

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

**Pobreza, focalización y trabajo social:  
aproximación y análisis**

**Adrián Arias**  
**Tutor: Silvia Rivero**

**2004**



Así P. 2003  
2013 3-1-10

## INDICE

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
POBREZA, FOCALIZACIÓN Y TRABAJO SOCIAL.....	5
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>8</b>
CONCEPTOS SOBRE LA POBREZA.....	8
1. <i>Preámbulo.....</i>	8
2. <i>Pobreza. Breve reseña histórica sobre su concepto.....</i>	8
3. <i>Pobreza y necesidades humanas.....</i>	12
4. <i>El análisis de Robert Castel.....</i>	14
5. <i>Activos y pasivos sociales.....</i>	18
6. <i>Resumen.....</i>	22
<i>Hacia el capítulo II.....</i>	24
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>25</b>
LA POBREZA EN EL FOCO.....	25
1. <i>Preámbulo.....</i>	25
2. <i>El paradigma dominante y el surgimiento del paradigma emergente.....</i>	26
3. <i>Las políticas de corte focalizado.....</i>	30
4. <i>Críticas a la focalización.....</i>	31
5. <i>Resumen.....</i>	38
<i>Hacia el capítulo III.....</i>	39
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>40</b>
TRABAJO SOCIAL Y FOCALIZACIÓN.....	40
1. <i>Preámbulo.....</i>	40
2. <i>Las representaciones sociales sobre el Trabajo Social.....</i>	41
3. <i>La Focalización como instrumento paradójico para el Trabajo Social.....</i>	42
4. <i>Los desafíos para el Trabajo Social.....</i>	46
5. <i>Resumen.....</i>	48
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>51</b>



## Presentación.

# La Monografía Final

Oportunidad y desafío.

La monografía final es un trabajo de llegadas y partidas, de finales y comienzos, marcado por el cruce de las experiencias y los conocimientos, de las inquietudes y las preocupaciones.

Pero para nosotros es a la vez una celebración. Celebración de las rutas y los caminos recorridos, de las exigencias y los fracasos, y sobretodo de la vocación elegida. Es desde todas estas presencias que intentamos construir este trabajo.

Optamos por un tema que a nuestro entender resulta sustancial para el ejercicio profesional en nuestro país y que convoca a la discusión y al análisis: **"Pobreza, Focalización y Trabajo Social"** pretende ser una exposición sobre los diferentes enfoques y dilemas que encierra esta realidad.

A lo largo de este trabajo monográfico, nos proponemos atravesar diferentes dimensiones y aproximarnos a algunas interrogantes: ¿qué impactos generan este tipo de políticas sociales? ¿Hasta que punto no constituyen una mera atención que contiene, empobreciendo las posibilidades de promoción? .

En cuanto al Trabajo Social nos preguntamos: ¿qué desafíos le implican? ¿Qué enfoques se promueven y cuáles se obstaculizan? ¿En qué medida este modelo de atención de la pobreza, de clara raíz neoliberal, con una fuerte visión de un Estado reducido a sus mínimas atribuciones, incide en la construcción de la profesión?

Lo cierto es que la relación POBREZA - POLÍTICAS SOCIALES - TRABAJO SOCIAL es una tríada de análisis siempre presente y siempre desafiante para la discusión. No pretendemos alcanzar afirmaciones para las que se requeriría una investigación mucho más profunda.

Desde estas búsquedas nos planteamos los siguientes objetivos:



## Objetivos de la Monografía Final.

### Objetivo general:

Realizar una revisión crítica y organizada de la literatura seleccionada, que brinde una panorámica sobre el tema de las políticas sociales focalizadas y su impacto en el Trabajo Social.

### Objetivos específicos:

- **Aproximarnos** al concepto de pobreza desde una revisión histórica, rescatando algunos elementos actuales sobre la discusión del tema: El rol del Estado, la responsabilidad de la comunidad, la familia y el individuo, la relación con el neoliberalismo entre otros.
- **Analizar** las políticas sociales de corte focalizado, su caracterización y fundamentación. El desarrollo de este tipo de políticas en nuestro país y la relación que las mismas tienen con el modelo neoliberal y la visión economicista de la pobreza. Las dificultades de su implementación y el efecto que las mismas vienen teniendo.
- **Discutir** sobre los desafíos que implica para el Trabajo Social las políticas focalizadas. La cuestión de la selección y acreditación de la pobreza. La estigmatización que provoca, el estímulo a mantener las situaciones incambiadas. Lo transitorio y lo permanente, la contención y el control a la hora de la intervención.

Como mencionábamos en el título, esta monografía implica una doble realidad de desafío y oportunidad. Desafío de volcar una serie de búsquedas e interrogantes académicas y personales y oportunidad de compartirlas, poniéndolas en diálogo con otros.

A su vez, todo esto se da en el marco del trabajo final para la licenciatura, oportunidad y desafío que imprime un carácter diferente a nivel personal y que le da un sabor especial a este trabajo. Desde esa impronta quisiera comenzar esta monografía compartiendo el siguiente texto de Eduardo Galeano:

*"De los miedos nacen los corajes y de las dudas las certezas.*

*Los sueños nos anuncian otra realidad posible y los delirios otras razón.*

*Al fin y al cabo somos lo que hacemos para cambiar lo que somos.*



*La identidad no es una pieza de museo, quietecita en la vitrina, sino la siempre asombrosa síntesis de las contradicciones nuestras de cada día.*

*En esa fe fugitiva creo.*

*Me resulta la única fe digna de confianza, por lo mucho que se parece al bicho humano, jodido pero sagrado, y a la loca aventura de vivir en el mundo".*

Adrián Arias

**Octubre de 2004.**



## Introducción.

# POBREZA, FOCALIZACIÓN Y TRABAJO SOCIAL.

Aproximación y análisis.

A lo largo de las últimas décadas se han profundizado en nuestro país una serie de cambios en la forma de entender como deben implementarse y desarrollarse las políticas de protección social. La crisis del Estado de Bienestar, la instauración de modelos de corte neoliberal y el cambio en la relación capital - trabajo, son el marco en el cual surge y se desarrolla el llamado "paradigma emergente"<sup>1</sup> modelo que establece una crítica a los sistemas anteriores y propone una estructura de prestación de servicios sociales caracterizada por una nueva definición de la relación Estado - Pobreza. La "**focalización**" es un instrumento requerido en este nuevo escenario, el cual refiere a una visión sobre la pobreza y en especial a determinar quiénes son los más pobres entre los pobres.

Sin lugar a dudas, un actor vivo en este proceso es el Trabajador Social, quien muchas veces es quien sirve a este instrumento, acreditando, calificando y jerarquizando la "pobreza".

Este nuevo modelo presenta una serie de principios desde los cuales se sustenta. Emilio Duhau, en su trabajo "Política social, pobreza y focalización: Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación"<sup>2</sup>, propone los siguientes puntos:

1) **Las funciones de la política social** (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control) pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico, ONG's., o voluntario, informal y empresarial). Esta participación de diversos agentes tendría entre sus principales ventajas la posibilidad de que los

---

<sup>1</sup> Este término es utilizado por Rolando Franco para presentar los nuevos modelos de prestación de servicios sociales.

<sup>2</sup> Emilio Duhau, "Política social, pobreza y focalización". Publ. Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana. Mexico.1997



beneficiarios participaran en el diseño de los programas, y el hecho de que el sector privado tenga la capacidad de proporcionar servicios sociales.

2) **El Estado debe ser uno entre otros agentes** que aportan recursos en el financiamiento de los servicios sociales, pues por una parte hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y porque es conveniente que en general, teniendo en cuenta el principio de que "lo que no cuesta no se valora", los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades (co-financiamiento, o lo que a veces se llama contra parte).

3) **Debe procurarse que, en la medida de lo posible, la competencia** entre diferentes prestadores de servicios opere en la esfera del bienestar social de modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos prestadores. Para ello deben evitarse los monopolios, en particular los estatales.

4) **Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social** deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de los mismos, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, prioridad a los más necesitados, y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales)

Frente a los postulados que sostienen al paradigma previamente dominante: acceso universal y papel redistributivo de las políticas sociales (los cuales desde luego fueron aplicados de modo parcial y muchas veces con diferentes resultados), el nuevo paradigma los sustituye por diferenciación. A través de esta sustitución, la problemática de la política social tiende a ser acotada en términos de proporcionar las respuestas más adecuadas a algunas preguntas: ¿quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas? , ¿cuál es la mejor forma de identificarlos?



