluyente.

En este contexto, se reedita el debate sobre las formas de implementación y funcionamiento de la ciudadanía especialmente en la dimensión que refiere a los derechos sociales.

La Nueva Derecha política, desde la noción de "ciudadanía activa", -centrada en las obligaciones- hace hincapié en los deberes de los ciudadanos, atacando la concepción propuesta por T H Marshall<sup>5</sup> en referencia los "derechos sociales", argumentando que éstos son incompatibles con las exigencias de libertad negativa<sup>6</sup> y económicamente ineficientes.

---

<sup>4</sup> Fundamentadas en las formulaciones de Milton Friedman y Frederick Von Hayek, y cuyos exponentes políticos más significativos fueron Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

<sup>5</sup> A la que se le denomina ciudadanía "pasiva" o "privada" dado que su énfasis está en los derechos puramente "pasivos" y en la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública.

<sup>6</sup> Aquellas mediante las que se garantiza el pleno ejercicio de las libertades individuales sin interferencia de argumentos que refieran a una razón pública.

En definitiva existe un rechazo a la concepción de los derechos sociales y a la obligación de la sociedad de garantizarlos a través de la acción estatal. “De allí surge que el neoliberalismo se opone a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales”. (Laurell, 2000: 244)

La Nueva Derecha propone que la satisfacción de ciertas obligaciones es una precondition para ser aceptado como miembro pleno de la sociedad. La idea y objetivo central es que los individuos deben ser capaces de mantenerse a sí mismos, siendo una de estas obligaciones la de satisfacer sus propias necesidades económicas. Por lo tanto se les debe enseñar la confianza en sí y exigir la autosuficiencia.

En términos de política social su propuesta será de beneficencia pública o asistencialista, lo que implica colocar a sus beneficiarios frente a las mismas obligaciones de todos los ciudadanos sin exonerarlos de ellas, cortando la red de seguridad y promulgando que todo beneficio adicional debe comportar alguna obligación, para alentar a los individuos a su autosuficiencia. Además para acceder a los beneficios de los programas públicos se deberá comprobar la condición de indigencia.

En el caso de América Latina, este proceso estuvo asociado al pensamiento neoliberal y apoyado por los organismos internacionales de crédito - FMI, BM, BID<sup>7</sup>-. Las argumentaciones versaron en torno a resaltar las bondades de estas propuestas, que permitirían corregir inequidades distributivas, favorecer una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y promover la incorporación y participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de los programas sociales.

Resulta difícil confirmar que las reformas implementadas en los años '80 -en acuerdo con la concepción de la Nueva Derecha- promovieran una ciudadanía responsable, lejos de ello, condujeron a una profundización de las desigualdades de clase, acentuándose a partir del recorte de los programas de asistencia. En definitiva, estas propuestas basadas en el “libre” comercio; la desregulación de la economía; privatización de las empresas estatales; reducción de impuestos, flexibilización de las condiciones de trabajo - con el consiguiente debilitamiento de los sindicatos-, lejos de alcanzar la autosuficiencia de los individuos y el despliegue de sus virtudes cívicas condujeron a la voracidad e irresponsabilidad económica, siendo los desempleados y trabajadores pobres efectivamente “desciudadanizados” al volverse incapaces de participar en la economía de la Nueva Derecha.

---

<sup>7</sup> Las siglas corresponden a: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

En la década de los '90 el eje de los debates cambia su centro de discusión, disminuyendo el ataque frontal al Estado. Si bien se mantienen las exigencias respecto del retiro del Estado de las esferas productivas y la plena vigencia del mercado, se admite su centralidad pero con nuevos criterios de funcionamiento, con los objetivos de que las nuevas políticas sociales no corran el riesgo de ser insustentables en el mediano y largo plazo, y que el nuevo modelo de desarrollo actual sea exitoso.

## 1.2 LA NUEVA MATRIZ DE POLÍTICAS SOCIALES

En el contexto analizado previamente, se establecen transformaciones en los modelos de protección social, que configuran un nuevo paradigma o nueva matriz de políticas sociales. En este esquema la política social se subordina a los imperativos de la disciplina fiscal y presupuestal, se enfatiza en la eficiencia y eficacia en el gasto público, la austeridad presupuestaria, el disciplinamiento en el gasto social y la intensificación de su financiación desde los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los precedentes son algunos de los signos que marcan estas transformaciones.

En este marco, se reduce la cuestión social a los problemas de la extrema pobreza, necesidades básicas insatisfechas y vulnerabilidad social; y no a la producción y distribución del bienestar, ciudadanía y derechos sociales. Los más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo discursivamente al resto de la sociedad, que se diluyen en la categoría de la "no pobreza extrema". De esta manera el otorgamiento de un derecho queda sujeto a la constatación de "dificultades particulares" de naturaleza "personal", poniendo en cuestión el desarrollo de prestaciones sociales orientadas por la idea de una sociedad capaz de asegurar una socialización que trascienda la imputación de culpas.

Los ejes de las reformas implican el pasaje de políticas sociales centralizadas, sectoriales, con pretensión de universalidad y administradas por el Estado a un sistema que apunta a la focalización del gasto público y del esfuerzo social, canalizados hacia los grupos más pobres o indigentes, la descentralización en la gestión y administración de los programas sociales, la integralidad y la delegación en el mercado y privatización del financiamiento y producción de ciertas funciones sociales. (Filgueira, 1998: 75).

Plantea Laurell (2000), que el elemento articulador de estas estrategias -recorte del gasto social, privatización, focalización del gasto público en programas selectivos contra la pobreza y descentralización- tiene como objetivo económico el abrir todas las actividades económicas

rentables a los privados con el fin de ampliar los ámbitos de acumulación y el objetivo político- ideológico de remercantilizar el bienestar social. “Sin embargo alcanzar estos objetivos sin sobresaltos políticos que amenacen su cumplimiento, plantea la necesidad de legitimar ideológicamente el proceso de privatización y generar los cambios estructurales necesarios.” (Laurell, 2000: 248)

Cabe destacar que en los `90 la radicalidad del optimismo liberal disminuye e incluso los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el FMI, comparten la preocupación por los efectos políticos de sus programas de “ajuste y cambio estructural”, por lo que también ellos han innovado su discurso. Las privatizaciones -especialmente la retracción estatal de la esfera de bienestar social- se han tratado de justificar aduciendo que constituyen una de las principales fórmulas para alcanzar la equidad, ya que permiten ahorrar recursos en la implementación de programas universales que pueden ser dedicados a programas focalizados en la población pobre. (Laurell, 2000: 253)

La argumentación acerca de la reasignación de recursos públicos hacia los sectores sociales que tradicionalmente fueron los más desprotegidos -aquellos en situación de pobreza o exclusión social- se sustenta en la reducción del gasto social, lo que a su vez -y este resulta un punto central- se ajusta a los nuevos requerimientos del crecimiento económico, alterando las tradicionales respuestas de las políticas sociales que estaban inspiradas en los derechos sociales de la ciudadanía, los que se encuentran sometidos a fuertes cuestionamientos y revisiones.

Sin embargo y frente a la extensión y magnitud de las problemáticas que pretenden resolver, estos programas –apoyados y financiados por los organismos multilaterales de crédito- no parecen ser suficientes, sobretodo si se considera la escasa cantidad de recursos con los que cuentan.

### **1.3 LOS PRINCIPALES EJES DE LA REFORMA**

#### **1.3.1 La focalización**

En este marco y como fuera señalado, el diseño de políticas sociales ha tenido como uno de sus ejes prioritarios la **focalización** del gasto social en los sectores definidos como pobres, que prevé la selección de los usuarios a través de la comprobación de su situación de carencia y que implica alguna forma de participación de éste.

En este sentido la focalización consiste en diseñar programas sociales específicos, de manera que los recursos asignados a la población carenciada lleguen en su totalidad a quienes están destinados, lo que exige opciones explícitas en torno a quienes se quiere beneficiar.

Señala Filgueira que los mecanismos operativos de la focalización pueden apoyarse en “un diagnóstico de la demanda -identificación de hogares o personas pobres- la oferta - establecimientos que ya proveen servicios de naturaleza focalizada o de potencial focalización- o por áreas geográficas en donde se diagnostica que existe una alta proporción de personas que cumplen con los criterios de potencial beneficiario.” (Filgueira, 1998: 104)

Los argumentos que respaldan esta opción se refieren a que esta estrategia colaboraría en resolver la crisis fiscal –atribuida en gran medida al desproporcionado gasto en políticas sociales- dado que presenta menores costos fiscales. Por otra parte permitiría llegar de manera más eficiente a los sectores más pobres que las políticas universales, favoreciendo además la corrección de inequidades distributivas y generando una mayor eficacia en la asignación de recursos. Finalmente permitiría dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza.

En este mismo sentido plantea Baráibar que “para la CEPAL focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta tales características, con lo que se concentran los recursos en un número limitado de personas buscando elevar el impacto per cápita. Así se procura superar la oferta de servicios homogénea, es decir, una oferta igual para toda la población que no considera adecuadamente las diferencias existentes. Cuanto más exacta sea la identificación del problema -carencias por satisfacer- y quienes lo padecen -población objetivo- más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución”. (Baráibar, 2003: 269)

Plantea Filgueira que “más allá de los diversos problemas técnicos, la focalización ha sido percibida como una estrategia adecuada para enfrentar la escasez fiscal y adecuar las pautas distributivas” (Filgueira, 1998: 104)

Si bien este tipo de programas puede implicar la corrección de inequidades distributivas, Laurell sostiene que uno de sus objetivos principales se relaciona con la posibilidad de asegurar un marco político y de legitimación al avance de una economía de libre mercado, sin que ello conlleve la provocación de efectos contrarios que harían muy dificultoso el desarrollo de este proyecto. (Laurell, 2000:254)

Sin embargo, Filgueira alerta sobre que no se debe desconocer que al mismo tiempo que se corrigen estas inequidades distributivas - al excluir de los beneficios a los sectores medios y trabajadores no pobres, anteriormente protegidos por los Estados de Bienestar- se pueden generar problemas de mediano y largo plazo, en términos de distribución del capital político. Esto podría transformarse en un búmeran, al destruir la existencia de bienes colectivos, base de la solidaridad interclases. Así, considerando que "la sustentabilidad de estos programas en contextos de escasez dependerá en buena medida del poder político de las clientelas y beneficiarios"; la focalización al excluir a estos sectores medios y trabajadores no pobres -quienes presentan mayor poder político para defender los programas en caso de escasez o ajuste- estará generando grupos de beneficiarios de bajo o nulo capital político. (Filgueira, 1998:106)

Finalmente esto puede generar una "ambigüedad profunda porque la existencia de una discriminación positiva con las personas que atraviesan dificultades resulta perfectamente defendible, pero, al mismo tiempo estos procedimientos reactivan la lógica de la asistencia tradicional, que el derecho al trabajo había combatido: para ser asistido hay que poner de manifiesto los signos de una incapacidad, de una deficiencia con relación al régimen común de trabajo." (Baráibar, 2005: 99)

### **1.3.2 La descentralización**

Otro de los ejes centrales de la reforma se sustenta en la **descentralización** -que en realidad en muchos casos no ha pasado de ser meramente un proceso de desconcentración-. La misma presenta como criterio básico la transferencia de atribuciones desde las estructuras centralizadas del Estado hacia niveles municipales o locales, combinando la lógica sectorial y la territorialización de las políticas sociales.

Los argumentos que respaldan esta opción se centran en el logro de mayor eficiencia y eficacia del gasto -en la combinación de los recursos públicos con los privados o comunitarios- una mayor aproximación entre los problemas y la gestión, así como un mayor involucramiento de los sujetos de las políticas sociales.

Para Laurell la descentralización es una de las reformas que han sido promovidas por los organismos financieros internacionales, quienes han condicionado los préstamos destinados a programas sociales a su desarrollo y a la contraprestación financiera por parte de los

gobiernos locales, con el objetivo de introducir mecanismos gerenciales y procesos de privatización. (Laurell, 2000: 254)

Asimismo podemos señalar algunos elementos problemáticos que se presentan en la implementación de la descentralización. Uno de éstos se refiere a la privatización y la gestión sin recursos; así en la medida que ésta se realiza en un contexto de reforma y ajuste, y de desarticulación de los servicios públicos, se puede generar la transferencia de la gestión sin contar con los recursos genuinos, planteando una debilidad importante de estos procesos de descentralización.

Otro de los elementos problemáticos se refiere a la fragmentación en la prestación de los servicios, en la medida que estos se dispersan territorialmente se pueden producir superposiciones y/o ausencias, así como atomización de servicios y dificultades en cuanto a la complementariedad de los mismos, en caso de no existir o ser muy débil el ámbito de coordinación central.

Si bien se sostiene que la eficacia y la eficiencia se favorecerían, por otra parte surge la posibilidad de generar procesos de inequidad distributiva dada la desigual capacidad fiscal de los municipios en relación a sus diferentes niveles de desarrollo económico y del propio aparato fiscal, pudiendo generarse un quiebre de los principios de solidaridad centralistas y la profundización de las desigualdades regionales. (Filgueira, 1998: 100)

Otro efecto no deseado se refiere al denominado "neolocalismo", puesto que las autoridades locales por una parte intentan atraer la inversión empresarial, disminuyendo las cargas fiscales que permiten solventar los gastos sociales y por otra se pueden disminuir las prestaciones y servicios sociales a los sectores más pobres como desincentivo al asentamiento de estas poblaciones, lo que incrementaría la distancia entre las localidades agudizando las pautas de segmentación social. (Filgueira, 1998: 101) Estas disparidades pueden verse aumentadas por la ausencia de ámbitos centralizados fuertes que busquen superar las desigualdades interregionales.

Otro de los problemas señalados por Filgueira se refiere a la indisciplina fiscal, pues al colocar más cerca a la comunidad y a la autoridad prestataria del servicio, se incrementan también los incentivos para formas indisciplinadas y populistas del manejo fiscal, y en la medida que estas unidades puedan tener acceso a préstamos de gobierno central y trasladar la deuda a instancias centrales, se vería amenazado el disciplinamiento fiscal. (Filgueira, 1998: 102)

### 1.3.3 La cooperación público- privada

La **cooperación público- privada** es otro eje que se inscribe en este marco de reformas, las que por un lado refuerzan la exclusión social a través de los ajustes económicos y fiscales, y por otro bregan por la inclusión de otros actores en el ámbito político, asegurando su legitimación. Así "exclusión social e inclusión política son los signos que enmarcan los esfuerzos por ampliar la participación ciudadana, inserta en un proceso que busca redefinir el rol y las funciones del Estado a favor de una supuesta revalorización de la sociedad civil". (Cunill, 1997: 76).

La búsqueda de mecanismos de cooperación público – privada en la atención de "lo social", supone diversas formas de transferencia de recursos públicos a través de distintas modalidades de participación privada. En este marco el Estado deja de ser el único sujeto activo en el diseño e implementación de políticas sociales, asignándosele especial importancia a una pluralidad de actores -organizaciones no gubernamentales, empresas, fundaciones, entre otros- e implicando una transferencia de responsabilidades a la sociedad civil. Así el Estado participará en la transferencia de recursos posibilitando la consolidación del Tercer Sector o Público No Estatal<sup>8</sup> y establecerá los marcos regulatorios, pero serán otros actores quienes asumirán el rol de prestación de los servicios.

Desde los organismos internacionales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo se postula que "los países miembros han reconocido y consagrado la importancia de una sociedad civil vigorosa como vehículo para alcanzar la eficiencia económica, y la sustentabilidad política y social en nuestros procesos de desarrollo" (Iglesias: 115, en Sarachu y Sarachu, 2004)

Por otra parte, esta revalorización de la sociedad civil y de participación comunitaria y voluntaria se genera en parte como respuesta a la "invasión" e intervención desmedida del Estado en la sociedad como parte de las políticas de regulación económica y de bienestar social impulsadas por los llamados "Estados de Bienestar", para garantizar la vigencia de los derechos sociales y el funcionamiento "regulado" del capitalismo.

En este sentido, "el tercer sector ´ ya no aparece como un rival ni como un sustituto del Estado, sino como un complemento indispensable y beneficioso" (Iglesias: 116, en Sarachu y Sarachu, 2004)

---

<sup>8</sup> Público ya que está orientado al interés general y "no estatal" puesto que no forman parte del aparato del Estado.

En este proceso de resurgimiento de la sociedad civil --enmarcado en las reformas ya referidas- las llamadas Asociaciones Civiles adquieren un nuevo status público, dado que "son reconocidas y valoradas en términos de encargarse de la provisión de bienes sociales, en particular los dirigidos a poblaciones pobres y excluidas que carecen de posibilidades de satisfacer sus necesidades vía el mercado (...)." (Midaglia, 2000: 21)

Se considera que la sociedad civil es portadora una serie de condiciones que contribuirían a resolver los problemas de integración social, devolviéndole un lugar usurpado por el Estado centralizador --basado en una supuesta lógica burocrática y paternalista- y reconociendo que el mercado --con énfasis en el pragmatismo, el individualismo y utilitarismo desenfrenado- no es capaz de solucionar dichos problemas.

Por otra parte se le atribuyen una serie de cualidades específicas que dan cuenta de su capacidad para asumir responsabilidades en la provisión de servicios públicos, permitiendo ajustar las prestaciones a las características y necesidades de los destinatarios específicos. Algunas de estas cualidades y ventajas respecto del sector estatal refieren a la confianza, la dedicación, la solidaridad (que) constituyen una especificidad respecto del sector lucrativo; la flexibilidad y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar, (...) así como el compromiso ideológico de los miembros de la organización, que convierte a la dedicación humana en el sustento de la administración de tales organizaciones. (Bresser y Cunill, 1998: 43- 53)

Sin embargo, para Bresser y Cunill (1998) lo señalado anteriormente no conduce a la negación del rol y la responsabilidad estatal en la provisión y sostén de los bienes públicos, sino que como parte importante en la asunción de este rol, el financiamiento y traspaso de recursos se convierte en una de sus vías privilegiadas.

De esta manera se configuran una serie de argumentaciones acerca de que el tercer sector<sup>9</sup> posee algunas virtudes respecto del sector estatal, el que ha adolecido de un exceso de centralización, inflexibilidad frente al cambio de demandas, la falta de especialización para trabajar con grupos vulnerables y la permeabilidad ante los intereses que cuentan con mayor poder organizativo.

---

<sup>9</sup> Sarachu señala que "El llamado "Tercer Sector" o "Sector de la economía social", son denominaciones o conceptos que pretenden agrupar al conjunto de actividades y organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro, que revisten, según sus proponentes, una autonomía tanto de Estado (Primer sector) como del Mercado (Segundo sector)". (Sarachu, 2004: 70)

Sostenía el Contador Enrique Iglesias, cuando era Presidente del BID que “en el auge del tercer sector interviene también la conciencia solidaria, de profundo contenido ético, que anima a las organizaciones que lo componen: responsables desde el punto de vista de la eficiencia, y atentas a las realidades del mercado, que colocan otros valores por encima del lucro y las ganancias económicas” (Iglesias: 116, en Sarachu y Sarachu, 2004)

## CAPITULO 2: DERECHOS SOCIALES Y ESTADOS DE BIENESTAR

### 2.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA DESDE LOS APORTES DE T.H MARSHALL.

La conceptualización de la ciudadanía, encuentra en Thomas Humphrey Marshall un pionero que construye un modelo aportando a la comprensión histórica de la misma, sobre la base de la historia de Inglaterra y que formula una tipología que desagrega en tres dimensiones: civil, política y social.

Marshall en su trabajo "Ciudadanía y Clase Social", traza un orden cronológico en el surgimiento de los derechos de ciudadanía en el mundo moderno, ubicando el período formativo de los derechos civiles, políticos y sociales en los siglos XVIII, XIX y XX respectivamente y vinculándolos con las instituciones públicas garantes de su cumplimiento.

Situar a T.H Marshall en términos históricos y sociales significa ubicarlo en el período de la segunda posguerra mundial del siglo XX, en Inglaterra, una sociedad marcada "por el vivo recuerdo del desempleo, la pobreza y las desigualdades en materia de sanidad y educación del período anterior a la guerra (...) por el compromiso del gobierno laborista para superar los males sociales de la década de 1930, en parte con medidas socialistas y en parte a través del Estado de Bienestar, con el objeto de realizar una transformación radical y por etapas de la economía y del sistema de clases". (Picó, 2002: 10)

Plantea Marshall (1998) que los **derechos civiles**, conquistados en el transcurso del siglo XVIII, integran aquellos derechos necesarios para la libertad individual; libertad de la persona; de expresión, de pensamiento y religión; a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho de justicia. Este último implica la posibilidad de defender y hacer valer el conjunto de derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Las instituciones vinculadas a su cumplimiento son los tribunales de justicia. El contexto histórico de su surgimiento estuvo signado por la lucha y demandas de la burguesía contra el Estado absolutista.

Por su parte, los **derechos políticos**, implican el derecho de participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones vinculadas a su garantía son el parlamento y las juntas de gobierno local. La conquista de los derechos políticos se alcanza -en Europa- a lo largo del

siglo XIX, con el acceso paulatino al sufragio universal y es resultado de las luchas y reivindicaciones de la clase trabajadora.

Finalmente los **derechos sociales**, se extendieron básicamente en el siglo XX e incluyen el derecho a seguridad y a un mínimo de bienestar económico, el de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. No los define explícitamente pero menciona que las instituciones vinculadas más directamente son; el sistema educativo y los servicios sociales y pueden ser interpretados como aquellos que atienden la satisfacción de las necesidades básicas -como por ejemplo las de alimentación, abrigo, vivienda, salud y educación -. Su adquisición a lo largo del siglo XX estuvo estrechamente vinculada con las luchas de la clase trabajadora en el contexto de desarrollo de los Estados de Bienestar.

Estos derechos sociales son los que permiten al ciudadano una participación mínima en la riqueza material y espiritual creada por la sociedad. Plantea Coutinho que en el mundo moderno, hegemonizado por la burguesía, los derechos sociales fueron negados por mucho tiempo, alegando que violarían las leyes del mercado -y por tanto el derecho individual a la propiedad- además de que impedirían a los hombres liberarse de la tutela de un poder estatal autoritario y paternalista. (Coutinho, 1997: 155)

Sin duda, el proceso de construcción de ciudadanía ha estado signado por luchas de grupos sociales concretos que pelearon por ampliar o restringir los derechos. Fueron los burgueses quienes conquistaron los derechos civiles, enfrentando a la aristocracia feudal, y posteriormente fueron los trabajadores quienes conquistaron los derechos sociales de ciudadanía con la acción de sus sindicatos en el marco del desarrollo de los Estados de Bienestar.

T. H. Marshall retomando la hipótesis sociológica básica postulada por Alfred Marshall, que supone la existencia de una igualdad humana básica asociada al concepto de pertenencia plena a una comunidad -a la ciudadanía- y que no entra en contradicción con las desigualdades que distinguen los niveles económicos de la sociedad, plantea que esta igualdad se ha enriquecido sobre la base de la ampliación de los derechos, y se identifica con el estatus de ciudadanía. La extensión de los derechos de ciudadanía reduce las desigualdades sociales, pero ello no implica que termine con las diferencias entre las clases sociales, aunque contribuya a su modificación. (Marshall, 1998: 20-21)

En este sentido, las políticas de bienestar presentan como principal objetivo el de tornar más tolerables las desigualdades de clase, no eliminarlas.

Por cuanto estos derechos no son incompatibles con el capitalismo y su estructura de clases, ya que la ciudadanía proporciona “una base de igualdad sobre la que elevar una estructura de desigualdad” (Marshall, 1998: 43)-, permitiendo moderar las tendencias a la desigualdad provocada por la economía de libre mercado, pues contribuye a la igualdad de estatus pero no a la igualdad de renta, su finalidad es la abolición de la pobreza, no la abolición de la desigualdad; así, al mismo tiempo que reduce las desigualdades, las legitima.

Midaglia (1995) explicita que algunas de las críticas que se le realizan a Marshall, refieren a su planteo acerca de que los derechos del estatus de ciudadano surgen en forma evolucionista, progresiva, lineal y exentos de conflictos, siendo evidente además que en el caso de los países del tercer mundo no se ha respetado esta cronología, desarrollándose simultáneamente -en algunos casos- la consagración de derechos políticos y sociales. Asimismo los derechos sociales –considerados en relación a un mínimo de bienestar y seguridad social- presentan una importante imprecisión conceptual de sus contenidos. (Midaglia, 1995: 73)

Sin embargo y a pesar de estas críticas, debemos admitir que el discurso marshalliano significó por una parte una ruptura con el discurso liberal y por otra, más allá de la indefinición conceptual de los contenidos de los derechos sociales, su formulación implicó la idea de un mínimo de provisión social básico que el Estado debe suministrar, reconociendo que los mecanismos del mercado no son satisfactorios en la provisión de los mínimos de bienestar para todos los ciudadanos – aunque para algunos puedan serlo- a la vez que estos mínimos son compatibles con una estructura basada en la competencia y la desigualdad.

Cabe destacar que en tanto esta concepción implica la exigencia de un puesto como miembro de pleno derecho de la sociedad, es decir como ciudadano, para T. H. Marshall la más plena expresión de la ciudadanía requiere de un Estado de Bienestar. Por ello la matriz marshalliana constituye una ideología históricamente asociada a la socialdemocracia y al keynesianismo, (...) conciliando el crecimiento económico con una cierta distribución. (Vasconcelos, 2000: 97)

En este sentido plantea Midaglia que “es evidente que la teoría de la ciudadanía aportó elementos sustantivos para entender el Estado de Bienestar”, y por otra parte “la idea de un mínimo de bienestar dio lugar a la formulación de un conjunto de propuestas acerca de la

justicia social, comprometiendo así a los actores colectivos con la efectivización de tales derechos". (Midaglia, 1995: 73)

Resulta importante señalar que la consagración de los derechos sociales no sólo aportó al ejercicio real de los derechos civiles y políticos, sino que legitimó la existencia de patrones básicos de responsabilidad y solidaridad social, aportando a la constitución de una ideología igualitarista en términos del goce de beneficios básicos para los miembros de una sociedad.

Finalmente, en tanto la consolidación de estos derechos limitó la afirmación del mercado como forma suprema de regulación social, no resulta casual que sean éstos, los derechos que han sido cuestionados profundamente e incluso negados en las últimas décadas por los representantes del denominado neoliberalismo.

Por ello interesa en el siguiente punto describir con mayor profundidad el marco institucional que implicó el surgimiento y desarrollo de los derechos sociales, los Estados de Bienestar.

## 2.2 CARACTERIZACIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR

Para caracterizar los regímenes de bienestar, partimos de los aportes de Gösta Esping-Andersen quien en "Los tres mundos del Estado de Bienestar", distingue tres agrupamientos de países de acuerdo al desarrollo de sus Estados de Bienestar. Su tipología atiende a las interrelaciones entre las actividades del Estado, el mercado y el papel de la familia en la provisión de bienestar. Así para Esping Andersen "El Estado de Bienestar no puede ser entendido sólo en términos de los derechos que concede. También debemos tener en cuenta cómo las actividades del Estado están entrelazadas en la provisión social con las del mercado y el papel de la familia". (Esping- Andersen, 1993: 41)

Categoriza tres agrupamientos de países, dentro de las democracias capitalistas desarrolladas, en acuerdo con el énfasis respecto del bienestar social, tomando como criterios la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales.

La mayoría de los estados se agrupan en 3 tipos de regímenes de bienestar: el **liberal o residual**; el **conservador o corporativo** y el **institucional o socialdemócrata**.

En los países que integran el **tipo liberal**, se asume que la población puede contratar su propia previsión social y por ello se desarrollan básicamente políticas residuales sólo para los individuos que se comprueba que tienen necesidad e incapacidad para velar por su propio bienestar, los más pobres.