De estas dos preguntas centrales se desprenden otras que a nuestro entender son fundamentales: ¿Qué se entiende por pobreza? y ¿quién determina su situación a los efectos de ser asistido?. Y por último, ¿Qué rol ocupa el Estado y qué marco ofrece en el campo de las políticas de bienestar social, en países como el nuestro, sumidos en situaciones de pobreza crítica e indigencia creciente?.

Es a esta discusión que nos aventuramos en el marco de la monografía final, sobre un tema que a nuestro entender no sólo es actual sino que a la vez provoca y reclama discusión y análisis.

En el primer capítulo nos aproximamos a una serie de visiones y conceptualizaciones sobre los que significa e implica la pobreza y cómo su comprensión ha ido variando a lo largo de la historia. Cómo se interpreta y relaciona con otras situaciones y responsabilidades.

En el segundo capítulo nos detendremos de manera especial en la herramienta de la Focalización. Ahondaremos en su concepto, aplicación e intencionalidad para luego centrarnos en sus efectos.

Por último, en el capítulo tres presentamos una breve discusión sobre las implicancias que este paradigma y en especial la herramienta de la focalización, suscitan en el Trabajo Social.

Cada capítulo está estructurado de la misma manera. Un preámbulo que oficia de introducción, el desarrollo del capítulo y un resumen final de lo abordado.

Como se verá, el trabajo pretende ser una aproximación que presente elementos para el análisis de este tema, a la vez que procura organizar algunos aportes sobre estos aspectos.



## CAPÍTULO I.

# CONCEPTOS SOBRE LA POBREZA

Recorrido histórico de  
algunos conceptos.

### 1. Preámbulo.

El nuevo modelo de prestación de servicios sociales no sólo trae aparejada una nueva visión sobre las políticas sociales sino que fundamentalmente se inspira en un tipo de concepción sobre el rol del Estado. Esta concepción, de fuerte inspiración neoliberal, ubica a los actores sociales en un orden de responsabilidades y prioridades que se articula y equilibra de acuerdo a la propia lógica del mercado. En esta construcción social, la interpretación sobre lo que es, significa y constituye la pobreza y en especial qué se entiende por "ser pobre", adquiere por añadidura una dimensión impregnada de esta visión de la realidad. Ante esto, entendemos pertinente dedicar el primer capítulo a la aproximación al concepto de pobreza, desde un breve desarrollo histórico, a la vez que comprometernos con una visión desde donde nos paramos para discutir el "paradigma emergente" y en especial el instrumento de la focalización.

### 2. Pobreza. Breve reseña histórica sobre su concepto.

Las sociedades han construido a lo largo del tiempo visiones sobre la pobreza. Para el pensamiento del medioevo, ampliamente hegemónico por la visión del cristianismo, era considerada como una vía correcta para la necesaria "liberación" de la persona. Santo Tomás de Aquino lo sintetiza claramente:

*"...por ese motivo la pobreza es loable, porque el hombre es liberado por medio de ella de las preocupaciones terrenales y se desenvuelve más libremente en cosas divinas y espirituales y siempre que con ella mantenga la facultad de mantenerse a sí mismo de manera lícita, para lo que no requiere demasiado. La pobreza es tanto más loable cuanto menos un país exige, no cuanto sea mayor"<sup>3</sup>.*

La pobreza era entendida como carencia de lo superfluo, tener lo necesario. En ningún momento se sugería la posibilidad de pasar hambre o vivir a la intemperie.

---

<sup>3</sup> Santo Tomás de Aquino. Summa contra gentiles, III, 133.



Desde presupuestos absolutamente distintos a los anteriores, algunos filósofos - economistas del siglo XVIII y XIX, también hacían su apología a la pobreza. La razón estaba dada por el hecho de que sólo en condiciones de pobreza, la gente se vería propensa a trabajar, o dicho de otra manera, era visto como funcional que la clase trabajadora tuviera un cierto margen de inseguridad. Esta posición fue la que legitimó la sustitución de la Ley de pobres de 1601 por la de 1834 en Inglaterra. De Manderville nos dice categóricamente:

*"Los que ganan su vida por un trabajo cotidiano, no tienen otro aguijón para volverse útiles que sus necesidades, que es prudente calmar, pero que sería loco querer curar. Lo único que puede volver laborioso al hombre es un salario moderado...un salario demasiado bajo lo descorazona y lo desespera; un salario muy elevado lo vuelve insolente y perezoso...En una nación libre...la riqueza más segura reside en la multitud de pobres laboriosos"*<sup>4</sup>

Esta última posición, no obstante, la encontraremos directamente en una posterior visión negativa de la pobreza. Como señalara Weber en su tesis sobre la ética protestante y el espíritu del capitalismo, el estado de gracia pasaría a demostrarse a través de la adquisición de la riqueza, de manera que quienes no llegaran a ella, serían marginados de toda consideración positiva como las arriba expuestas<sup>5</sup>.

El concepto de pobreza hasta ahora manejado no condice con el actual. Hoy nuestra concepción de pobreza se corresponde a la que nuestros antepasados llamaban pauperismo o indigencia. En ambos casos se hace mención al concepto de subsistencia: **el indigente será aquel que no tiene los medios necesarios que le permitan subsistir.**

Conforme a ello, las primeras investigaciones del siglo XX intentaron aplicar esta concepción, calificando a los pobres como "aquellas personas cuyos ingresos totales son insuficientes para obtener lo mínimamente necesario para el mantenimiento de la mera eficiencia física"<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> De Manderville, "La fábula de las abejas"

<sup>5</sup> Weber, Max. "La ética protestante y el espíritu del capitalismo". Fondo de Cultura Universitaria.

<sup>6</sup> Rowntree, Poverty. A study of town life. Londres, 1901. En Labbens, J. ¿Qué es un pobre? Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, Chile, CEPAL, 1982.



En ninguna de estas definiciones, el concepto de pobreza se entiende enmarcado a lo largo de un proceso, sino que se lo reconoce como un "estado" en la sociedad, dado por esta misma y su propia dinámica.

Otras lecturas fueron complejizando este intento, reconociendo la pobreza como una situación que trasciende la realidad material, dándole una dimensión de cultura. Oscar Lewis afirma "la pobreza no es sólo un estado de privación económica, de desorganización o de ausencia de algo. Es también algo positivo en el sentido de que tiene una estructura, una disposición razonada y mecanismos de defensa sin los cuales los pobres difícilmente podrían seguir adelante"<sup>7</sup>.

Si bien para Lewis, no todo aquel que es pobre desarrolla una cultura de la pobreza, su planteo nos habla de una visión del ser - pobre, alguien que atraviesa y acumula una serie de situaciones de carencia que podemos llamar traumáticas. Estamos frente a una concepción de pobreza como un patrón de vida que se transmite de generación a generación.

Retomando la conceptualización anterior sobre la pobreza vinculada a la subsistencia, empiezan a surgir los problemas para definir las necesidades y listar los artículos que se suponen básicos para mantenerse en el nivel mencionado. En este sentido, el sociólogo Pablo Guerra en una ponencia se preguntaba: *"Podemos decir que la salud es una necesidad básica, pero la estimación para la subsistencia del cuerpo y su crecimiento, varían de una sociedad a otra, e incluso de una clase a otra. Lo mismo sucede con la nutrición: ¿podemos incluir la yerba mate, de la cual ningún uruguayo podría ser privado? En definitiva, ¿dónde ponemos un límite a la lista de necesidades?..."*<sup>8</sup>

Pero no todas las necesidades son fisiológicas. Ya Adam Smith se planteaba: *"entiendo por objetos de necesidad no solamente los que son indispensablemente necesarios al sostenimiento de la vida, sino aún todas las cosas de las cuales los hombres honestos, incluso de la última clase del pueblo, no podrían decentemente carecer"*<sup>9</sup>. Vemos como había conciencia en establecer una teoría de las necesidades humanas, indispensable para una interpretación correcta de la pobreza.

---

<sup>7</sup> Lewis, Oscar. "The Children of Sanchez", Random House, New York, EEUU, 1961.

<sup>8</sup> Seminario "Situación de pobreza en el Uruguay". Fundación Konrad Adenauer, año 1998.



Otros autores decidieron considerar como pobre a aquella población constituida por la proporción de más bajos ingresos. Desde esta perspectiva, habría pobreza en un país aún si aumentaran las riquezas en general, esto, si la situación relativa entre quienes más ganan y quienes menos ganan no se modifica progresivamente.

A partir de esto, Galbraith, en su "The Affluent Society", consideró la pobreza como aquel segmento de la sociedad que dispone de un ingreso netamente por debajo del ingreso medio en la sociedad en que viven. Es así como muchos institutos de investigación y estadísticas, empezaron a tomar indicadores tales como el salario promedio en la industria. La dificultad radica en definir ese umbral y otra aún más compleja es si se consideran las donaciones, los créditos o las entradas excepcionales. Frente a esto cabe mencionar una afirmación que Razeto hace en su libro "Economía de la Solidaridad y Mercado Democrático", en donde dice: *"en los sectores populares, buena parte de los bienes y servicios recibidos, provienen de mecanismos extra mercantiles"*<sup>10</sup>. Ante esto nos atrevemos a agregar, que frente a la precariedad de las condiciones de trabajo, la informalidad está siendo una estrategia generalizada en las poblaciones de clases bajas pero también (y cada vez más) de las clase medias.

Algunas de estas dificultades llevaron a Jean Labbens a creer que es en términos de derechos apropiados que es necesario plantear el problema de la riqueza y la pobreza. Desde este punto de vista, *"el dinero no es nada en sí mismo, es el signo de los derechos apropiados que procuran un ingreso. Este último existe a veces sin dinero, pero no se obtiene jamás dinero si no se poseen tales derechos"*<sup>11</sup>. En definitiva, el concepto de "poder" pasa a ser central para este tipo de análisis y por esta vía, la pobreza sería estudiada en términos de estratificación y movilidad social. Dicho en otros términos, la amplitud de los privilegios en la sociedad, dependerá de la posición que se ocupe en ella y no solamente en el mercado: *"Más exactamente, la posición económica de cada uno ya no está determinada solamente por la fortuna y el trabajo, sino que está fijada también por toda una serie de ventajas: las pensiones, las subvenciones, las reducciones de impuestos, las prestaciones de las cajas de seguridad social, las asignaciones familiares, los recursos. Los servicios que se puedan obtener gratuitamente o casi, como la educación, o a título más o menos*

<sup>9</sup> Smith, A, La riqueza de las naciones, Madrid, Aguilar, 1961.

<sup>10</sup> Razeto, L, Economía de la solidaridad y mercado democrático, Santiago, Pet, 1988.



oneroso, como los préstamos"<sup>12</sup>. Al decir de Weber, "no sólo cuentan las clases, sino también el poder y el estatus".

Ante todo lo anterior, surge el tema de que para desentrañar el término pobreza hay que desarrollar una teoría de las necesidades de una manera integral. A continuación plantearemos una mirada a nuestro entender, sumamente interesante para ordenar el tema: la elaboración de Max Neef y su equipo en el "Desarrollo a Escala Humana"<sup>13</sup>.

### 3. Pobreza y necesidades humanas.

La teoría desarrollada por Max Neef y su equipo, presenta logros verdaderamente trascendentes en tanto logran definir un número finito de necesidades humanas que son constantes a todas las culturas y épocas, otorgando carácter variable al modo en que estas se satisfacen. En primer lugar diferencian las necesidades de los satisfactores de esas necesidades. La persona es un ser de necesidades múltiples, las que pueden ordenarse en términos existenciales (necesidades del ser, tener, hacer y estar) y en términos axiológicos (necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación e identidad). De esta manera, plantean que las necesidades humanas son finitas, pocas y clasificables. Estas a su vez, no varían de cultura en cultura, ni con el paso del tiempo. Lo que está culturalmente determinado son los satisfactores de esas necesidades, de manera que el cambio social vendrá de la mano del cambio de satisfactores. Un tercer nivel lo componen los bienes y servicios que permiten afectar la eficiencia del satisfactor.

Podemos observar que si la pobreza es el estado en que no se satisfacen las necesidades humanas fundamentales, entonces convendremos en que existe una pluralidad de pobrezas: la pobreza de subsistencia, de protección, de participación, de afecto, de entendimiento y así sucesivamente. Esta pluralidad de pobrezas se vincula a la distinción muy propia de los últimos años, que se ha realizado entre pobreza y

---

<sup>11</sup> Labbens, Op Cit.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> MAX NEEF, "Desarrollo a escala humana", Nordan, Montevideo, 1993.



marginación. La marginación, habla de la incapacidad política de quienes se encuentran en los estratos más bajos de la clase trabajadora.

	<b>SER</b>	<b>TENER</b>	<b>HACER</b>	<b>ESTAR</b>
<b>SUBSISTENCIA</b>	Salud física, salud mental, equilibrio, humor	Alimentación, abrigo, trabajo.	Alimentar, procrear, descansar, trabajar.	Entorno vital y social.
<b>PROTECCIÓN</b>	Cuidado, adaptabilidad, autonomía, solidaridad	Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistema de salud, derechos.	Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender.	Contorno vital y social, morada.
<b>AFECTO</b>	Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, sensualidad.	Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas.	Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir.	Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro.
<b>ENTENDIMIENTO</b>	Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, racionalidad	Literatura, maestros, políticas educacionales y comunicacionales.	Investigar, estudiar, experimentar, educar.	Ámbitos de interacción formativa.
<b>PARTICIPACIÓN</b>	Adaptabilidad, receptividad, respeto.	Derechos, Responsabilidades, obligaciones	Afiliarse, cooperar, compartir, opinar, dialogar.	Ámbitos de interacción participativa.
<b>OCIO</b>	Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad	Juegos, espectáculos, fiestas, calma.	Divagar, abstraerse, soñar, fantasear, jugar.	Espacios de encuentro, privacidad, tiempo libre, ambientes
<b>CREACIÓN</b>	Imaginación, inventiva, curiosidad.	Habilidades, destrezas, método, trabajo.	Trabajar, inventar, construir.	Ámbitos de producción.
<b>IDENTIDAD</b>	Pertenencia, coherencia, autoestima	Símbolos, lenguaje, costumbres, grupos de referencia, memoria histórica.	Comprometerse, integrarse, reconocerse.	Ámbitos de pertenencia.
<b>LIBERTAD</b>	Autonomía, determinación, rebeldía, tolerancia.	Igualdad de derechos.	Discrepar, optar, diferenciarse, desobedecer, meditar	Plasticidad, espacio temporal

Fuente: Max Neef. "Desarrollo a escala humana"

Ahora, ¿lleva la marginación a la pobreza? La respuesta es que en muchos casos, el paso de una categoría a otra es plenamente observable en algunos grupos especiales, claramente entre los "vulnerables"<sup>14</sup>. Podríamos definir como vulnerables a aquellas categorías sociales que por las desigualdades de la sociedad, presentan escaso poder. Nótese por ejemplo el caso de las mujeres o de los niños en nuestro

<sup>14</sup> Palmer, J, *The Vulnerable*, Washington, Urban Institute Press, 1988.



país. Como vemos en el trabajo de Katzman y Filgueira sobre el "Panorama de la infancia y la familia en el Uruguay" (año 2002), más del 50% de los niños menores de cinco años nacen en los hogares más pobres. También es la situación de las minorías étnicas y raciales, que muestran en vastas zonas del mundo una particular propensión a vivir bajo la línea de la pobreza. Otro ejemplo es la realidad afro-uruguaya, cuya notoria mala situación ha sido por demás denunciada por organizaciones tales como Mundo Afro. Finalmente los desempleados y sub empleados, que según algunos estudios del Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, llegan a conformar alrededor de la mitad de la población activa del país, conforme no logren salir de esta situación, son propensos a encontrarse entre los pobres. Aquí los grupos más vulnerables lo representan aquellos que no han logrado adquirir los dominios suficientes, que mediante el aprendizaje de oficios y la dotación de elementos del sistema educativo formal, se constituyen como imprescindibles en el mundo contemporáneo.

Para profundizar en esta relación entre marginación y pobreza, introduciremos un nuevo concepto: el de exclusión. En el siguiente apartado nos serviremos del análisis de Robert Castel para tratar de establecer relaciones entre pobreza, marginación y exclusión relacionándolos al trabajo como uno de los principales factores integradores de una sociedad.

#### **4. El análisis de Robert Castel.**

Para este autor pobreza y marginalidad son categorías que remiten a dos grupos que tienen puntos de superposición pero que son cualitativamente distintos. Parte de constatar el gran poder integrador del trabajo, donde el no - trabajo es mucho más que el desempleo visto únicamente desde el punto de vista del ingreso. Propone un interesante esquema sociológico de integración social compuesto por dos ejes: el ligado a la integración por el empleo y el ligado a la inserción relacional (sociabilidad primaria). De la intersección de estos ejes surgen tres zonas de mayor a menor fragilidad social: la zona de integración, de vulnerabilidad y de desafiación.