En este régimen, el Estado juega un rol subsidiario en la satisfacción de las necesidades, interviniendo cuando los mecanismos tradicionales de satisfacción -la familia y el mercado- fallan o son insuficientes. "El estado asume la responsabilidad sólo cuando falla la familia o el mercado, procura limitar sus obligaciones a los grupos sociales marginales y necesitados" (Esping Andersen, 1993: 40). En este sentido "lo social" se restringe al terreno de la pobreza, la que se considera es generada por deficiencias personales y no del sistema. Es el mercado el mecanismo central para alcanzar el bienestar social, por ello en este esquema, el Estado 'estimula' al mercado de una manera activa y pasiva. Activamente, dando subsidios a planes privados de seguros, para que los pobres sean capaces de sobreponerse por sí mismos a sus dificultades y sean capaces de participar en el mercado. Y pasivamente, dado que al garantizar sólo un mínimo de protección a la población, lleva a que los individuos con más recursos deban dirigirse al mercado para complementarla. Esta tipología correspondería a países como Estados Unidos, Canadá, Australia e Inglaterra.

Al segundo grupo lo denomina **conservador o corporativo**, cuyos ejemplos más significativos son Alemania, Francia, Austria e Italia.

En este modelo la obsesión liberal por la eficiencia del mercado no ha estado tan presente. El Estado y las instituciones públicas están en el centro del proceso económico, distribuyendo beneficios con base en criterios de clase o estatus político e interviniendo cuando la familia no tiene capacidad para atender a sus miembros. Su institución fundamental es el seguro social con cobertura sectorial y expansiva, ligada al proceso gradual de salarización.

Finalmente el modelo **socialdemócrata** es el que ha universalizado los derechos sociales, suponiendo estándares de beneficios elevados e igualitarios "... la igualdad se proporcionaría garantizando a los obreros la completa participación en la calidad de los derechos disfrutados por los más pudientes." (Esping Andersen, 1993: 49)

Este modelo incluye a los países escandinavos, especialmente Suecia.

En este esquema se pretende proteger a los ciudadanos contra enfermedad, desempleo, vejez, garantizando un nivel de subsistencia mínimo. Estos países han igualado la calidad de todos los servicios, apuntando esta igualación a los niveles más elevados. El Estado ha

tenido un papel muy importante compatibilizando trabajo y vida familiar, y además generando con ello, puestos de trabajo. Asume los riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado y por ello el bienestar individual se transforma en una responsabilidad colectiva y solidaria, socializando los costos de reproducción de la familia. En este modelo es importante el nivel de desmercantilización, pretendiendo generar una sociedad más equitativa al margen de la lógica del mercado. Su correlato en términos de las políticas sociales implica la aplicación del principio de universalidad.

### **2.3 ESTADOS DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA**

El análisis precedente se realiza en base al estudio de países pertenecientes a la OCDE<sup>10</sup>, por lo que sus aportes no pueden ser traspolados de manera automática y acrítica a la realidad latinoamericana y del Uruguay en particular.

En este sentido parece necesario realizar una breve caracterización de este tipo de categorías para América Latina, con el objetivo de centrarnos en el análisis de Uruguay en el capítulo 3.

Carlos Barba (2000), plantea que algunos análisis propuestos para América Latina han caído en importantes reduccionismos en lo que refiere al análisis histórico. El autor establece que no puede hablarse de la existencia y continuidad de Estados de Bienestar en América Latina, dado que no siempre se han garantizado todos los derechos civiles y políticos o se han desarrollado los sociales, entre otras razones porque sus mercados han sido imperfectos, segmentados, oligopólicos o monopólicos y no han favorecido una salarización universal. Por otra parte la política social en América Latina ha incluido elementos diferentes a los regímenes de bienestar clásicos, como por ejemplo subsidios al consumo, reformas agrarias, entre otros. Finalmente y este es un dato no menor, los niveles de bienestar para la mayoría de la población son inferiores a los de las economías de los países industrializados. (Barba, 2004: 13-14)

Por otra parte, parece claro que América Latina no puede ser interpretada como un todo, pues además de presentar las diferencias antes referidas con los países de la OCDE, a su interior han existido y existen importantes contrastes tanto territoriales, demográficos como etno-culturales. Asimismo se aprecian importantes disparidades en el bienestar social alcanzado, niveles de gasto público y desarrollo de prestaciones sociales. Finalmente, se

---

<sup>10</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

presentan desigualdades en los guarismos logrados en lo que refiere a producto bruto interno, niveles de industrialización e indicadores sociales. Referido a este último aspecto se destaca que algunos de estos indicadores tuvieron un importante desarrollo en los países que basaron su bienestar en el Modelo de Sustitución de Importaciones --en adelante MSI- tales como Argentina, México, Brasil y Uruguay.

Con referencia a este punto afirma Filgueira (1998) que "el período en donde puede detectarse cierto desarrollo de la ciudadanía social fue uno de sustitución de importaciones y no de apertura al mercado mundial e inserción exportadora. (Filgueira, 1998: 73).

Consideramos importante realizar una reseña de los modelos de bienestar que se desarrollaron en América Latina, dado que nos permitirá acceder a algunas claves explicativas del contexto en que se desarrolló la matriz de bienestar en Uruguay.

Carmelo Mesa- Lago (Mesa Lago, 1998) distingue tres grupos de países en América Latina, en acuerdo con sus orígenes históricos y grado de maduración de sus sistemas de protección social: pioneros o altos; intermedios y tardíos o bajos.

Los países **pioneros o altos**, grupo que integran Uruguay, Argentina, Chile, Cuba y Brasil, introducen sus sistemas de protección social en las tres primeras décadas del siglo XX. Se han caracterizado por desarrollar servicios básicos de protección social que si bien no llegan a la universalidad, presentan una elevada cobertura de la población.

En lo que refiere a seguridad social y especialmente las pensiones, han sido los más desarrollados, es decir tienen todos los seguros sociales -pensiones, enfermedad, maternidad, riesgos ocupacionales y desempleo- así como asignaciones familiares y asistencia social; además cubren casi todas sus poblaciones -o su inmensa mayoría-. Sus cotizaciones sobre el salario son las más altas, el grueso del gasto de las prestaciones se dedica a pensiones ya que estos programas son los más antiguos y la esperanza de vida la más elevada. Además la razón de los asegurados activos por pasivo --pensionado- es la más baja debido a la madurez del programa y el envejecimiento de la población; los costos administrativos son los más bajos por su universalidad; el gasto de la seguridad social como porcentaje del PBI es el mayor y ocurren déficit financieros considerables en el balance de los sistemas. (Mesa-Lago, 1999: 6)

Asimismo Mesa Lago plantea que se caracterizan por una marcada estratificación en el acceso y la calidad, llegando a tener los sistemas más estratificados de la región. Los programas de pensiones de este grupo de países, comenzaron protegiendo a los grupos ocupacionales y sectores de la fuerza laboral más y mejor organizados. Posteriormente

incorporaron a sectores más amplios y menos poderosos. La cobertura se fue ampliando en forma gradual y fragmentada a través de subsistemas independientes para los distintos grupos ocupacionales. Por otra parte presentan una distribución sesgada -en acuerdo con la estratificación- de los servicios en la población, y una situación de déficit estructural en materia de recursos y financiación. (Mesa-Lago, 1998)

Los países **tardíos o bajos**, grupo integrado por República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Haití y los 14 países del Caribe no latino, cuentan con una baja cobertura de la población, una escasa gama de servicios y una muy diferenciada calidad y cantidad de beneficios para los sectores efectivamente protegidos. Sus programas de protección social fueron creados en las décadas de los '60 y '70, siendo los últimos en establecer sus sistemas de protección y teniendo sólo 3 seguros sociales. Se destaca que carecen de seguro de desempleo, asignaciones familiares y asistencia social, además cubren a una minoría insignificante de sus poblaciones, la esperanza de vida es inferior, el porcentaje del gasto que va a pensiones es el más pequeño, dado que sus programas son los más nuevos y su población es muy joven; de ahí que el grueso del gasto se destina al área de la salud. (Mesa Lago, 1999: 6)

Finalmente los países **intermedios**: Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela son países que introdujeron sus sistemas de protección social entre los años '40 y '50 del siglo XX. Caracteriza a este grupo encontrarse en una situación a medio camino entre los dos extremos anteriores, avanzando hacia el modelo alto desde la lógica excluyente de los modelos tardíos, con la especial diferenciación del caso de Costa Rica, que ha avanzado en niveles de cobertura, oferta y calidad de los servicios, sin sesgos de estratificación.

Para Filgueira la clasificación de Mesa-Lago ubica a los países en un continuo de desarrollo de políticas sociales apoyada en indicadores de cobertura y gasto, antes que en una clasificación tipológica de los Estados Sociales.

Si bien para autores como Esping Andersen, uno de los puntos centrales en el estudio de los Estados de Bienestar no es el cuánto se gasta sino el cómo se gasta, para Filgueira no es posible centrarse únicamente en el "cómo" se gasta para tener una guía tipológica, desconociendo el "cuánto" se gasta. (Filgueira, 1998: 80-81)

De esta manera Filgueira, a partir de la crítica a la clasificación de Carmelo Mesa Lago, e integrando los aportes de Gösta Esping Andersen a la lectura de la realidad latinoamericana,

establece una clasificación tentativa de los Estados Sociales en América Latina, entre 1930 y 1970/80, intentando identificar "tipos" de estados sociales.

Así propone -reconociendo las importantes variaciones entre estos sistemas de bienestar- una tipología tentativa de las matrices sociales de estos Estados, tomando en cuenta como fundamentales en su elaboración, los indicadores de cobertura -una forma del cómo del gasto- el gasto -el cuánto del gasto- y la distribución sectorial y en niveles de la prestación de servicios -aproximación adicional al cómo del gasto-.

En este sentido y reconociendo estas variaciones entre los sistemas de bienestar en las diversas naciones latinoamericanas, se destaca que la base económica de expansión del desarrollo en la región en el período comprendido entre 1930 y 1970-80, fue el llamado MSI. El mismo consistió en una particular política Keynesiana, a través de la cual "los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas". (Filgueira, 1994: 78)

La extensión de los derechos sociales estuvo fuertemente asociada en términos económicos al desarrollo de un MSI anclado en las exportaciones de bienes primarios, asimismo los importantes procesos migratorios a los centros urbanos crearon una fuerte presión para la incorporación de los sectores subalternos y el Estado apoyó esta incorporación mediante la captación de empleo público y el apoyo a la industria doméstica. (Filgueira, 1998: 85) Sin embargo este proceso de extensión de derechos sociales se realizó de una forma fragmentaria y estratificada, distribuyendo de manera desigual y sesgada los beneficios de ese desarrollo.

De esta manera, las políticas de bienestar estuvieron orientadas fuertemente a los trabajadores asalariados formales y urbanos. A la interna de los sectores protegidos, los derechos sociales se fueron obteniendo por sector, con condiciones y beneficios marcadamente diferenciados de acuerdo al "rubro", el "contexto" y los "grupos de presión", dando lugar a claras pautas de estratificación en el acceso, al nivel de cobertura y la calidad de la protección social. "Empleados estatales y de servicios claves tuvieron acceso en forma temprana a programas de cobertura comprensivos, en tanto trabajadores de cuello azul recibieron más tardías y limitadas formas de protección". (Filgueira, 1998: 79). Los asalariados rurales, trabajadores rurales en general, y trabajadores informales quedaron enteramente excluidos de esta cobertura de los sistemas de provisión social.

Filgueira, en su elaboración tipológica diferencia los siguientes tres grupos: universalismo estratificado; regímenes duales y regímenes excluyentes.

Los países que integran el tipo denominado **universalismo estratificado**, se encuentran dentro de los países **pioneros** de acuerdo a la clasificación de Mesa-Lago. En este primer grupo se incluye a Uruguay, Argentina y Chile. Se caracterizan por presentar hacia la década de 1970 importantes niveles de cobertura en materia de protección social a través de sistemas de seguro social, servicios de salud a la mayor parte de la población y en materia de educación primaria e inicial secundaria a toda la población. Según Barba (2004), hacia 1970 estos países presentaban los mayores niveles de gasto social, la menor heterogeneidad etno-cultural, la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas de educación y salud, los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso, los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo, los mejores indicadores en esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida. (Barba, 2004: 19)

“Todos ofrecían extendidos niveles de “decomodificación” tanto en la prestación de servicios fuera del mercado como en la provisión de beneficios monetarios para diversas situaciones de imposibilidad laboral” (Filgueira, 1994: 83).

Se podría afirmar que este régimen es el más semejante al modelo corporativo-conservador que Esping Andersen identifica en los países capitalistas industrializados, dada su expansión gradual y universalizante; así como la vinculación de la protección social al mercado formal de empleo. En definitiva, dada la forma que asumieron el gasto y la cobertura.

La extensión de estos beneficios estuvo marcada por la estratificación en sus condiciones de acceso, rango de protección y calidad en el caso del seguro social y salud. En este sentido se destaca que quienes accedieron en forma temprana a los beneficios fueron los trabajadores del estado y de servicios urbanos, profesionales y trabajadores fabriles urbanos. Quienes lo hicieron en forma tardía y con “peor suerte” fueron los autoempleados, sector informal, desempleados crónicos y trabajadores rurales.

Sin embargo, para Filgueira esta estratificación no reforzó, sino que amortiguó la pauta de estratificación social. De esta manera los sistemas de protección social tuvieron un importante impacto favorable en lo relativo al bienestar social de la población. Para el autor este impacto no encuentra su explicación en su temprano desarrollo, sino en la economía política del desarrollo nacional y en su administración política, que en los casos de Argentina y Uruguay,

anclaron sus MSI en exportaciones de bienes primarios con muy baja demanda de mano de obra y alta rentabilidad nacional, en tanto Chile, se apoyó en la minería y en una economía agraria exportadora más diversificada y de mayor demanda de mano de obra.

Dentro del segundo grupo denominado **regímenes duales**, se ubican México y Brasil. En estos países la cobertura de la seguridad social acentuó los aspectos estratificados de los sistemas maduros, reforzándose con las heterogeneidades territoriales, traduciéndose en importante el desarrollo del mercado formal, el estado y la protección en ciertos estados y regiones; y desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población en otros estados.

A diferencia de los países de universalismo estratificado, los sistemas de protección social sólo amortiguan la estratificación social en los sectores incluidos, pero la acentúa entre éstos y los sectores desprotegidos.

Filgueira ubica dentro del grupo llamado **regímenes excluyentes** a República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Perú.

Estos países se caracterizaron por presentar sistemas elitistas de seguro social y salud; y dual en materia de educación, agregando privilegios adicionales a población en situaciones ya privilegiadas.