Los primeros gozan de integración laboral y de soportes relacionales, cosa que no ocurre en ninguno de los casos con los desafiados. La marginalidad es el resultado del amplio abanico de la vulnerabilidad, caracterizándose por un doble proceso: desempleo masivo y precarización del empleo en capas de la población antes integradas, y la ausencia de formas de sociabilidad asociadas al empleo.



Notemos cómo el marginal, si bien vive al "margen" no se encuentra por fuera de la sociedad. Ello sucede sin embargo con nuestro tercer concepto: la exclusión, de una radicalidad mayor. Supone una separación que se apoya sobre reglamentos y se cumple a través de rituales. Castel por tanto prefiere designar esta situación como desafiliación, ya que hace mención al desenlace de un proceso, o como prefiere decir el autor *"hablar de desafiliación no es confirmar una ruptura, sino retrazar un recorrido"*<sup>15</sup>.

La "crisis" de la que tanto hablamos tiene un generador - consecuencia, principal que pasa por el tema del trabajo. Robert Castel plantea como una característica importante de este tiempo lo que denomina "ascensión de la vulnerabilidad", insistiendo sobre el término ascensión.

Si bien históricamente el tema del empleo y la seguridad del mismo siempre fueron inestables, había otro tipo de perspectivas en la medida que los trabajadores como clase, fueron logrando ciertas condiciones y protecciones que les permitían soñar, en que si bien ellos no accederían a posiciones mejores, sí lo pudieran hacer sus hijos. La vieja ilusión que tan bien reflejara Florencio Sánchez en *"M' hijo el Doctor"*, nos hablaba de unos canales de integración tales que permitían una movilidad y un flujo de las clases sociales. Como mencionábamos al principio de este capítulo, en el Uruguay llegó a hablarse de una "hiperintegración" favorecida por una visión de la educación pública que tenía como un paradigma democratizador y democratizante que *"el hijo del carpintero se sentara en el mismo banco que el del doctor"*.

Actualmente, más complejo que el tema del desempleo, se plantea el de la precarización del trabajo, no sólo en los jóvenes que intentan ingresar en el mercado, sino también en otros sectores que ya se encontraban en el mismo y que ahora tienen que enfrentar esta nueva realidad. Castel nombra este fenómeno como *"la desestabilización de los estables"*, marcando como situación más dramática la de aquellas personas adultas, que quedan como en un "estado de flotación": son jóvenes para jubilarse y viejos para trabajar.

---

<sup>15</sup> Castel, Robert, "Las Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado", PAIDÓS, Bs As, 1995.



Todo este proceso, además de la precariedad económica que provoca, genera consecuencias más profundas como la desestructuración de los ciclos de vida: *"La desestructuración de los ciclos de vida normalmente secuenciados por la sucesión de los tiempos de aprendizaje, de los tiempos de actividad y del tiempo ganado y asegurado por la jubilación, genera una desestructuración marcada por todos los riesgos de desestabilización que esto supone para los modos de vida y las redes relacionales. En otros términos, lo que se ve así amenazada ya nos es únicamente la integración por el trabajo, sino también la inserción social al margen del trabajo"*<sup>16</sup>. La precarización del trabajo genera la fragilización de los soportes relacionales que aseguran la inserción social.

Otro aspecto de esta nueva realidad que Castel plantea es la histórica relación entre trabajo y protección social, que ponía de manifiesto otra realidad y las políticas sociales de los estados estaban enmarcadas dentro de la misma. Por ejemplo en nuestro país, hasta hace muy poco tiempo, la asignación familiar (más allá de lo vergonzoso de su monto) era un beneficio al que acceden sólo los que trabajan, como sucede con el seguro de paro o de enfermedad. Toda la lógica de la protección se basaba en la solidaridad del aporte de cada trabajador para sostener a otro que atravesaba una dificultad.

Por otro lado, hablando más específicamente de la realidad francesa, analiza el hecho de que la intervención de mecanismos de seguridad social para atender a los desempleados no asegura una integración social, como tampoco el pago de un seguro. Habla de que en ese caso *se sufre la inseguridad en relación con la certeza de estar protegido*<sup>17</sup>. El tener dinero no integra por sí mismo como tampoco las posibles pasantías que se puedan conseguir. En este sentido plantea: *"la inserción profesional e inserción social no confluyen en el mismo registro de participación social"*.<sup>18</sup> Toda esta realidad confluye en ese ascenso de los niveles de vulnerabilidad en las sociedades. Esta "zona", como la denomina el autor, ocupa una posición estratégica: "se podría decir que es ella la que produce las situaciones extremas a partir de un basculamiento que se produce en sus fronteras" y la define como "un enfriamiento del vínculo social que precede a su ruptura"

---

<sup>16</sup> Castel, R, De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. Archipiélago/21.

<sup>17</sup> Ibid.



Es sumamente desafiante e interesante ubicar este tema en un lugar estratégico no sólo para el análisis sino que también para la intervención. Ante esta situación, el autor plantea dos tipos de intervenciones que apunten a la superación de la desintegración de la sociedad.

En esta zona estamos hablando de las personas y poblaciones que ya han pasado del otro lado, que viven situaciones dramáticas de privación de los bienes necesarios para la sobrevivencia y que han perdido los vínculos sociales. Castel habla de que la atención a estas poblaciones no sólo no es inútil, sino que un mínimo deber de solidaridad nos tiene que mover a no resignar estas situaciones y poner todos los medios para reinsertar a estas poblaciones. Son aquellos que llamaríamos los pobres más evidentes, los que forman parte de nuestro imaginario al hablar de este problema social.

#### **La atención en la zona de vulnerabilidad.**

Existe otra modalidad de intervención social si enfocamos la misma hacia la zona de vulnerabilidad, en la zona de la precarización del trabajo y la fragilización de los pilares de la sociabilidad. Aquí el autor plantea ciertas áreas de intervención tales como el medio de vida, la vivienda y las políticas de empleo, aclarando que corresponde a cada realidad y a su estructura política la definición de las mismas.

Enfocando este tema en nuestro país, esta población está como en un "estado de flotación" en las políticas sociales: son pobres para acceder a satisfacer sus necesidades pero no tanto como para que el Estado intervenga. Los institutos de atención a las situaciones de pobreza están enfocados a las poblaciones más excluidas. Por ejemplo, los planes de vivienda atienden o bien a aquellos que pueden pagar un préstamo o aquellos que se benefician de la misma por la extrema precariedad de su situación.

Pero lo más interesante a nuestro entender es el pronóstico que nos plantea si no somos capaces de generar estrategias en este sentido:

*"Tenemos que evitar que el proceso de deslizamiento hacia la exclusión se convierta en una verdadera hemorragia."*<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.



Luego de establecer las relaciones entre el trabajo y la integración, nos interesa desarrollar brevemente otra línea de pensamiento, de corte más economicista por entender que, si bien a veces pierde complejidad en el análisis, aporta una herramienta ordenadora de interés para el desarrollo del trabajo. Introduciremos aquí los conceptos de activos y pasivos sociales que poseen las familias en relación con la estructura de oportunidades que la sociedad posee.

## 5. Activos y pasivos sociales.

Ampliando la visión de Amartya Sen y Caroline Moser, Ruben Katzman reconstruye el concepto de activos y pasivos de los hogares como categorías que permiten acercarnos de una forma pertinente al fenómeno de la pobreza y la exclusión, así como para evaluar el impacto de las políticas sociales. Esta noción, de larga tradición en economía, tipifica como activo todo lo que poseo o se me debe y por el contrario, pasivo es toda obligación o deuda. Desde esta visión, se pretende mostrar que las familias poseen recursos y “que de hecho hacen uso de ellos en forma continua para mejorar su bienestar”<sup>20</sup>.

Este trabajo retoma lo planteado por Moser (1996, 1997). que en la búsqueda de mejorar la capacidad de acción de los programas anti pobreza analiza las respuestas dadas por los hogares pobres frente a situaciones de crisis, cambios estructurales y condiciones de vulnerabilidad.

Lo interesante de estos planteos radica en que hace foco en lo que las familias pobres tienen y pueden, tan o más importante que conocer lo que les falta para el diseño de políticas sociales. Es mucho más fácil lograr un efecto positivo a través de acciones que contemplen y estimulen las estrategias con las que individuos e instituciones responden a situaciones adversas que mediante dispositivos brillantes desde el punto de vista técnico pero que tienden a disminuir o desmovilizar las fuerzas existentes a nivel comunitario.

*“La política social tiene un efecto mayor cuando es capaz de actuar positivamente en el largo plazo la generación de activos de individuos y familias, cuando estimula el*

---

<sup>20</sup> Katzman y otros, Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay, Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, 1999: 3.



*encadenamiento positivo de la interacción entre activos y, en definitiva, cuando contribuye a disminuir la vulnerabilidad social y facilita la movilidad ascendente.*<sup>21</sup>

El uso de la noción de activos permite deshomogeneizar la pobreza. Ésta, entendida desde la línea de pobreza nos llevaría a colocar en el mismo sitio a dos hogares con el mismo nivel de ingreso, en cambio al hablar de activos y pasivos tenemos que hacernos algunas preguntas adicionales.

Ahora bien, desde los planteos iniciales de Moser se insiste en la necesidad de concentrarnos en los recursos “auténticamente familiares” suponiendo que son los únicos relevantes. Esta decisión ideológica quita relevancia a lo que Katzman denomina “estructura de oportunidades”. La descripción de estas situaciones implica identificar los activos sociales pero también la estructura de oportunidades que brindan Estado, mercado y comunidad a estas familias.

### **Tipos de activos sociales**

Un modelo simple tomado de tres tipos de activos básicos:

#### **a. Capital Físico**

- i. Capital Financiero (ahorro monetario, rentas y créditos a que puedan acceder, acciones, bonos, etc.)
- ii. Capital Físico (Tierra, vivienda, auto, animales, maquinaria, etc.)

#### **b. Capital humano** (Fundamentalmente el trabajo junto con el acceso a los sistemas de salud y educación)

#### **c. Capital Social** (Redes de reciprocidad, confianza, contactos, acceso a la información)

El primero es el de mayor liquidez y posibilidad de uso inmediato (más el financiero que el físico propiamente dicho). Proporciona niveles de estabilidad, favorece la planificación a largo plazo y la construcción de otros capitales (especialmente el social). El capital humano se cristaliza en el acceso al empleo o al autoempleo remunerado.

---

<sup>21</sup> Ibid.



El capital social es el menos traducible a términos económicos pero es de crucial importancia a la hora de acumular otras formas de capital o hacer un mejor uso del capital disponible. El acceso a mejores empleos, la ayuda en situaciones de emergencia, préstamos de lo que sea, pueden devenir en la atenuación de situaciones críticas sobre la base del aprovechamiento de los recursos disponibles.

El Estado es la principal fuente de activos y por tanto principal actor en la configuración de la estructura de oportunidades de un país. El status ciudadano es -o debería ser- proveedor de diferentes tipos de activos (asignaciones familiares, derecho a vivienda, redes de vínculos, educación, salud, etc.). Regula las otras dos fuentes: el mercado y la comunidad.

El mercado es la estructura en que los activos son generados, apropiados y utilizados. El mercado de empleo es fundamental a la hora de entender los usos posibles del capital humano de las familias: conseguir un trabajo remunerado depende por un lado de las capacidades que haya acumulado y por otro de la oferta del mercado de empleo.

La comunidad se constituye en dador de activos fundamentalmente sociales, quizás el punto más importante a resaltar es que en una zona homogéneamente pobre, de bajos ingresos, viviendas precarias, en que la gente que allí vive tiene poca o ninguna movilidad por otros barrios, los activos sociales a los que se pueden acceder son si no nulos, al menos escasos.

Katzman<sup>22</sup> hace el esfuerzo de encontrar tipos ideales para identificar a los grupos de riesgo en un abanico que va desde el integrado pleno al excluido total. El siguiente cuadro, de elaboración propia en base al material citado, nos proporciona una herramienta, ubicándolas según alguno de los "grupos estables" que el autor define.

Nos interesa particularmente el siguiente cuadro porque da cuenta de dos situaciones que si bien en muchas ocasiones van juntas, existen también en forma independiente: la pobreza (entendida desde el nivel de ingreso) y la exclusión social.

---

<sup>22</sup> KATZMAN, RUBEN, "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", Serie Documentos de Trabajo, Universidad Católica - IPES, 2000.



Ni todo excluido es pobre ni todo aquel que vive en situación de pobreza se encuentra excluido de alguna manera de ciertos espacios de participación e integración. Como veremos a continuación estas situaciones son plurales a la vez que complejas.

GRUPOS ESTABLES		Indicadores			
		<i>Integración Laboral</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Redes sociales</i>
<b>Tipo Ideal</b>	<b>Integrado Pleno</b>	<i>Trabajo estable y regular. Empleo de calidad.</i>	<i>Más que Secundaria completa.</i>	<i>Cobertura y demanda de salud satisfecha.</i>	<i>Alto nivel de participación y/o ayuda social.</i>
	<b>Integrado pobre</b>	<i>Trabajo estable pero de baja remuneración que lo ubica por debajo de la línea de pobreza.</i>	<i>Más que Secundaria completa.</i>	<i>Cobertura y demanda de salud satisfecha.</i>	<i>Alto nivel de participación y/o ayuda social.</i>
	<b>Vulnerable reciente</b>	<i>Precarización del trabajo ha provocado la degradación de sus condiciones de vida.</i>	<i>Más que secundaria completa</i>	<i>Degradación de la calidad de la cobertura en salud.</i>	<i>Creciente endeudamiento y poco desarrollo de recursos alternativos.</i>
	<b>Vulnerable estable</b>	<i>Exclusión del trabajo de calidad. Puestos de trabajo irregulares.</i>	<i>Puede tener hasta secundario completo y alguna calificación técnica</i>	<i>No posee beneficios sociales, sus demandas están escasamente satisfechas aunque no ha desertado completamente de los circuitos sanitarios.</i>	<i>Ha desarrollado recursos alternativos ya que su vulnerabilidad es de larga data</i>
	<b>Excluido no pobre</b>	<i>Obtienen por medios considerados ilegítimos ingresos por encima de la línea de pobreza, por los que no comparte reglas y normas básicas de integración social.</i>	<i>Tiene un nivel educativo hasta secundario incompleto.</i>	<i>Sus necesidades de salud están insatisfechas.</i>	<i>Su capital social es muy bajo estando excluido de las redes sociales.</i>
	<b>Excluido total</b>	<i>Está desocupado regularmente o irregularmente desde hace un tiempo mayor de 6 meses. Está excluido del trabajo de calidad</i>	<i>Tiene un nivel educativo hasta secundario incompleto.</i>	<i>Sus necesidades de salud están insatisfechas.</i>	<i>Su capital social es muy bajo estando excluido de las redes sociales.</i>

*Elaboración propia.*

*Fuente Katzman*



## 6. Resumen.

### Visiones y preguntas.

Los miserables, los carenciados, los paupérrimos, los bienaventurados, los oprimidos, excluidos, vulnerables, explotados, marginados, ejército de reserva o multitud de laboriosos, esclavos sin pan o desafiados, todos en fin : POBRES. ¿Quién más que quién?, ¿quién más infeliz, quién más privilegiado? Ríos de tinta intentando describir, comprender y hasta algunos explicar qué es la pobreza y quiénes son los pobres.

Hemos hecho un breve recorrido histórico en donde intentamos presentar la dilatada reflexión que provoca la pobreza. Una situación que imprime diferente carácter dependiendo de las posturas, pero que por sobre todas las cosas ubica las responsabilidades y por lo tanto los desafíos en pluralidad de ejes. Por un lado tenemos una visión más relacionada con la pobreza como consecuencia económica, que deviene de un sistema que genera exclusión, desempleo y hambre. Mirada que quizás no reconoce la particularidad y complejidad de las estrategias humanas de sobrevivencia y las diferencias de oportunidades entre sectores igualmente agrupados. Por otro lado nos encontramos con posiciones menos determinantes y más postmodernas, en donde todo depende, en donde la pobreza casi se individualiza y se pierde la visión de contexto social, de un sistema de desigualdad y de falta de oportunidades.

Ahora bien, pocas de las posturas desarrolladas mencionan entre sus análisis el concepto de persona, de sujetos de derecho o de ciudadanos. Se los define por lo que no son, no tienen o no satisfacen; por lo que perdieron o aún conservan pero no por lo que los "unge" humanamente como personas.