## **CAPITULO 3: DESARROLLO Y CRISIS DE LA MATRIZ DE BIENESTAR EN URUGUAY**

### **3.1 BREVE RESEÑA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR EN URUGUAY.**

El sistema de bienestar uruguayo se caracterizó por su temprana emergencia. Si bien puede considerarse que sus orígenes se encuentran a fines del siglo XIX, es en las primeras décadas del siglo XX, con las Administraciones de Batlle y Ordóñez que comienza a desarrollarse la construcción de un estado interventor en el diseño de las políticas sociales.

Aunque sus orígenes se encuentran en la década del '30, fue durante el neobatllismo que Uruguay desarrolló la ciudadanía social articulada con la base económica del llamado MSI – particular forma de política Keynesiana- asumiendo el Estado un rol protagónico en el desarrollo económico y social, estableciendo una fuerte protección a la producción nacional, financiando el crecimiento de industrias orientadas al mercado interno por la vía de subsidios y medidas proteccionistas, permitiendo por un lado consolidar una oferta competitiva y un amplio desarrollo del mercado interno, y por otro generar una demanda suficiente para la venta de la producción nacional. Así el Estado asumió un rol central en este proceso, apoyándose para ello en las divisas generadas por productos primarios de exportación, especialmente los pecuarios.

Por otra parte en el marco de este modelo, el Estado "cumplió el rol de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social". (Filgueira, , 1994: 79)

Los procesos migratorios a los centros urbanos; la captación del empleo público y la temprana sindicalización de los sectores subalternos crearon las condiciones necesarias para generar presión y permitir la negociación e implementación de amplios programas de protección social.

Sin embargo, y como fuera señalado en el punto 2.3, en este proceso la cobertura de los servicios y prestaciones sociales se dio en forma desigual, con sesgos sistemáticos en la distribución de sus beneficios, consolidando un tipo de estratificación social en la que los sectores urbanos e integrados al mercado formal de empleo -los funcionarios públicos, sectores medios y trabajadores industriales- fueron fortalecidos, mientras otros sectores no

lograron ser incluidos. Así se generó una ciudadanía social fragmentaria y estratificada, dado que los frutos del crecimiento económico se repartieron en forma desigual y sesgada.<sup>11</sup>

Las políticas sociales fueron aplicadas de acuerdo a modalidades paternalistas y clientelísticas, aunque su base legal estableciera el principio de universalidad. Con el tiempo el acceso a estos derechos establecidos legalmente se masificaron, alcanzándose a todos quienes pretendía alcanzar, en acuerdo a la letra de las normas legales.

De acuerdo con Filgueira (1994) el Estado social uruguayo se estructuró sobre **cuatro pilares:**

La asistencia pública, centrada en las instituciones hospitalarias dirigidas al alivio y control de enfermedades -en especial las infecto-contagiosas- la locura y la indigencia. En definitiva se pasó de un sistema de organizaciones de caridad a uno regulado y administrado por el Estado. En la segunda década del siglo se instala un programa de atención a la infancia y la maternidad. A fines de 1930 se pasó de un sistema básicamente reactivo a uno preventivo.

Un segundo pilar fue la instrucción pública estipulada como laica gratuita y obligatoria, extendiéndose en primera instancia el sistema educativo de nivel primario, pero ya a partir de 1912 se desarrollan sostenidamente los niveles secundario y terciario.

Otro eje fue el referido al funcionamiento del mercado laboral, a través de las "leyes obreras": regulación de la jornada laboral en 1915, del descanso semanal en 1920, legislación sobre accidentes de trabajo, indemnización por despidos, fijación de salarios mínimos para empleados públicos, ley de protección al trabajo femenino, entre las más importantes.

Por último la política de retiro de la fuerza de trabajo, que desde 1919 comenzó a universalizarse a través de la expansión de las jubilaciones, las pensiones a la vejez y militares; creándose las cajas de industria, comercio y servicios, entre las disposiciones más importantes.

Todo estas medidas permitieron una matriz de seguridad social abarcativa, pautando las bases para la construcción de una sociedad "hiperintegrada", destacándose además que este proceso conjugó el desarrollo de los derechos sociales y políticos simultáneamente, dando lugar a una ciudadanía de tipo integral. "La particularidad, en el caso uruguayo, es un

---

<sup>11</sup> De acuerdo al rubro de que se tratase, el contexto y el impulso de grupos de presión.

proceso de constitución de una "ciudadanía integral" resultado de la consagración conjunta de los derechos sociales con la consolidación de los derechos políticos. Este hecho, anudado con su carácter de progresiva universalización, permitió la conformación de un status de derechos y obligaciones que ha teñido la política del país durante la mayor parte del siglo". (Castellano, 1995:11). En definitiva la consolidación democrática y la expansión del Estado de Bienestar formaron parte de un mismo proceso.

A partir de la década del '40 y hasta 1955 el país vivió la etapa denominada "Uruguay feliz", sobre la base de una excelente situación en el mercado internacional, que permitió generar divisas a través de las exportaciones de bienes primarios, incrementadas por las demandas de la segunda guerra mundial.

Es en este momento histórico que Uruguay alcanza su madurez en tanto Estado social, instaurando un período de masificación de privilegios<sup>12</sup>. De esta manera Uruguay comenzaba a institucionalizar un Estado de Bienestar sobre la base de recursos provenientes de la exportación.

Según Filgueira, el proceso de consolidación de un Estado de Bienestar en Uruguay tuvo como ejes centrales la incidencia de la inercia de la matriz batllista original al conformar una política estatalista -que considera que esta institución debe proteger a los habitantes y que poseen derechos frente a ella- que modeló el tipo de relaciones entre sociedad civil y estado; el desarrollo de un sistema democrático altamente competitivo tanto entre los partidos como a su interna, favoreciendo la idea de un Estado de Bienestar -que se implementó de manera clientelar- y la incorporación de funcionarios al aparato estatal. (Filgueira, 1994:42-43)

Pasadas las etapas de condiciones externas favorables -precios de los productos, guerras- el MSI entró en crisis y desde fines de los '50 la economía uruguaya ingresó en un período de estancamiento económico que agudizó las contradicciones sociales y políticas.

---

<sup>12</sup> Sólo a modo de ejemplo podemos señalar que algunas de las medidas implementadas fueron: los Consejos de Salarios -hacia 1944-45- así como la incorporación de un salario familiar denominado asignación familiar -que durante la década del '50 alcanzaría cobertura universal-.

### 3.2 COMIENZO E INSTALACIÓN DE LA CRISIS

1955 es señalado como el año de inicio de la crisis económica, sin embargo esto no significó una modificación drástica, persistiendo la expansión del sistema de bienestar social. Señala Filgueira que desde 1955 y hasta 1959, el Estado social debió financiarse con los recursos ahorrados del período de prosperidad, pero hacia 1962 estaban prácticamente agotados. (Filgueira, 1994: 47)

Esta crisis repercutió tanto en la esfera social como política, aumentando la conflictividad social y despojando al sistema político de su capacidad mediadora. Fueron los sectores con menor poder -en la estructura social y en el sistema político- los más perjudicados en la distribución de los costos de la crisis. El sistema de prestaciones sociales se deterioró, el crecimiento del PBI fue prácticamente nulo entre 1955 y 1972 y la legitimidad del sistema político estaba en juego.

La crisis procesada entre los años 1968 y 1973 fue afrontada con las "respuestas propias del batllismo en tiempos de crisis"; se reprimió a los sindicatos, se bajó el salario de los empleados públicos y en menor medida las jubilaciones y pensiones. De todas maneras el Estado continuó manteniendo el control del conjunto de la economía.

A partir de 1973 se instauró una dictadura cívico-militar que se extendió hasta el año 1984. En lo referente al modelo de bienestar, algunos autores<sup>13</sup> coinciden en que si bien el gobierno militar suspendió la ciudadanía política reprimiendo e impidiendo su manifestación y las consecuentes demandas distributivas, no tuvo como meta prioritaria la desarticulación del modelo de bienestar. Sin embargo el gasto público se modificó, disminuyendo y reasignando sus recursos. Las reducciones más importantes del gasto social se dirigieron especialmente a la educación<sup>14</sup>, la seguridad social<sup>15</sup> y la salud<sup>16</sup>, resintiendo la calidad y el nivel de los servicios.

---

<sup>13</sup> Como por ejemplo Fernando Filgueira y Cammen Midaglia.

<sup>14</sup> Que pasó de un 3% del PBI en 1964 a un 1,5% en 1984, además de esta reducción debe tenerse en cuenta el aumento de las matrículas en especial en enseñanza secundaria y superior.

<sup>15</sup> Que significaba un 11% del PBI en 1965 y un 10,5% entre 1975 y 1980. Teniendo en cuenta que el número de pensionistas y jubilados aumentaron, se produjo una reducción de las retribuciones.

<sup>16</sup> En 1965 significaba un 1,5% del PBI y entre 1975 y 1984 un 1%. Esta reducción al igual que las precedentes estuvo agravada por el aumento en la demanda de servicios.

Con la restauración democrática a partir de 1985 el gobierno democrático tuvo como prioridad el mantener la economía bajo control y la reducción del déficit fiscal que llegaba casi al 6% del PBI. Si bien dio continuidad a una experiencia de liberalización iniciada durante la dictadura, no realizó reformas macroeconómicas importantes. "El gobierno no buscó desmontar el Estado de Bienestar pero tampoco logró restaurarlo en su plenitud". (Midaglia, 2000: 28)

El Estado comenzó reformarse por la vía de la contención del gasto, la concentración en el Poder Ejecutivo de las decisiones respecto del gasto social, así como la frecuente utilización del veto presidencial.

Es en este momento que empiezan a desarrollarse programas focalizados de atención a situaciones de riesgo y emergencia social, pero sin sustituir a las políticas de corte universalista.

Las reformas económicas y sociales, tendientes a revertir el modelo de desarrollo precedente, comenzaron a implementarse en las siguientes administraciones.

En la década de 1990 se profundizan en el Uruguay las "reformas estructurales" durante las administraciones de los Doctores Lacalle y Sanguinetti, bajo los pilares de la apertura comercial; la desregulación laboral; el retiro del estado de la negociación colectiva y la política antiinflacionaria. Además se comienza la reforma del sector público -enlentecida por el resultado del plebiscito de empresas públicas de 1992- y se implementa la reforma de la seguridad social. Finalmente se reforma el Estado en su administración central con el fin de reducir funcionarios y economizar recursos y se implanta la reforma educativa. Sin embargo no todas las políticas sociales de los '90 respondieron a un criterio estricto de liberalización mercantil y de funcionamiento en acuerdo con la lógica del mercado, siendo la salud y la educación los ejemplos principales.

En el caso de Uruguay, Olesker<sup>17</sup> (2001) señala que como país de "*acumulación capitalista dependiente*", su modelo actual de crecimiento económico -cuyo énfasis está en los equilibrios macroeconómicos- presenta como postulados básicos la apertura económica y al mismo tiempo un proceso de retiro de la intervención del Estado en el área de la producción

---

<sup>17</sup> Quien plantea la hipótesis central de que "el modelo económico y social que nos rige hoy, iniciado en 1968 y profundizado en los '90 ha tenido como rasgo distintivo el de la exclusión". Asimismo señala que a partir de la crisis del modelo de regulación fordista, a fines de la década de 1960, "el eje central ha sido un incremento adicional del grado de mundialización a partir de un mayor nivel de intercambio y una hegemonía de políticas de apertura y liberalización en los países dependientes.

de bienes y servicios, del mercado de trabajo y de los controles de precios y tarifas, conservando su intervención en las áreas indispensables para consolidar la tasa de ganancia. (Olesker, 2001: 8)

Este proceso de crecimiento se sustenta en tres grandes cambios o "reformas estructurales"<sup>18</sup> cuyo origen se encuentra a fines de la década de 1970, fundando sus bases con la dictadura cívico-militar y consolidándose con la presidencia del Dr. Lacalle. En líneas generales entre 1968 y 1974 la política económica se enmarca bajo los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, comenzando a implementarse una profunda redistribución regresiva del ingreso, un proceso de concentración de la propiedad y una liberalización sin restricciones al ingreso y egreso de capitales. Entre 1974 y 1980, se registra una caída sustantiva del salario real, una apertura del sistema financiero y el retiro gradual pero definitivo – hacia 1979 - de la participación del Estado en la fijación de precios.

---

<sup>18</sup> La reforma del sector externo sustentada en la apertura; la reforma laboral sustentada en la desregulación y la del sector público sustentada en las privatizaciones. (Olesker, 2001:28).

## CAPITULO 4: UN CASO PARADIGMÁTICO DE LA NUEVA MATRIZ DE POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY. EL ANÁLISIS DEL PLAN CAIF<sup>19</sup>

Los procesos de reforma señalados en el capítulo 1, constituyen los lineamientos generales de las transformaciones ocurridas, sin embargo esto no significa que los Estados de Bienestar se hayan reformado de igual manera. En este sentido Barba plantea -en el caso de América Latina- que ni los procesos de ajuste económico ni las reformas sociales han seguido una trayectoria uniforme en todos los países. En algunos regímenes universalistas, como el caso de Uruguay estas reformas han tendido a ser graduales, es decir lentas y crecientes. (Barba, 2004:19)

En el Uruguay, la atención a la infancia ha sido la arena que más se ha ubicado en los lineamientos señalados en el capítulo 1, por ello será analizado el Plan CAIF que constituye un ejemplo paradigmático en el marco de las denominadas políticas de "segunda generación", que propone – aunque con distinta intensidad- la puesta en práctica de los ejes de reforma ya presentados.

En primer lugar se presentará una breve caracterización del Plan: surgimiento, objetivos generales, estrategias de acción y funcionamiento. Posteriormente se vincularán algunas de sus líneas estratégicas con dos de los ejes de la reforma: focalización y cooperación público-privada, con la intención de reflexionar e identificar en que medida aportan a la consolidación de derechos sociales. No desconocemos que en las líneas estratégicas del Plan aparecen planteados los ejes referidos a la descentralización y la integralidad de la política, pero consideramos que los mismos no han sido los más desarrollados por el Plan. Finalmente creemos que tanto la focalización como la cooperación público- privada son las que colocan en mayor medida en discusión los derechos sociales y la concepción de ciudadanía.<sup>20</sup>

Como venimos señalando, es en el marco de la denominada "nueva matriz de políticas sociales" que surge el Plan CAIF, caracterizándose por integrar un enfoque diferente al de las políticas sociales tradicionales, dado que quiebra el monopolio estatal en la prestación de servicios, incorporándose agentes de la sociedad civil y en este sentido se transforma en una

---

<sup>19</sup> La sigla CAIF significa Centros de Atención a la Infancia y la Familia.

<sup>20</sup> Resulta importante señalar que los límites impuestos para este tipo de trabajo -en cuanto a su alcance y extensión- en tanto refiere a una tesis de grado, no nos permite ahondar en todas las temáticas planteadas, por cuanto realizamos la opción de concentrarnos en los ejes mencionados.

política de carácter mixto, al mismo tiempo que implica el pasaje de políticas definidas a escala masiva a planteos donde la focalización aparece como elemento central.

#### **4.1 SURGIMIENTO E INSTITUCIONALIDAD**

El Plan CAIF comienza a funcionar en 1988, a través de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Su surgimiento está “asociado a la constatación de elevados índices de pobreza en determinados sectores de la población, en especial los grupos menores de 14 años, y frente a la ineficiencia relativa del gasto social en diversos programas dirigidos a combatir estas situaciones”. (Plan CAIF 1996, en Midaglia, 2000: 62)

Hasta marzo de 1990 su implementación estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada por representantes de los distintos Ministerios y organismos públicos participantes en el Plan. Posteriormente por resolución del Poder Ejecutivo se transfirió la responsabilidad de su ejecución a la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y luego pasó a depender directamente de Presidencia de la República.

Más tarde se trasladó la función de articulación a las Intendencias Municipales, finalmente el Parlamento Nacional en 1996, confirió al Instituto Nacional del Menor (INAME, hoy INAU) la responsabilidad de la coordinación general del PLAN, integrando a su estructura la Secretaría Ejecutiva.

Cabe destacar que desde 1992 UNICEF retira el apoyo financiero, y a partir de allí el Plan se sustenta con recursos nacionales.

En el marco del Plan, se crearon los Centros de Atención a la Infancia y la Familia, encargados de tratar la problemática de niños en edad preescolar mediante la colaboración efectiva entre la órbita pública y la social. Esta última estaría organizada en Asociaciones Civiles encargadas de autogestionarlos en forma eficiente, participativa y sostenible.

Los Centros CAIF son las unidades operativas del Plan, y cubren las necesidades sociales del niño menor de 4 años en las áreas de Estimulación Oportuna, Educación Inicial, Salud y Nutrición, desarrollan además programas de orientación y capacitación de los padres, procurando la vinculación con la familia. Se localizan en áreas sociales que presentan elevados índices de pobreza y su población objetivo está constituida por los niños en edad preescolar, entre 0 y 3 años que pertenecen a hogares en situación de pobreza y carencias

críticas. El horario de atención es de ocho horas diarias, e incluye desayuno, almuerzo y merienda. Finalmente respecto de los equipos de trabajo, los centros cuentan con un grupo de profesionales y semiprofesionales, contando con una maestra coordinadora, auxiliares educativos, psicólogos, asistentes sociales y médicos; además de cocineras y limpiadoras.

#### 4.2 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN

El Plan CAIF es definido como "un compromiso del Estado y la Sociedad Civil organizada en Asociaciones Civiles, al servicio de los niños menores de cuatro años y de sus familias, en procura de horizontes de equidad social, superando condiciones de exclusión y marginación".

En el documento que contiene la misión, objetivos y estrategias<sup>21</sup> del Plan se plantea como **objetivo general**:

"Impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza".

Entre sus **objetivos específicos**<sup>22</sup> se encuentran:

"Mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para el cuidado del niño, la mujer y la familia" mediante acciones en las áreas de nutrición, atención de la salud, educación y promoción familiar." (Midaglia, 2000: 63)

"Fortalecer la identidad y la autoestima de los niños y sus familias; desarrollar las capacidades intelectuales con actitud positiva hacia el aprendizaje, la lectoescritura y el pensamiento lógico; ampliar la capacidad de expresión y comunicación de la población beneficiaria; estimular la adquisición de hábitos que contribuyan a la formación de la autonomía del menor; capacitar a los grupos destinatarios en el área de la salud y nutrición; proporcionar oportunidades para el juego y la exploración; y fortalecer el sentimiento de pertenencia del niño a su núcleo familiar." (Midaglia, 2000: 63)

---

<sup>21</sup> "Misión, Objetivos y Estrategias del Plan CAIF". INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Montevideo. 1998.

En procura de alcanzar los objetivos mencionados, las principales **estrategias de acción** son:

1. **Articulación del Estado y la Sociedad Civil**: el Estado y las diversas Asociaciones Civiles, acuerdan por medio de un convenio formal las finalidades específicas de acción. Para ello el Estado transfiere recursos y la Asociación Civil se responsabiliza de la administración del Centro CAIF. Se pretende que la comunidad se transforme en un sector activo, responsable, participante en la organización, planificación y gestión del Centro.

2. **Interinstitucionalidad**: se define que por parte del Estado intervengan instituciones públicas de nivel nacional y departamental. Así en el ámbito nacional será el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y representantes del Congreso Nacional de Intendentes. En el ámbito departamental participan: la Intendencia Departamental y las representaciones departamentales de INAME, ANEP y MSP; asimismo pueden integrarse delegados del Ministerio del Interior, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, empresas locales, organizaciones no gubernamentales especializadas en la infancia y la familia, organizaciones filantrópicas, etc.

La sociedad civil organizada es representada en el ámbito nacional por cuatro delegados nacionales electos por las Asociaciones Civiles integrantes del PLAN; y en el ámbito departamental, por delegados de todas y cada una de las Asociaciones Civiles del Departamento.

3. **Descentralización**: se postula como pretensión del Plan el alcanzar niveles crecientes de capacidad de decisión en los ámbitos departamentales y locales, procurando la mejor adecuación a las necesidades específicas de cada zona, atendiendo a sus características particulares. Las Asociaciones Civiles tienen responsabilidad en la gestión y movilización de recursos locales y centrales del PLAN.

4. **Participación Comunitaria**: se procura brindar apoyo a los espacios de participación comunitaria, a nivel de personas, grupos y organizaciones sociales locales para que articulen

---

<sup>22</sup> Estos objetivos específicos figuran en la "Propuesta de Educación Inicial para el Plan CAIF, 1996 y son recogidos en la investigación realizada por Carmen Migaglia denominada "Alternativas de protección a la infancia carenciada". (Migaglia, 2000)

acciones “protagónicas responsables y solidarias” que apunten a crear un tejido social y sirvan de sostén de proyectos sociales dirigidos a los niños, las familias y la población residente en la cobertura integral de sus necesidades en áreas tales como la estimulación oportuna, educación inicial, atención y prevención de la salud, alimentación, nutrición, integración familiar y desarrollo social. En este sentido se pretende que las Asociaciones Civiles generen una acción movilizadora en la elaboración de estos proyectos sociales.

5. Movilización social: como medio para alcanzar la legitimación social del Plan, posibilitando acciones sociales contribuyentes a sus metas, se facilita el conocimiento público de sus políticas, estrategias, objetivos y logros a través de acciones de información, promoción y comunicación en los niveles nacional, departamental y local.

6. Si bien la focalización no aparece en los documentos del Plan como una de las estrategias de acción, la misma se encuentra presente tanto en la propia definición, como en su objetivo general. Asimismo en los documentos de evaluación sucesivos del Plan se le asigna un papel relevante. Por ello consideramos que ha sido y es una de sus principales estrategias de acción.

En este sentido se destaca que el alto grado de focalización alcanzado, “lejos de ser un resultado aleatorio, es un efecto buscado por la política institucional del Plan, sobre la base de los criterios para instalar los Centros y para ingresar a los niños”. (Bove, 2002: 9)

#### **4.3 LA FOCALIZACIÓN EN EL MARCO DEL PLAN**

##### **4.3.1 Ubicación de la focalización implementada**

Desde la Secretaría del Plan CAIF y en las evaluaciones<sup>23</sup> sucesivas, se pone en evidencia que la focalización ha sido exitosa.

Si bien los criterios utilizados para la focalización fueron variando a lo largo de la implementación del Plan, apuntan a la población de menores de cuatro años y que viven debajo de la línea de pobreza; discriminados entre mujeres embarazadas y con hijos lactantes, mujeres desempleadas, comunidades y familias en situación de pobreza en áreas urbanas y rurales. (Plan CAIF, 1996, citado en Midaglia, 2000: 68)

---

<sup>23</sup> Nos referimos a las evaluaciones realizadas por el Claeh, en 1997 y 1999.

En definitiva se han utilizado indicadores de la condición de pobreza del hogar y otros indicadores indirectos de la situación de carencia social. Por otra parte, a partir de 1999 se introduce la Ficha de ingreso del Plan CAIF que permite estandarizar los criterios de selección de los niños y generar una propuesta homogénea para todos los centros.

Se destaca que el 80% de los centros se instaló en zonas calificadas como carenciadas y éste ha sido señalado como uno de los factores de éxito por varias razones; la selección de población se realiza entre la residente en la zona de influencia, lo que se constituye en un instrumento de focalización; además ha permitido la facilidad de acceso y asiduidad de los menores. (Midaglia, 2000: 69)

De acuerdo a lo que plantea Midaglia, si se considera la distribución interna de la población atendida por el Plan, se observa que casi un 73% de los niños proviene de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas –en adelante NBI- y aproximadamente un 78% de hogares están por debajo de la línea de pobreza. (Midaglia, 2000: 69)

Por otra parte el informe presentado por la Secretaría del Plan en el año 1999, señala que el 81.4 % de las familias de los niños que asistían a los Centros se encontraban en situación de pobreza, definida en función del criterio de la línea de pobreza y sólo el 8.6% de hogares se encontraba en condición de integración social. (Bove, 2002: 9)

Desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades básicas, el 55.5% de los hogares posee NBI y desde un enfoque bidimensional<sup>24</sup> de la pobreza, sólo el 9.7% de los hogares pertenecen a la categoría de "integrados", mientras que los pobres "recientes" equivalen al 31.9%, el 3.5% corresponden a la categoría de "pobreza inercial" y el 49.2% son "pobres crónicos". (Claeh, 1999).

A partir de este análisis podemos decir que menos de un 10% de los niños que asisten a los Centros CAIF pertenecen a hogares que se encuentran en la categoría de "integración social" y casi la mitad pertenecen a hogares en situación de pobreza crónica.

---

<sup>24</sup> En acuerdo al análisis bidimensional de la pobreza los hogares en situación de "integración" son aquellos que presentan ingresos por encima de la línea de pobreza y no poseen necesidades básicas insatisfechas (NBI); los hogares ubicados en la categoría de pobreza "reciente" son aquellos que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza y no presentan NBI; los ubicados en la categoría pobreza "inercial" son los que tienen ingresos superiores a la línea de pobreza, pero presentan NBI, y finalmente los hogares ubicados en la categoría pobreza "crónica" constituyen el "núcleo duro de la pobreza" presentando ingresos por debajo de la línea de pobreza y NBI.

Sobre la base de estos datos resulta relevante indicar que 8 de cada 10 niños que de acuerdo a los objetivos del Plan deberían recibir este apoyo, efectivamente lo reciben, lo que se constituye en un elemento central. Esto es acompañado por una cobertura creciente en relación al total de las familias en situación de pobreza, por lo que el nivel de focalización es señalado como crecientemente satisfactorio.

#### **4.3.2 Reflexiones en torno a la focalización**

Pese a estos resultados calificados como satisfactorios, nos parece interesante plantear algunos de los riesgos que presenta el Plan en tanto política focalizada.

En efecto una de las dificultades que a nuestro entender debería tenerse en cuenta y que se relaciona con la posibilidad de consolidación de los derechos sociales y en definitiva del ejercicio de la plena ciudadanía, es la posibilidad de integración con otros grupos sociales. En este sentido la concentración casi exclusiva de todos los esfuerzos y recursos en la población objetivo, presenta el riesgo de consolidar poblaciones crecientemente homogéneas al mismo tiempo que diferentes al resto, los "no pobres".

Por otra parte el recorte de estas poblaciones ancladas territorialmente, puede generar el fortalecimiento de los mecanismos de segmentación social de estos sectores respecto del conjunto social, contradiciendo alguno de los fundamentos que respaldan en el discurso a las políticas focalizadas, aquellos referidos a su contribución a generar procesos que contribuyan a la equidad social y a volver no pobres a quienes lo son.

Considerando que la segmentación social en Uruguay tiene entre sus componentes una base residencial, y que el Plan CAIF se basa en unidades territoriales y es fuertemente focalizado, corre el riesgo de colaborar en la consolidación de procesos de desigualdad, fijando fronteras de separación. Si los servicios se dirigen a pobres, deberíamos cuestionarnos acerca de la posibilidad de promover la integración social, ya que pese a los esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas y de desarrollo de los que tienen menos recursos, la homogeneidad en la composición social del público, suele acompañar los procesos de segregación residencial.

Por ello parece central no sólo contribuir a la equidad a través de una mayor igualdad en las oportunidades de acceso, sino también hacerlo a través de mecanismos que faciliten la interacción entre desiguales en condiciones de igualdad, lo que permitirá la emergencia de

identidades compartidas, metas comunes, actitudes positivas de reconocimiento del otro como sujeto de derechos, entre quienes pertenecen a distintos sectores sociales.

Por otra parte y en la medida que el Plan es una política focalizada, la selección de un grupo objetivo conlleva la generación de procesos de exclusión, debido a que mientras se selecciona a la “población meta” se excluye a importantes segmentos poblacionales de los beneficios de la política social -aquellos que no cumplen con todos los criterios de elegibilidad definidos, dejándolos librados a las leyes y variaciones del mercado- dado que no se crean servicios universales –por lo menos en esta área- para su atención. Creemos que la inclusión de estos sectores comportaría no sólo un beneficio para los mismos, sino un aporte a la heterogeneidad de la población atendida por los CAIF.