Creemos que la pobreza es un estado que sin lugar a dudas está determinado por un contexto socio económico a la vez que cultural. Es una realidad que afecta las posibilidades de participación, autonomía y dignidad de la persona y cuya manifestación más dramática es la insatisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda. Como decía Pérez Aguirre<sup>23</sup>, la pobreza "real", la del hambre, el frío, el rancho o la calle, es concreta y palpable y no requiere de teorías ni de discursos académicos para hacerse visible. Lo que sí es discutible es

---

<sup>23</sup> Pérez Aguirre, L. "Predicaciones desde la Plaza". Ed. Sal Terrae. 1987.



la forma en que nos aproximamos y el lugar que le asignamos a quienes padecen las consecuencias de un sistema de exclusión y fragmentación social. Cabe preguntarnos: ¿nos acercamos desde una visión tan particular e individual a la situación de pobreza que el foco anula la presencia del escenario? o por el contrario, ¿la visión del escenario nos esconde el rostro humano de cada actor en ese contexto?. Creo yo que ni miopías ni astigmatismos: Una aproximación humana y dignificadora de la persona debe reconocer su particularidad en un todo y su situación en el marco de lo que se han reconocido como derechos humanos y estos en una sociedad de la cual el Estado debe ser garante y guardián de los mismos.

### **Pobreza y Focalización.**

La focalización de la pobreza asume una mirada fragmentada y fragmentadora de la realidad social, en donde las familias y los individuos son abordados desde sus carencias, en el marco de la satisfacción parcial y transitoria de alguna de sus necesidades básicas. Desde el fundamento de los activos y pasivos podemos sostener que este tipo de intervenciones apuntan a generar un cambio en la estructura de oportunidades, aumentando el capital social y humano y en muchos casos hasta el físico o financiero.

Pero ¿es real pensar que el efecto de una asistencia parcial y temporalmente breve provoque este tipo de cambios en una situación de pobreza estructural? Y en el caso de la pobreza reciente, ¿estos acceden al beneficio de estas políticas o el criterio de selección entiende que no son los que aún más lo necesitan? ¿ qué margen incluye a los vulnerables y cual a los excluidos?.

Por otro lado podemos preguntarnos acerca de la transitoriedad de este tipo de políticas. La asistencia alimenticia es un ejemplo de una política de inspiración focalizada pero con efectos permanentes. Si bien para acceder a la "canasta del INDA" <sup>24</sup> se requiere de una entrevista pautada con un Trabajador Social el cual solicitará una serie de documentación que acredite la carencia, y a la vez se marque un plazo válido para ese apoyo alimentario, lo real es que muchas veces el mismo se transforma en un ingreso regular y sistemático en un plazo indeterminado de beneficio. Esto nos hace recordar aquello que plantea Robert Castel sobre la "estabilidad de los

---

<sup>24</sup> Definición popular del supuesto complemento alimentario que el instituto que, paradójicamente pertenece al Ministerio de Trabajo, otorga a las familias probadamente pobres.



inestables". Lo transitorio se transforma en permanente cuando no se atraviesa con una transformación real de las condiciones que estructuran las diversas situaciones.

### **Hacia el capítulo II**

¿Hasta qué punto este paradigma emergente no anula una visión desde los derechos sociales? ¿ hasta qué punto la focalización de las políticas sociales en "los más pobres" no empobrece aún más? ¿Qué sociedad imagina, sueña y construye este tipo de miradas y a cuál se resigna? Es a estas preguntas que nos adentramos en el próximo capítulo intentando reflexionar sobre la focalización y sus efectos.



## CAPÍTULO II.

### LA POBREZA EN EL FOCO.

El paradigma emergente y  
la cuestión de la focalización

#### 1. Preámbulo

A la hora de ubicar el tema de la Focalización resulta de orden comprender el conjunto de posiciones que sostienen este mecanismo; el llamado paradigma emergente, presentando y analizando sus características. Surge en contraposición al paradigma denominado por Franco<sup>25</sup> como dominante, asociado con el Estado de Bienestar en el marco de una fase económica de sustitución de importaciones. Este modelo universalista estratificado<sup>26</sup> según Filgueira (que en nuestra América Latina tuvo en Argentina, Uruguay y Chile los ejemplos más aproximados) se basaba en un eje estructurador de las relaciones sociales centrado en el trabajo. La propia ciudadanía se enmarcaba en este eje y adquiría su dimensión profunda desde una concepción de derechos sociales, más allá de las contradicciones y conflictos que se presentaban. Con el proceso de globalización y la imposición de las políticas de corte neoliberal, este modelo se rompe; se revierte el eje ordenador de lo social y pasa a ser el Mercado el estructurador de las relaciones sociales y a emerger junto con este proceso un nuevo paradigma de políticas sociales. El Estado, otrora garante de los derechos de los trabajadores, que además absorbía la mano de obra excedente y proveía el capital para obras básicas de infraestructura económica y social, se enfrenta a este cambio de paradigma de manera particular, como diría Fernando Filgueira "*en un largo adiós al país modelo...*".

Si bien no podemos decir que el Uruguay asume de manera excluyente este nuevo paradigma, lentamente y con la presión de los organismos internacionales de crédito para el apoyo a las políticas sociales, se instala un modelo que asume la focalización como una herramienta necesaria a la vez que exigida para el desarrollo de las prestaciones de servicios sociales. Este modelo no deja de convivir con otros de

<sup>25</sup> Franco, Rolando. "Los paradigmas de la Focalización". Revista de Cepal N° 58. 1996

<sup>26</sup> Conjunto de políticas públicas con una orientación distributiva y protectora del sector trabajo. (Minujin y Cosentino, 1996:31)



corte universal como la educación o la salud, pero sin lugar a dudas provoca un cambio sustancial en los enfoques sobre la responsabilidad estatal, suscitando el resquebrajamiento de una ciudadanía comprendida en el marco de una serie de derechos sociales básicos.

Pero ¿qué implica este marco y qué efectos provoca en una sociedad que se reconocía hiperintegrada a la vez que se jactaba de ser vanguardista en el amparo y universalización de los derechos sociales?. ¿Qué bondades promete la focalización y que contradicciones o paradojas nos deja?. En esta discusión nos introducimos.

## 2. El paradigma dominante y el surgimiento del paradigma emergente.

Cuando hablamos de paradigma se nos presenta inmediatamente la figura de Kuhn<sup>27</sup>. Paradigma nos remite al conjunto de preguntas, elementos, técnicas y tecnologías para acercarnos a la realidad que surgen de un gran consenso que denominamos paradigma o "matriz disciplinar." Esta matriz opera a través de instituciones que la reproducen e instauran. Desde este concepto y como planteábamos en el preámbulo de este capítulo, el llamado por Franco "paradigma dominante" se relaciona a una visión o matriz de políticas sociales asociada al Estado de Bienestar, especialmente de corte universalista. El "emergente" surge en contraposición y como consecuencia del supuesto fracaso del modelo anterior y de la mano de la tendencia a reducir el Estado a sus funciones mínimas (administración de la justicia, seguridad externa y la manutención del orden interno, privatizando las demás funciones otrora públicas).

*"Cubrir para que no sea visto, tapar para que no aparezca, son finalidades previstas de estas nuevas políticas sociales" Coraggio.*

Con el surgimiento del nuevo paradigma se produce un cambio profundo el sentido y responsabilidad que se establece por parte del Estado ante las situaciones de pobreza. En el marco del modelo anterior, las políticas sociales eran entendidas como un conjunto de "redes de seguridad". Desde el nuevo modelo de prestaciones, se focaliza en la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables, actuando como "redes de contención que buscan apagar incendios" allí donde surgen los síntomas más acuciantes.<sup>28</sup>

Como forma de presentar y comparar los dos paradigmas, Rolando Franco los contrapone detalladamente a través del siguiente cuadro comparativo:

<sup>27</sup> Kuhn, Thomas. La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura económica, México.