Por lo señalado anteriormente, parecería necesario promover espacios para la diversidad, donde los niños y las familias atendidos por los Centros CAIF puedan interactuar con quienes pertenecen a otros sectores sociales, constituyéndose en un elemento que brindaría una mayor diversidad. De esta manera se posibilitaría –en alguna medida- la generación de universos simbólicos compartidos. Así la reconstrucción de “puentes” entre los distintos sectores sociales contribuiría a limitar –en alguna medida- la posible ruptura del lazo social.

Asimismo, aunque el balance en términos de focalización es positivo, se presenta como necesario y deseable que la cobertura a futuro sea mayor pues si bien el programa no plantea explícitamente que pretende llegar a todos los preescolares pobres del país, su población objetivo la constituyen “las familias con niñas y niños menores de cuatro años en situación de vulnerabilidad y exclusión social” (Bove, 2002: 7). En este sentido Midaglia señala que se cubre a un 15.2% de los hogares con NBI y un 9.7% en situación de pobreza y pese a que la mayoría de los CAIF cubre una demanda efectiva de cierta envergadura, -ningún centro CAIF entrevistado en este estudio baja de atender sesenta preescolares- la demanda potencial es aún mayor, teniendo en algunos casos una lista de espera cercana al 60% de su cobertura actual. (Midaglia, 2000: 67-68)

Otro dato que confirma esta situación es que las autoridades del Plan ratifican la existencia de una amplia demanda social por la apertura y/o extensión de los servicios brindados. Sin embargo consideran que la apertura de nuevos servicios no debe realizarse de una manera automática, ya que pondría en peligro la coherencia y calidad de los servicios prestados.

Creemos que el Plan CAIF, en tanto política focalizada, puede contribuir a aliviar la situación de algunos pobres. En este entendido, destinar recursos a los sectores más pobres es

condición necesaria pero no suficiente para la superación de la pobreza y para poder garantizar su integración social; atacar las causas del fenómeno implica reconocer la necesidad de construir formas de relacionamiento y de interacción más equitativas entre las personas, que promuevan la incorporación de los sectores pobres a los procesos de participación y toma de decisión política.

Consideramos que este tipo de estrategias deberían combinarse con otro tipo de políticas – tanto sociales como económicas- que apunten a modificar las condiciones materiales de vida de esta población, trascendiendo la asistencia y el alivio a la pobreza.

En este punto nos parece importante tener en cuenta que el desarrollo y la consolidación de los derechos sociales implicaron la existencia de una igualdad básica en términos de acceso a determinados mínimos, para toda la comunidad. De esta manera se legitimó la existencia de patrones básicos de responsabilidad y solidaridad social y aportó a la constitución de una ideología igualitarista en términos del goce de esos beneficios. Por ello y sin desconocer que esta política ha habilitado mecanismos dirigidos al alivio a la pobreza, debemos advertir que la misma no alcanza para consolidar los “horizontes de equidad social, superando condiciones de exclusión y marginación” que se encuentran planteados en la misión del Plan.

#### **4.4 LA COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA Y LA PARTICIPACIÓN FAMILIAR EN EL MARCO DEL PLAN**

El Plan CAIF confiere un lugar privilegiado a la participación, constituyéndose en un rasgo distintivo y sustancial del programa. Esta valorización de la participación social se refiere tanto a las organizaciones de la Sociedad Civil que llevan adelante la gestión de los centros, como a las familias beneficiarias. Por una parte se reconoce que la legitimidad de la propuesta “radica en la existencia de unidades locales interesadas en promover el servicio y por ende satisfacer una necesidad colectiva de la comunidad de referencia, y por otra, se destaca la importancia de la familia (...) como medio básico e insustituible en la socialización de la población infantil”. (Midaglia y Robert, 2001: 355)

De esta manera podemos discriminar dos componentes de esta participación. Uno se vincula con la existencia de Asociaciones Civiles encargadas de gestionar la propuesta a nivel de la comunidad local – y esto refiere específicamente a la cooperación público- privada- y otro se relaciona con el involucramiento en el proyecto de las familias de los niños asistentes a los centros –la que será abordada en los puntos 4.4.3 y 4.4.4 -.

Ya hemos visto que en acuerdo con la nueva matriz de políticas sociales, se le adjudica a la sociedad civil un lugar de privilegio en la intervención de lo social, sobre la base de las ventajas que ésta presenta en relación al Estado y al mercado, en la implementación de servicios de bienestar social. Por ello en el siguiente punto nos centraremos en la caracterización y análisis de la cooperación público- privada, con el objetivo de discutir algunos riesgos que podría comportar en relación a su papel en la consolidación y ampliación de los derechos sociales.

#### **4.4.1 La relación del Plan con las Asociaciones Civiles**

Nos parece importante comenzar señalando el tipo de relación que establece el Plan CAIF con las Asociaciones Civiles. La misma se establece por medio de un Convenio marco en el que se disponen derechos y deberes de cada una de las partes, así como formas de regulación del contrato.

En esta relación será el Estado quien fije las líneas de acción generales que delimitan y establecen el marco del Plan, brindando oportunidades de capacitación; transfiriendo recursos para el funcionamiento de los Centros; controlando; supervisando y evaluando en función de los objetivos negociados con las Asociaciones Civiles.

Por su parte, la Asociación Civil<sup>25</sup> será quien administre los recursos y gestione el Centro CAIF, teniendo autoridad y capacidad para adecuar las líneas de acción generales a las características de su medio. Para alcanzar los objetivos en las áreas comprometidas - educación inicial; trabajo con la familia y la comunidad; salud y nutrición del niño- seleccionará el personal técnico adecuado al número de niños y a las características psicosociales de la población objetivo de cada Centro.

Uno de los fundamentos sobre los que se sustenta la participación de la Sociedad Civil en el Plan CAIF, se relaciona con la visión de que el abordaje integral de la pobreza sólo es posible

---

<sup>25</sup> El convenio establece explícitamente que las Asociaciones Civiles se comprometen a: gestionar el o los Centros CAIF a su cargo, de acuerdo a los objetivos y lineamientos del Plan, siguiendo las reglas de buena administración, con la máxima diligencia en atención a la población objetivo y a la utilización de recursos públicos; desarrollar un trabajo orientado a la promoción de la familia y al relacionamiento con la comunidad; asegurar un funcionamiento del servicio acorde a los lineamientos establecidos, debiendo comunicar cualquier dificultad existente; proporcionar información sobre el funcionamiento del Centro y toda aquella que le sea requerida por los organismos integrantes del Plan en el ámbito de sus competencias; ajustar el funcionamiento a las normas legales y estatutarias vigentes; suscribir convenios con los organismos públicos participantes en el Plan; integrar los Comités Departamentales y finalmente designar, en la forma que establezca la reglamentación, cuatro delegados al Comité Nacional del Plan. (Convenio Marco del Plan CAIF)

cuando la política social es co- ejecutada con sus organizaciones, dado que “el Estado por sí solo no es capaz de realizar un abordaje integral pleno de esta problemática de la pobreza.”<sup>26</sup>

Entre las virtudes que se le adjudican a esta Sociedad Civil organizada, se destaca el aporte de Capital Social, pues le otorga al Plan “(...) una mejor valoración y comprensión de las situaciones de pobreza. Le brinda caminos más apropiados para actuar sobre la situación de la infancia y le posibilita una interesante movilización de recursos.”<sup>27</sup> Asimismo se considera que esta base social le ha permitido al Plan perdurar y sobrellevar períodos de debilidad organizativa y de restricciones financieras, y le ha permitido buscar apoyos, crecer y consolidarse.

Al mismo tiempo se considera que el rol del Estado se vuelve imprescindible en el aporte de recursos institucionales, económicos y humanos, dada la carencia de recursos de estas comunidades en virtud de su situación de pobreza; por ello la función estatal estará centrada en transferir recursos “de quienes más tienen a los más necesitados”.

#### **4.4.2 Discusión en torno a la cooperación público- privada**

En este punto plantearemos algunos de los nudos que se inscriben en esta relación. ¿Estamos ante la presencia de una Sociedad Civil modelada por el Estado? Si bien se resalta la participación de la Sociedad Civil, esta participación parece estar más centrada en la apuesta a una Sociedad Civil como “puente”, en tanto permite llegar a las poblaciones difíciles de acceder y que tiene como principal rol el de administrar, gestionar y ejecutar los programas que continúan siendo diseñados centralmente.

En este sentido, no debemos desconocer que la Sociedad Civil no implica –como generalmente se señala-, un espacio homogéneo y “puro”, exento de múltiples contradicciones y diversidades atravesadas por relaciones de poder, por lo que en algunas situaciones – y dependiendo del carácter de la misma- podrá favorecer este acercamiento y en otras podrá obstaculizarlo, dando lugar más a demandas particularistas de quienes acceden a la gestión, que a las necesidades y consolidación de derechos de quienes –se supone- “representan”.

---

<sup>26</sup> Palabras del Ec. Pablo Martínez Bengochea, Delegado del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el foro “10 años del Plan CAIF”, realizado en Montevideo en 1998.

<sup>27</sup> Idem.

Parece ser el Estado quien construye los sujetos a su medida, definiendo quien participa, cómo y en qué. De esta manera la participación está fuertemente dirigida a sustentar la co-ejecución de los servicios y su mantenimiento, pudiendo quedar relegada la posibilidad de que estos actores se constituyan en participantes en términos de reivindicación de derechos.

Así, el impacto en las organizaciones de la sociedad civil que se ubican en un rol mediador entre los beneficiarios y los organismos públicos responsables de los programas sociales, puede implicar una sobrecarga y desgaste de los sujetos colectivos involucrados y un desplazamiento desde objetivos más amplios referidos a la reivindicación de derechos, a una mera gestión de los programas sociales predefinidos.

Por otra parte se corre el riesgo de ubicar a determinados ciudadanos – aquellos que participan directamente- en un lugar de poder diferencial al resto.

Coincidimos con Cardarelli y Rosenfeld (1998) acerca de que “es el Estado quien construye hegemonícamente las ofertas, las demandas y los procesos y alcances participativos de los programas. (...) En efecto el modelo “estadocéntrico” denostado en todos los campos, sigue cada vez más vigente en el área de las políticas sociales asistenciales y promocionales.” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 74)

Con esto no pretendemos desconocer el rol del Estado, en tanto la idea de derechos sociales implica su referencia a una dimensión colectiva y pública, donde la presencia del Estado se hace imprescindible. Sin embargo, coincidimos con Cardarelli y Rosenfeld respecto que la convocatoria a la participación parece estar lejos de responder a la esfera de universalidad que conllevan los derechos, dado que “la orientación y las prácticas propuestas por los programas sociales siguen reduciéndola dentro de los ámbitos territoriales micro, acotando los temas/problemas de los pobres y las ofertas vigentes. Paralelamente intentan escindir en estas poblaciones la esfera de la satisfacción de sus necesidades puntuales, del campo político de reivindicación de los derechos. (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, 73)

Recordemos que entre las líneas estratégicas del Plan CAIF, se encuentra la de que la comunidad se transforme en un sector activo, responsable, participante en la organización, planificación y gestión del Centro, y en este marco las Asociaciones Civiles, asumen la responsabilidad de la administración de los fondos públicos dirigidos a la prestación de los servicios, siendo las responsables legales de dirigir, coordinar y supervisar el cumplimiento de las políticas trazadas por el Plan.

En definitiva la convocatoria a la participación de la Sociedad Civil se amplía, pero al mismo tiempo se vacía de contenido y despolitiza – limitando la agenda de los asuntos objeto de intervención social- , obstaculizando las posibilidades de constituirse en actores de la lucha más amplia que contiene la consolidación y reivindicación de los derechos sociales.

Cunill (1997) señala que entre los campos<sup>28</sup> en que se pueden inscribir los procesos de participación de la Sociedad Civil planteados desde el Estado, se encuentra el de la prestación de servicios públicos o su cogestión, existiendo una revalorización de su rol en particular en los procesos que vinculan a la atención a los pobres.

Esta participación ciudadana se inserta en un “ámbito específico del aparato del Estado: la administración pública” (Cunill, 1997:97) generando una tendencia a la “participación administrativa”, dado que el involucramiento de la Sociedad Civil y del ciudadano se particulariza en la dimensión sectorial de la cosa pública y dentro de ésta en torno a lo social, en definitiva una nueva figura de participación ciudadana se invoca: el “participante administrativo”. (Cunill, 1997:130)

Ahora bien, esta participación administrativa al operar desde argumentos de tipo funcional, genera una “colaboración funcional” en el entendido que este involucramiento en las decisiones relativas a los programas aumenta la probabilidad de implantación exitosa de los mismos, por cuanto el foco no se centra en el ciudadano en tanto participante político, dándole paso “al ciudadano como consumidor y, eventualmente, como co-administrador”. (Cunill, 1997:133)

Esta lógica se inscribe en la concepción de participación ciudadana propuesta desde el Plan CAIF y está contenida en una de sus acciones estratégicas. Sostienen las autoridades que “(...) el Estado Uruguayo decidió darle mayor participación a la Sociedad Civil. Le entregó directamente los recursos a las Asociaciones Civiles porque confió en que éstas eran capaces de gestionarlos en forma eficiente (...) el país a través de la presencia de éstas ha logrado una sociedad civil más activa. Las palabras autogestión y co- gestión tomaron su verdadero significado. Servicios con mayor autonomía, con equipos técnicos

---

<sup>28</sup> Otros dos campos señalados en que se pueden inscribir los procesos de participación de la Sociedad Civil son el de la formación de políticas públicas a través de facilitar la intervención de intereses particulares en su elaboración, y la acción legislativa permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa y el referéndum, así como indirecto en la revocación del mandato de autoridades electas.

interdisciplinarios, con mayor participación de los padres y de la comunidad, flexibles, capaces de dar una mejor respuesta a las necesidades de la gente"<sup>29</sup>.

Por otra parte, en este marco de "participación administrativa" y con el objetivo de potenciar la efectividad e impacto de los programas sociales, se requiere que las organizaciones sociales involucradas manejen adecuadamente herramientas que las habiliten a "gestionar adecuadamente" los recursos y procesos, con el objetivo de alcanzar las metas definidas de manera funcional a los requerimientos del Estado.

En este sentido, plantean Cardarelli y Rosenfeld (1998) que las organizaciones sociales deberán "instrumentarse" con habilidades de conducción como la negociación, creatividad, liderazgo, formación de equipos; y con capacidades organizacionales como el planeamiento participativo, la capacidad de evaluar procesos y resultados, entre otras. (Cardarelli, Rosenfeld, 1998:101)

De esta manera se promoverá -y en última instancia exigirá- que participen de actividades de capacitación con el fin de alcanzar el cumplimiento de resultados técnicamente evaluables.

Retomando el análisis acerca del Plan CAIF, constatamos que en una de sus evaluaciones<sup>30</sup> se plantea la "debilidad" de las Asociaciones Civiles como interlocutores, por lo que en la reformulación de objetivos<sup>31</sup>, se considera necesaria su capacitación. A nuestro entender, orientada al mejor desempeño de las funciones predefinidas desde el Estado y no tanto a la constitución de las Asociaciones Civiles como interlocutores activos en la toma de decisiones e incidencia en las definiciones programáticas del Plan.

Desde la Secretaría del Plan se entiende que en virtud de que las Asociaciones Civiles son responsables de la gestión y administración de los centros, y dado que su función debe ser jerarquizada y respaldada para lograr simultáneamente el mantenimiento de la autonomía, activa participación y comprometida integración en el Plan CAIF, deberán fortalecerse.

---

<sup>29</sup> Palabras de Apertura de la Sra Directora Ejecutiva del Plan CAIF, Lic María Isabel Bove en el Foro "10 años del Plan Caif, Montevideo, 1998.

<sup>30</sup> Nos referimos a la evaluación realizada por el Claeh en 1997.

<sup>31</sup> Nos referimos a la reformulación de objetivos del Plan para el período 1998-2000, que se realizara en base a la evaluación efectuada por el Claeh en 1997.

Este fortalecimiento supone "iniciar un proceso de capacitación permanente<sup>32</sup> acorde con los objetivos y las características del Plan y la población objetivo, que asegure el fortalecimiento y el desarrollo de los equipos técnicos y de las Asociaciones Civiles. Se incluye dentro del proceso de capacitación la evaluación y la acreditación de las competencias laborales del personal asignado a la tarea educativa, (...) todo lo cual apunta a lograr una autogestión eficiente, participativa y sostenida". (Bove, 2002:13 - 15)

Las autoridades del Plan consideran que la puesta en práctica de estas actividades de capacitación contribuyeron a un "un importante cambio en el papel de quienes gerencian el Plan a nivel local -Asociaciones Civiles- con una transformación sustancial sobre el rol y las funciones que cumplen en el CAIF, como consecuencia de las instancias de capacitación: una mayor calificación del equipo docente encargado de los centros, mayor número y diversidad de disciplinas en los equipos técnicos, participación activa en las propuestas de capacitación tanto de las Asociaciones Civiles como del personal del Centro." (Bove, 2002: 3)

Más allá de los resultados obtenidos, consideramos que en la medida que esta capacitación se dirige fundamentalmente a la capacidad de gestión de las organizaciones, el manejo de una adecuada planificación, la elaboración de proyectos institucionales, parece estar más centrada en una capacitación de tipo instrumental que integra el manejo de conceptualizaciones y herramientas técnicas para permitir alcanzar los objetivos del Plan y no conlleva una visión de capacitación que permita a las organizaciones fortalecerse en tanto actores políticos, capaces de colocar en la arena de discusión política, las temáticas más amplias que contienen la dimensión de los derechos sociales.

Creemos que entre los riesgos que podemos señalar, se encuentran por un lado la "incorporación acrítica de modelos conceptuales y tecnológicos de vienen de campos de trabajo, cuyas lógicas difieren y a veces se contraponen con las organizaciones que no obedecen solamente a racionalidades instrumentales". (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 102) y por el otro que quienes participan de las organizaciones sociales se conviertan en burócratas de facto, "acomodados al lenguaje y a los usos administrativos y, a la larga, más identificados con sus "interlocutores" de la administración que con los grupos sociales a los que representan" (Cunill, 1997: 111)

---

<sup>32</sup> A través de la participación en talleres de capacitación técnica de los distintos programas, el intercambio y apoyo a través del Programa de equipos asesores para las Asociaciones Civiles y del encuentro con los supervisores de los Centros.

Otro tópico importante refiere a las fuentes de financiamiento para el funcionamiento del Plan.

En el estudio realizado por Midaglia, se evidencia que todos los Centros entrevistados en esa oportunidad reconocen que el aporte económico del Estado resulta fundamental. De esta manera se plantea que "para tres cuartas partes de ellos (este aporte) significa el 100% de los recursos, pese a que se señala en algunos casos la existencia de ciertos déficit mensuales. Para la cuarta parte restante, dichos aportes representan entre un 80 y un 50% de los recursos de la institución" (Midaglia y Robert, 2001: 355)

Debemos tener en cuenta que la cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil se establece en un escenario de restricción presupuestaria de las organizaciones -dada la pérdida de sustento financiero proveniente de agencias internacionales de desarrollo- por cuanto en este binomio, las organizaciones sociales encuentran casi su única fuente de financiamiento en el Estado, a través del que se pueden proyectar mínimamente en el tiempo y brindar servicios con continuidad.

Por lo que creemos que algunos de los riesgos que se instalan se refieren a la posibilidad real de establecer una relación que se sustente en cierta igualdad de condiciones, a la hora de procesar, acordar y ejecutar las decisiones en términos de consenso y no de imposición.

En otro orden, en el estudio realizado por Midaglia, se plantea que las Asociaciones Civiles carecen de organización colectiva para tomar posiciones en conjunto, dada su dispersión territorial y sobrecarga de trabajo cotidiano, lo que "no favorece la emergencia de actividades comunes o la generación de instancias de intercambio horizontal exceptuando las impulsadas por la propia secretaría". (Midaglia y Robert, 2001: 355)

De esta manera consideramos que por lo menos resulta dificultosa la posibilidad de un lugar de independencia de la Sociedad Civil -más allá de las intenciones y los discursos- en la discusión objetivada de esta política social, que permita a estas organizaciones constituirse en actores con facultad de promover líneas de acción y/o modificación de contenidos en torno a las pautas estratégicas del Plan.

Finalmente, coincidimos con Cardarelli acerca de que la dependencia en la provisión de recursos y servicios por parte de las organizaciones de la sociedad civil con relación al Estado, marca fronteras en el alcance de las transformaciones y del impacto de su participación en la esfera institucional, pudiendo quedar acotada y reducida a una

dependencia de la agenda estatal, implicando impactos apenas en el espacio de las solidaridades restringidas.

En definitiva, si su participación no ingresa progresivamente a la esfera política seguirá siendo una participación "mínima", orientada a la eficiencia y eficacia y no comportará un carácter estratégico que permita pasar a demandas más agregadas y calificadas, resignificándolas en términos de derechos. (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 106-110)

#### **4.4.3 La participación de las familias**

Otro de los rasgos centrales del Plan CAIF, refiere a la participación e involucramiento de las familias en los Centros, dado que se las considera como el medio básico e insustituible de la socialización de la población infantil. Por ello se busca su inclusión en el proceso educativo previsto por el Plan.

De acuerdo con los datos aportados por el estudio efectuado por el Claeh en 1997<sup>33</sup>, la participación de las madres -sin considerar la calidad y el tipo de involucramiento- asciende a un 50% y la de los padres apenas alcanza un 13%.

Midaglia plantea que si se analiza el tipo de instancias se comprueba que casi en su totalidad son actividades puntuales y que no involucran a la familia en el proceso educativo de los niños que asisten al Centro. Asimismo categoriza tres tipos de actividades: "actividades mínimamente extensas", referidas a jornadas dedicadas a paseos, festejos, clases abiertas que carecen de regularidad; "actividades de asistencia", que refieren a reuniones y charlas informativas y "actividades de colaboración", centradas en tareas concretas de ayuda al centro, tales como jornadas de limpieza, ayuda en la preparación de alimentos, entre otras. (Midaglia y Robert, 2001: 357)

Estos datos evidenciaron un proceso dificultoso en el logro de una participación familiar que trascendiera las instancias puntuales, por lo que su análisis motivó modificaciones que fueron incluidas en la reformulación del PLAN para el periodo 1998-2000.

Entre los ejes reformulados se destaca el desarrollo de un "marco conceptual", base de todas las acciones de cada uno de los Centros, partiendo del reconocimiento de que "sin una fuerte integración de las familias al Centro y una eficaz participación comunitaria no sería posible

---

<sup>33</sup> Sobre la base de una muestra de 24 CAIF.

cumplir con la Misión del Plan: 'el desarrollo pleno e integral de cada niño/a'. Por ello "es necesario trabajar con las familias para que consoliden adecuadas prácticas de crianza y se fortalezcan las redes sociales. El énfasis estará dirigido hacia los procesos educativos y de promoción de las personas y de las familias, en el fortalecimiento de sus redes familiares, comunitarias y sociales y no tanto en la solución de las necesidades" (Bove, 2002: 13)

De esta manera todos los programas y proyectos de las diferentes áreas de acción se re-definen y/o elaboran desde "la concepción de la familia como soporte en el desarrollo del niño y la red social como soporte del desarrollo de la familia". (Bove, 2002:14)

Desde la Secretaría del Plan se plantea que "(...) no alcanza con la voluntad de hacer participar a madres y padres para que esto se haga realidad, sino que se requiere de una organización que lo permita, definiendo espacios, tiempos y formas". (Bove, 2002:14)

En este marco se implementan los siguientes programas:

Programa destinado a la atención de niños/as de 2 a 4 años; programa para familias con niños hasta 24 meses denominado "Un lugar para Crecer y Aprender Jugando": Programas de prevención y promoción para la familia, considerados esenciales para el logro de los objetivos del Centro CAIF: Programa "Padres-hijos", Proyecto "Para Amar y Cuidar la Vida", Programa "Madres y Padres Promotores de Salud" y el Servicio de Orientación y Consulta.

A partir de esta implementación, el aumento de la participación de las familias es percibido por parte de miembros de las Asociaciones Civiles y de las propias madres. Las madres incrementaron su participación de un 50% a un 77.2%, mientras los padres lo hicieron de un 13% a un 17%. Entre los factores explicativos de este aumento, el estudio realizado por el Claeh en 1999, destaca un esfuerzo por parte de los Centros para incluir dentro de su planificación actividades orientadas a la capacitación de los padres para que "asuman un rol más activo en los procesos de desarrollo y aprendizaje de sus niños", aumentando la oferta disponible y una revalorización del rol de los padres en el proceso de desarrollo y aprendizaje de sus hijos.

Si bien en lo expuesto anteriormente se observan significativos avances a partir de la reformulación del proyecto, nos parece importante discutir algunos contenidos que refieren a la participación familiar y el riesgo de que esta participación se constituya en una exigencia más a las que ya se encuentran sometidos.

En primer lugar parece necesario realizar una breve caracterización del perfil socioeconómico de las familias de los niños que asisten a los Centros CAIF, el que se ve reflejado en las variables relacionadas al tipo de ocupación del jefe de hogar y el nivel de instrucción de los padres.

En el estudio realizado por el Claeh en 1999, se comprueba que más de las tres cuartas partes de los jefes de hogar se distribuyen entre "jornaleros, ocasionales o zafrales" (11.4%), "empleadas domésticas" (10.4%), "obreros sin personal a su cargo" (15.1%) y "empleados sin personal a su cargo" (40.2%). Son prácticamente inexistentes las categorías de empleados con personal a su cargo, profesionales y docentes. Respecto de la ocupación de las madres debe anotarse que una de cada cuatro es "ama de casa" (24.1%) y casi un tercio se desempeña como "empleada doméstica" (28.6%), mientras un 14.7% de ellas son "empleadas sin personal a su cargo". Es significativo el peso de las "desocupadas" (9%) y las que se desempeñan como "jornaleras, ocasionales o zafrales" (5%). Las ocupaciones de "empleadas con personal a cargo", "docentes" y "profesionales" no llegan a un 3% en total.

En cuanto al nivel educativo, alrededor del 40% de ambos padres poseen un nivel correspondiente a enseñanza primaria o menos y si se le agregan los porcentajes de los que alcanzan un nivel educativo correspondiente a enseñanza media incompleta los porcentajes llegan al 90% entre las madres y al 80% entre los padres. Los porcentajes, casi inexistentes, de padres y madres con nivel educativo terciario -1 y 2.5% respectivamente- son indicativos de la pertenencia socio- económica de estas familias<sup>34</sup>.

#### **4.4.4 Discusión en torno a la participación familiar**

Teniendo en cuenta el perfil socioeconómico de las familias y la fuerte apuesta que realiza el Plan sobre su participación, surgen algunos nudos que nos interesa señalar.

Si bien la participación en las actividades de los centros apuesta a aumentar las capacidades y recursos de la familia en relación a potenciar el "desarrollo pleno e integral de cada niño", no se deben perder de vista las condiciones materiales en que estas familias desarrollan su cotidianidad. Así, los condicionamientos cotidianos que sobrellevan las familias pobres en procura de su sobrevivencia, reducen las posibilidades de invertir tiempo, esfuerzo y energía en este tipo de actividades.

---

<sup>34</sup> Esta caracterización del perfil socioeconómico de las familias se basa en los datos obtenidos del estudio de evaluación del proyecto de desarrollo institucional del Plan Caif, realizado por el Claeh en el año 1999.

De esta manera algunos de los factores críticos que inciden y pueden bloquear esta participación son la importante carga laboral -en la medida que las estrategias de sobrevivencia son múltiples- y el tipo de inclusión en el mercado de trabajo tanto formal como informal, que también implica una amplia extensión horaria. En consecuencia esta participación puede convertirse en otra exigencia, que se suma a las ya descritas, y que recae sobre justamente estos sectores que "menos tienen".

En acuerdo con Baráibar, pensamos que parecería que se genera un "doble castigo", dado que satisfacer sus necesidades implica recursos que no poseen y además para obtenerlos deben esforzarse y participar en múltiples organizaciones, entre ellas el CAIF. (Baráibar, 2003: 273)

Consideramos que en la medida que la participación de las familias se convierta en una exigencia cada vez más importante como fuente de permanencia en el mantenimiento del beneficio, se corre el riesgo de que la misma, por la vía de los hechos, se acerque más a una contrapartida que a una forma de consolidación de derechos.