CATEGORÍAS	DOMINANTE	EMERGENTE
Institucionalidad	Monopolio estatal. Financia, diseña, implementa, controla. Funciones unificadas. Centralismo.	Pluralidad de subsectores. Estatal, privado (comercial), filantrópico (ONG), informal (familias). Funciones separadas. Descentralización.
Proceso de decisión.	Burocrático. Estrategias Macro. El Estado "sabe". Asignación de recursos por vía administrativa. Usuario sin elección.	Por proyectos. Asignación competitiva. Licitaciones. El usuario propone "la capacidad de innovación está diseminada y debe aprovecharse" (fondos de inversión social).
Financiamiento. Fuente de recursos.	Estatal.	Cofinanciación. "lo que no cuesta, no vale". Recuperación de costos. "el que puede debe pagar". Riesgo: marginar pobres.
Asignación de recursos.	Subsidio a la oferta. Falta competencia.	Subsidio a la demanda. Creación de cuasimercadas. Competencia. Libertad de elegir ¿tiene el consumidor información suficiente?. "
Objetivo	Universalismo de la oferta. Alto costo, bajo impacto. Oferta Homogénea disponible favorece a los informados y organizados.	Universalidad de la satisfacción "Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente
Criterio de prioridad	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo. Acceso segmentado "A menor gasto social, menos equidad".	<b>Primero los más necesitados. Instrumento: la focalización.</b>
Población beneficiario	Clase media. Grupos organizados.	<b>Pobres</b>
Enfoque	Centrado en los medios. Infraestructura social. Gasto corriente.	Centrado en los fines. Impacto: magnitud del beneficio que recibe la población objetivo, según los fines buscados..
Indicador utilizado.	Gasto público social.	Relación costo - impacto

Fuente: Rolando Franco

Como se refleja en el cuadro, la comparación entre los dos paradigmas aparece marcada por una mirada centrada en la eficiencia y eficacia de las políticas sociales y especialmente en el lugar que el Estado debe ocupar en este tema.

La visión negativa del aparato estatal se contrapone con una idealización de las organizaciones no gubernamentales. Lo estatal se vincula directamente con lo burocrático e ineficiente mientras que el sector privado aparece como facilitador de la competencia. Se presenta un cambio en la propia base de la lógica de las prestaciones sociales. Las políticas destinadas a brindar asistencia no lo hacen en virtud del otorgamiento de un derecho, sino, en todo caso, de un genérico acto solidario a una población carenciada.

Como consecuencia de este proceso "emergente", las necesidades sociales no constituyen derechos. Y aquí nos parece interesante detenernos para analizar esta afirmación. Uno de los elementos centrales en este proceso de nueva

<sup>28</sup> Lo Vuolo, 195b. Citado por Baraibar en "las paradojas de la focalización".



conceptualización de las políticas sociales consiste en el dualismo entre la lógica del mercado y la protección del Estado. La intervención estatal pierde su sentido reparatorio de la dignidad, centrándose en la responsabilidad personal, en términos particulares y de destino. Al decir de Coraggio<sup>29</sup>: *"lo reparatorio pasa a tener un sentido compensador de lo faltante para cubrir las necesidades básicas, pero a partir de transformar la reparación, en abandono del derecho colectivo. O como plantea Susana Lumi<sup>30</sup>: "en consecuencia... los que reciben la ayuda se convierten en meros receptores de estas políticas que tienen la particularidad de no otorgar a sus beneficiarios un derecho que eventualmente se puede reclamar: sólo es posible recibir lo que el Estado y otros organismos públicos y privados estén dispuestos a otorgar"*.

La ausencia del concepto de derecho en las políticas sociales afirma la postura de transitoriedad, a la vez que resigna la idea de universalidad e integración. El cuadro elaborado por Rolando Franco nos "pinta" de una manera clara estas ideas a la vez que deja traslucir las posturas inspiradoras de esta mirada.

Si bien resulta interesante seguir ahondando en los elementos planteados en el cuadro, entendemos importante centrarnos de manera especial y para entrar en el tema del instrumento de la focalización, en dos dimensiones desde el paradigma emergente: los **criterios de prioridad** y la **población beneficiaria**.

### Los criterios de prioridad.

Según Franco, existen tres tipos de criterios para asignar recursos en lo social:

- Asignarlos al que llega primero.
- Asignarlos a los que tienen menos necesidades.
- Asignarlos a los que tienen más necesidades.

El último criterio es al que aspira el paradigma emergente, en contraposición a lo que plantean como una cobertura de arriba hacia abajo que generaba el paradigma dominante. *"El paradigma dominante espera la ampliación progresiva del sistema de*

<sup>29</sup> Coraggio, José Luis. "Otra política social para la ciudad: los desafíos de la próxima década".

<sup>30</sup> Lumi, Susana, Golbert. Laura Tenti Fanfani, Emilio. La mano izquierda del Estado. Miño y Dávila editores. 1993



protección social, incorporando paulatinamente a los que en principio están postergados según se vaya disponiendo de más recursos"<sup>31</sup>.

Para la implementación de este criterio de asignación a los que tienen más necesidades, proponen mecanismos de **focalización** debido a su conveniencia y beneficio, mencionando tres en especial: 1) permite mejorar el diseño de los programas, 2) aumenta la eficiencia en el uso de los recursos escasos y 3) eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

Ante el convencimiento de que cuanto mejor se defina la población objetivo y sus problemas a resolver, más fácil es acceder a una solución eficiente y eficaz, la

**Ejemplo:**

Una madre que participa del programa de Barrido Otoñal de la IMM de cuatro meses de duración, pierde al recibir este beneficio, de manera automática, la pensión de madre sola. Cabe mencionar que dicha pensión no llega a los \$200 por mes.

priorización enfoca a los más pobres entre los pobres. Y aquí volvemos a la cuestión del capítulo I: ¿quiénes son los más y quiénes los menos?. Seleccionar para asistir es reducir el costo pero inevitablemente es aumentar la exclusión a la vez que condenar a los pobres recientes ( quienes constituyen más del 50% dentro de los que viven en esta situación), a verse desechados no sólo de un mercado que no tiene lugar para ellos, sino también de la cobertura social estatal que recién los espera al final del camino.

A su vez, este tipo de criterios, como veremos más adelante, asumen la sentencia de aquel tango que se lamentaba diciendo: "*la vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser*"(ver recuadro) para aquellos que habiendo sido beneficiarios de un apoyo mejoren aunque sea circunstancialmente su situación.

### La población beneficiaria

La población beneficiaria es aquella que luego de haber pasado por una serie de test sociales, claramente ha probado no tener las posibilidades de acceder a lo que requiere el mercado para estar inserto en él.

Esta conclusión deposita sobre sus hombros el estigma de la focalización y lo hace cargar con la sensación de que se es responsable de recibir una caja de

<sup>31</sup> Mesa Lago. 1985. Citado por Franco en "Las paradigmas de las políticas sociales en América latina". Cepal. 1996.



alimento, un lugar en el Caif o haber sido seleccionada para ser sorteada para los jornales solidarios .

Cada beneficiario deberá adecuarse a los mecanismos de compensación existentes, para poder por lo menos estar incluido en el reparto de los pocos recursos que le quedan al Estado. Estos nuevos modos de relación ESTADO - POBREZA, dejan entonces, en el Estado la responsabilidad, a través de este tipo de políticas , de garantizar las necesidades básicas de la población más carenciada. De ahí el carácter de control social subyacente a ellas, tanto en sus supuestos ideológicos como en las modalidades de ejecución .

No se pretende "devolver al otro lo que es suyo", sino que estos programas se manejan desde la racionalidad instrumental costo - beneficio.

La nueva cuestión social planteada por Robert Castel, está atravesada por una complejidad en la expresión de la vida cotidiana, capaz de trascender, e incapaz de encuadrarse a cualquier instrumento cuantificable. Esta complejidad es asumida desde esta matriz como una pluralidad individual e individualizante, creyéndose capaz de no sólo reconocerla sino que a la vez distinguir de ella a los que considera más pobres para aplicar allí su batería de políticas sociales

### 3. Las políticas de corte focalizado.

Ahora bien: ¿qué entendemos por políticas sociales focalizadas? ¿Cómo se las define desde los diferentes lugares donde se las proponen y alientan?

En el marco de la estrategia neoliberal, una de las transformaciones fundamentales en relación a las políticas sociales es aquella referida al diseño de programas a partir de la focalización de la pobreza. Se trata de **"identificar los grupos sociales afectados por carencias extremas y de dirigir exclusivamente hacia ellos algunas acciones que buscan atenuarlas. Como esto tiene lugar en un contexto de disminución del monto global del gasto público, estas acciones son susceptibles de combinarse con el desmantelamiento de los programas de mayor cobertura en que simultáneamente se incurre"**<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Vuskovic, Pedro. "Pobres y desigualdad en América Latina". México. Universidad de Investigaciones de México. 1996



Para 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."**<sup>33</sup>

A partir de estas definiciones nos planteamos el análisis de las bondades y las críticas que esta herramienta provoca, metiéndonos de lleno en la discusión central que queremos plantear.