Por otra parte y en tanto -como hemos señalado- el énfasis de la promoción de las personas y familias se dirige "al (...) fortalecimiento de sus redes familiares, comunitarias y sociales y no tanto en la solución de las necesidades" (Bove, 2002: 13), pensamos que uno de los riesgos que comporta esta visión es la de responsabilización de la familia por su situación de pobreza, desconociendo en alguna medida, los procesos más amplios que impiden la plena satisfacción de sus necesidades. Entonces se busca fortalecer a la familia, pero al mismo tiempo, no se pone el énfasis en la satisfacción de las necesidades, cuando ésta es la dimensión prioritaria en la medida que se pretendan generar procesos que conlleven el desarrollo de su autonomía.

Así, el "fortalecimiento de las familias" supone a nuestro entender, la existencia de condiciones previas a la demanda de participación, que den respuesta a sus necesidades. Estas precondiciones no son una cuestión individual sino colectiva y se refieren necesariamente a la existencia de ese mínimo de bienestar que contiene la consolidación de los derechos sociales. Por ello y a partir de las consideraciones anteriores, pensamos que en definitiva "el individuo es llamado a ser el señor de su destino cuando todo está fuera de su control" (De Souza Santos, en Baráibar, 2003: 19)

Finalmente otro aspecto que nos parece interesante plantear, refiere al tipo de participación que se promueve. En este sentido si bien creemos necesario y no podemos desconocer los

esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de la familia en su rol educativo y formativo, percibimos el riesgo de que estas propuestas queden exclusivamente centradas en estos aspectos. Por lo que nos parece central colocar en un primer plano estrategias que permitan que estas familias puedan participar en tanto sujetos portadores de derechos y poseedores del derecho a ampliarlos, lo que implica las dimensiones de conocimiento, reivindicación, defensa y generación de nuevos derechos, tanto desde la vertiente individual como colectiva. Ello implica generar modalidades de participación sobre la base de las necesidades definidas por las familias, más allá de la relación padres-hijos, trascendiendo el participacionismo y en acuerdo con Cardarelli y Rosenfeld, promoviendo "proyectos sociales que cooperen en la construcción de ciudadanos y no "asistidos" que participen en la resolución de sus problemas". (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 143)

Ello implica colocar la participación de las familias como ámbito que instale en su centro la posibilidad de profundizar la ampliación de los márgenes de la ciudadanía en sus dimensiones social y política, recuperando su sentido de vía estratégica entre lo cotidiano y la esfera institucional y política.

Pensamos que si este énfasis no está presente, las propuestas de participación podrían quedar acotadas y no trascender lo inmediato de la reproducción de la vida, perdiendo sustancia la dimensión universal y política de los derechos, debilitando las posibilidades de fortalecimiento de la ciudadanía.

En suma y de acuerdo con Cardarelli y Rosenfeld "salir del enfoque reduccionista de la participación social, implica en este contexto socioeconómico excluyente y fragmentador, recolocar al hombre y a la mujer pobre en los tres mundos en los que tiene intereses y en los que se inscribe su vida cotidiana: el económico, el político y el social" (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 144)

## CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo hemos tratado de reflexionar acerca de la medida en que las actuales políticas sociales, -que conforman la denominada "nueva matriz"- se ubican o no en una lógica de consolidación de derechos sociales. Desde un ejemplo concreto, el Plan CAIF, hemos intentado problematizar esta cuestión, planteando algunas interrogantes acerca de si estas políticas posibilitan esa consolidación para los sectores que han sido históricamente excluidos de los beneficios del desarrollo económico y del bienestar social.

Hemos reseñado las profundas transformaciones --que se gestan a partir de la década de 1970- respecto de las interrelaciones entre el Estado, el mercado y la familia en tanto fuentes de bienestar social. En este marco, visualizamos que --en nuestro país- el Estado continúa estando presente en la intervención social, sin embargo esta presencia ha cambiado sus contenidos, puesto que se inscribe en una lógica que lo trasciende y a nuestro entender lo fagocita.

Hemos presentado los rasgos que caracterizan a la "nueva matriz de políticas sociales", profundizando en algunos contenidos y estrategias de acción del Plan CAIF -focalización, cooperación público-privada y participación familiar- advirtiendo algunos riesgos que se presentan respecto de la consolidación y efectivización de los derechos sociales, sin por ello desconocer algunos resultados positivos del Plan respecto de éstos.

En este sentido, consideramos que no debemos perder de vista que en tanto el Plan es parte de este nuevo modelo de políticas sociales, se inscribe en una dinámica más amplia de transformaciones que marcan límites a esta política. Por ello si bien analizada en sí misma y en términos de transferencia de servicios a las familias pobres, resulta difícil de cuestionar, creemos imprescindible que su análisis se vincule con los procesos globales de transformación, los que difícilmente aseguran las precondiciones necesarias para la efectivización real de los derechos sociales, pautando las posibilidades y limitaciones de esta política.

Consideramos que mientras el análisis de esta política no se coloque en un debate profundo del modelo de desarrollo más general en el que se inserta, -que implica la generación simultánea de riqueza, fragmentación social y resquebrajamiento de los lazos sociales- se estará intentando reconciliar artificialmente la heterogeneidad y fragmentación de la sociedad a nivel macro con estrategias que --más allá de las intenciones y discursos- terminan

orientando sus acciones a "volver algo más soportable la realidad", apelando a la ciudadanía y la participación, pero circunscribiéndolas al espacio reducido de las relaciones cercanas.

En definitiva, si las acciones que conllevan las intervenciones sociales – así como su análisis- se centran únicamente en lo inmediato y reducido de los espacios menos agregados de la acción social, se corre el riesgo de que el apelo a la ciudadanía en su vertiente social quede restringida y desarticulada del mundo económico, político y social, donde se juegan finalmente las posibilidades de participar plenamente de la condición de ciudadanos.

Por último nos interesa plantear algunos desafíos que se presentan para el Trabajo Social en tanto su espacio profesional se sitúa en estas tensiones, dada la ubicación privilegiada de la profesión en el rico espacio de la ejecución terminal de las políticas sociales.

En este sentido, para el Trabajo Social las transformaciones tanto de los procesos de reestructuración productiva general –con especial énfasis en la reforma del rol del Estado- como en los modos de regulación sociopolítica – especialmente las políticas sociales- que afectan al conjunto de estructuras y formas que garantizan la reproducción social, se inscriben en la propia dinámica de su ejercicio profesional, complejizando y tensionando su campo laboral. Ello exige reflexionar y avanzar en el conocimiento de la realidad social, estando atentos a las dinámicas estructurales y coyunturales en que se desarrolla su accionar.

Por ello hoy más que nunca, las definiciones y análisis que se hagan de las problemáticas sociales, estarán condicionando los tipos de respuestas a asumir frente a las mismas. Así, el Trabajo Social tiene como desafío aportar a su problematización, colocando en la arena de discusión pública las tensiones contenidas en los fundamentos y prácticas concretas que incluyen las actuales políticas sociales.

Finalmente y coincidiendo con Fernández Soto (1999: 30) se entiende que es necesario desde el campo disciplinario del Trabajo Social establecer, a partir de una reflexión crítica, estrategias profesionales adecuadas para responder a las problemáticas emergentes, visualizando los límites objetivos que se nos presentan así como también las posibilidades históricas de superación de una práctica restringida e inmedatista, reducida en el contexto del neoliberalismo a "administrar la crisis", "focalizar a los pobres" y "gestionar eficientemente recursos escasos", para potenciar el fortalecimiento de una práctica de respeto y ampliación de las conquistas civilizatorias, basada en la lógica de la ciudadanía y los derechos sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANTUNES, Ricardo. "Trabalho e precarização numa orden neoliberal". En *"La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo"*, Pablo Gentili y Gaudêncio Frigotto compiladores. Colección grupos de trabajo de CLACSO, Buenos Aires, octubre de 2001.

- BARAIBAR, Ximena. "Articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos para el Trabajo Social". En *Revista Serviço Social & Sociedade N° 59*, Cortez Editora, Sao Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. "Las paradojas de la focalización". En *Revista Ser Social N° 12*, Universidad de Brasilia, Brasilia, 2003.

\_\_\_\_\_. "La emergencia como política, la política en la emergencia: la política social en tiempos de crisis". Mimeo, 2004.

\_\_\_\_\_. "Algunos aportes par la discusión sobre la exclusión social". En *Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea*. FCS. Cátedra de Trabajo Social Ciclo Básico, marzo de 2005.

- BARBA SOLANO, Carlos. "Régimen de bienestar y reforma social en México". En *Serie Políticas Sociales. N° 92*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, Julio de 2004.

- BOVE, María Isabel. Fortalecimiento de la Familia como desafío. INAME/ Secretaría del Plan CAIF. Montevideo, Agosto de 2002.

- BRESSER PEREIRA, Carlos – CUNILL GRAU, Nuria. "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal". En *Lo Público no estatal en la reforma del Estado*. Editorial Paidós, Argentina, 1998.

- CAETANO, Gerardo: "La ciudadanía "hiperintegradora" y la matriz política del Uruguay moderno, Perfiles para un modelo". (1900-1933). En *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*, Laura Gioscia compiladora. Colección política viva, Instituto de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Setiembre de 2001.

- CASTEL, Robert. "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Editorial Paidós, Buenos Aires, 1997.

- COUTINHO, Carlos Nelson. "Notas sobre Ciudadanía e modernidade. Estudos de politica e Teoria Social" En Revista Praia Vermelha, Nº 1, UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.

- CUNILL GRAU, Nuria. "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Editorial Nueva Sociedad, 1997.

- ESPING-ANDERSEN, Gösta "Los tres mundos del Estado de Bienestar". Ed. Alfons el Magnanim. Valencia 1993.

- FERNANDEZ SOTO, Silvia. "Neoliberalismo, matriz asistencial y Trabajo Social: Reconstrucción crítica de la acción profesional. En Revista Serviço Social & Sociedade Nº 60, Junio de 1999.

- FILGUEIRA, Fernando. "Un estado social centenario. El crecimiento hasta el limite del estado social batllista". En *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Ed Arca, abril de 1994.

\_\_\_\_\_ "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En Roberts B, *Ciudadanía y Política Social latinoamericana*. Ed. FLACSO/SSRC, Costa Rica, 1998.

- HOBBSAWM, Eric. "Historia del Siglo XX". Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 2ª edición, Abril de 2001.

- IGLESIAS, Enrique. "El BID y el tercer sector". En *Rumbos de la Economía Social. Entre mitos y realidades: reflexiones sobre el "Tercer sector", hacia un diálogo abierto*. Juan José Sarachu y Gerardo Sarachu compiladores. Editorial Nordan, Montevideo, julio de 2004.

- KYMLICKA, Will- NORMAN, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Cuaderno Agora, Buenos Aires. 1997.

- LAURELL, Asa Cristina. "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo". En *La política social hoy*, Carlos Montaña y Elisabete Borgiani compiladores. Editora Cortez, San Pablo, 2000.

- LEMA, Silvia y ESPASANDÍN, Nancy. "Las políticas de empleo: Rol y funciones de las ONGs en la última década. Aportes para el debate". En *Rumbos de la Economía Social. Entre mitos y realidades: reflexiones sobre el "Tercer sector", hacia un diálogo abierto*. Juan José Sarachu y Gerardo Sarachu compiladores. Editorial Nordan, Montevideo, julio de 2004.
  
- LO VUOLO, Rubén M. "Alternativas. La economía como cuestión social". Grupo Editor Altamira, Buenos Aires, Abril de 2001.
  
- MARSHALL, T.H; Bottomore, T. "Ciudadanía y Clase Social". Ed Alianza, Madrid, 1998.
  
- MESA-LAGO, Carmelo. "Manual de Economía de la Seguridad Social en América Latina". CLAEH, Montevideo, 1998.
  
- MESA- LAGO, Carmelo. "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 15*, Caracas, Octubre de 1999.
  
- MIDAGLIA, Carmen. "Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa". En *Revista Fronteras Nº 1*. Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, Octubre de 1995.
  
- \_\_\_\_\_. "Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión". En *Revista Fronteras No. 2*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Marzo de 1997.
  
- \_\_\_\_\_. "Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay". Clacso, Buenos Aires, Diciembre de 2000.
  
- \_\_\_\_\_. "La Ciudadanía social en debate", en *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*, Laura Gioscia compiladora. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Setiembre de 2001.
  
- MIDAGLIA, Carmen – ROBERT, Pedro. "Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables". En *Pobreza, desigualdad social y Ciudadanía. Los límites de las Políticas Sociales en América Latina*, Alicia Ziccardi compiladora. Clacso, Buenos Aires, Marzo de 2001.

- MIRZA, Christian. "Políticas sociales en tiempos de crisis". En *Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea*. Cátedra de Trabajo social del Ciclo Básico, FCS, 2005.
  
- MONTAÑO, Carlos. "La política social: un espacio de inserción laboral objeto de reflexión del Servicio Social. En *La política social hoy*, Carlos Montaña y Elisabete Borgiani compiladores. Editora Cortez, San Pablo, 2000.
  
- OLESKER, Daniel. "Crecimiento y Exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)". Ediciones Trilce, Montevideo, Octubre de 2001.
  
- PEREIRA, Potyara. "La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social". En *La política social hoy*, Carlos Montaña y Elisabete Borgiani compiladores. Editora Cortez, San Pablo, 2000.
  
- PICÓ, Joseph. "La sociología insular: T H. Marshall y el moralismo fabiano". Universitat Autònoma de Valencia. En <http://www.bib.uab.es/pub/papers>, 2002.
  
- PLAN CAIF, 1996. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Seminario "Hacia una propuesta educativa del Plan CAIF". Secretaría del Plan CAIF, Montevideo.
  
- PLAN CAIF, 1998. "Diez años del Plan CAIF. Apertura y paneles de Foro". INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF- UNICEF- PNUD.
  
- PLAN CAIF, 1998. "Misión, Objetivos y Estrategias del Plan CAIF". INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, Montevideo.
  
- PLAN CAIF. Información extraída de internet en: [www.plancaif.gub.uy](http://www.plancaif.gub.uy); datos correspondientes a evaluaciones del Claeh, 1997 y 1999.
  
- VASCONCELOS, Eduardo M. "Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista. En *La política social hoy*, Carlos Montaña y Elisabete Borgiani compiladores. Editora Cortez, San Pablo, 2000.