### **Bondades de la focalización:**

El apoyo a este nuevo modelo de prestaciones sociales se base en una serie de bondades que se atribuyen al mismo. Desde este convencimiento, la focalización es valorada como necesaria por una serie de beneficios que garantiza:

- 1) Ayudaría a resolver la crisis fiscal que se atribuye en gran medida al gasto desproporcionado en políticas sociales.
- 2) Las políticas focalizadas permitirían llegar más eficientemente a los sectores más pobres y necesitados de protección social, corrigiendo inequidades distributivas y favoreciendo una mayor eficacia en la asignación y prestación de recursos.
- 3) Permitiría dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza.

Afirmar que lo que se pretende es asumir un gasto de manera más racional para las políticas sociales, que las mismas alcancen a los más pobres, apostando a la equidad desde un reconocimiento de la pluralidad de situaciones de pobreza, se presenta a primera vista como una intención compartida e indiscutible. Pero más allá de las intenciones, lo real dista mucha veces de lo ideal y lo cierto es que desde una mirada crítica a las políticas focalizadas, se pueden observar contradicciones que provocan efectos totalmente opuestos a los presentados como bondades.

### **4. Críticas a la focalización.**

En un artículo titulado "Las paradojas de la Focalización", Ximena Baraibar analiza de manera detallada una serie de efectos contradictorios que presentan las políticas sociales de corte focalizado. Para su análisis distingue por un lado los problemas técnico operativos de la focalización y por otro los problemas políticos.

---

<sup>33</sup> Cepal 1997:186.



#### **4.1 Los problemas técnico - operativos de la Focalización.**

A la hora de plantear los diferentes problemas técnicos y operativos, Baraibar analiza una serie de cuestiones: el estímulo a la pobreza, las dificultades y los costos de precisión, la participación como filtro y la transitoriedad del recurso y de la solución.

##### **El estímulo a la Pobreza. *La pobreza como identidad terminal.***

Desde la matriz emergente se pretende que las políticas sociales atiendan a los más pobres por considerar que ellos, por su condición, no siempre acceden a las mismas y procura desde esta intención estimular las posibilidades de superar esa situación. Pero la realidad muestra que el instrumento utilizado para alcanzar estos fines, paradójicamente revierte los mismos en un estancamiento de las situaciones y una "estimulación" de la situación de pobreza. El proceso de acreditación, el beneficio reducido y los dispositivos de asignación de recursos son analizados como elementos centrales para entender este problema.

Pongamos un ejemplo que nos sirva de analizador de este punto. Ubiquemos un programa social de corte focalizado, como por ejemplo en Programa Nuestros Niños de la Intendencia Municipal de Montevideo. El mismo a través de una clara definición de objetivos y recursos se propone atender en forma gratuita a niños de 0 a 3 años cuyas familias atraviesen una situación probada de pobreza, con el objetivo de brindarle al niño estimulación y alimentación y a las familias el cuidado del niño que les permita salir a trabajar. Bien, hasta aquí uno puede estar totalmente de acuerdo, pero el problema surge cuando lo acotado de los recursos exige que el mismo sea focalizado en los más pobres. Para acceder a este grupo objetivo, la Intendencia solicita al GIEP<sup>34</sup> que elabore una ficha con puntaje en donde se recoja la situación de quien solicita este beneficio y se califique de manera numérica las situaciones, siendo aquél que más puntaje tiene el que acceda al beneficio. ¿Qué tipo de situaciones "suman" a la hora del beneficio?: ser madre sola, sin trabajo, teniendo una situación de inestabilidad de la vivienda, de escasa formación y con varios hijos a cargo. Cuan más penosa sea la situación, más puntaje.

Pero la evaluación no termina ahí, luego de haber sido otorgada una beca, la misma atraviesa una serie de "controles" y es revisada a lo largo del período otorgado. ¿Qué pasa si esta familia, que accede al beneficio porque no tiene trabajo, lo



consigue?. O ¿qué si encuentra un techo seguro.? ¿Y si comienza con una pareja y antes estaba sola? Ciertamente corre el riesgo de perder la beca o al menos tiene el derecho de pensar que es posible debido al proceso que debió atravesar.

¿Qué provoca esta realidad? En un estudio de un programa focalizado en el área educativa, implementado en la República Argentina a partir del año 1993, Duschtzky y Redondo<sup>35</sup> observan este fenómeno que describíamos y plantean las siguientes cuestiones:

- De identidad transitoria, la pobreza se transforma en identidad terminal.
- Dejar de ser pobre trae aparejado el riesgo de retornar a la situación anterior al beneficio.
- La necesidad de presentar una situación más dramática que los demás lleva a lo que ellas llaman "una condena actuada". Algunas familias llegan a manejar de tal manera la serie de respuestas "adecuadas" para el acceso al beneficio que no siempre son los que más necesitan los que reciben el apoyo sino los que mejor presentan su situación.

Sumado a todas estas cuestiones surge otra que implica directamente al Trabajador Social. Ante esta problemática, quien juzga la legitimidad y otorga o no el beneficio de esa evaluación ejerce lo que Baraibar llama "magistratura moral" y a partir de la prestación de un derecho.

### **Las dificultades y los costos de precisión.**

A partir del ejemplo anterior y continuando con el análisis, otra de las grandes dificultades que presenta la focalización es la de identificar claramente a los "más pobres" cuando nos encontramos en una situación de generalizada pobreza. La búsqueda intenta determinar los diferentes niveles de vulnerabilidad pero los mismos son dinámicos y transitorios, tanto en el sentido del mejoramiento como en la agudización de los mismos. Una situación que es evaluada como menos desfavorable puede ser potencialmente más compleja que otra que circunstancialmente esta peor. Cómo determinarlo constituye toda una complejidad a la vez que implica costos de

<sup>34</sup> Grupo Interdisciplinario de Estudios . Facultad de Medicina. UdeLaR.

<sup>35</sup> Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia. "Tutelados y asistidos". Ed. Paidós. Bs. As. 2000.



seguimiento y evaluación técnica de los mismos. Como se decía en un seminario de proyectos sociales: " *hay que procurar que el portero no te salga más caro que los colados...*".

La discusión aquí nos devuelve al capítulo I y al concepto de pobreza que se asuma. Los que estadísticamente son pobres son una población determinada y excluye a una gran cantidad de "casi pobres" que viven en una situación de vulnerabilidad tal que vienen en un proceso ininterrumpido de caída libre.

### **La participación como filtro**

Una de las búsquedas que aspira el nuevo paradigma es que la población beneficiaria participe activamente en los programas de los que son beneficiarios. Pero participar es una habilidad que la pobreza crítica condena a no practicar y menos vivenciar. Esto genera que aquellos que no padecen la misma o han tenido otra serie de oportunidades accedan de manera diferencial a ciertos privilegios que resultan excluyentes para otros. Según estudios citados por Baraibar, este fenómeno lateral que generan las políticas focalizadas muchas veces se relaciona con prácticas clientelares y con procesos de consolidación de grupos de interés particular.

### **La transitoriedad del recurso y de la solución.**

La advertencia del hada madrina a la cenicienta de que a las doce se rompía el encanto no sirve de consuelo ante el desencanto y las frustración de lo transitorio. Si pensamos en una madre que logró acceder a la beca en un Caif y pudo trabajar haciendo limpiezas porque su hijo estaba cuidado durante seis u ocho horas, y que al cumplir su hijo los cuatro años se queda sin ese servicio, probablemente ni siquiera con las cuatro horas de la escuela porque hay más demanda que oferta, la solución de la política focalizada se convirtió en una puerta giratoria. La falta de políticas universales que hagan el puente desde lo transitorio a lo permanente, provoca la caída de la estantería y la vuelta inevitable a la situación original.

### **4.2 Los problemas políticos de la Focalización.**

Otra de las categorías de análisis que se proponen a la hora de una mirada crítica sobre las políticas de corte focalizado son los problemas de tipo político, mencionándose cinco, los cuales describiremos brevemente.



### **La construcción de poblaciones crecientemente homogéneas - crecientemente diversas.**

Dos son los ejes centrales de la mirada desde la focalización: la **gravedad** de la situación y la **diferenciación** con otras realidades. El mecanismo de asignación de recursos apuesta a reconocer poblaciones delimitadamente homogéneas entre sí y sobre todo diferentes del resto. Esto provoca una consolidación de los procesos de desintegración y si bien parte de la intención de salir de la situación de pobreza la agudiza y segmenta aún más.

### **Individualización de la pobreza. Estigmatización de los beneficiarios.**

Las madres de la beca, los niños del INAME, las mujeres del barrido, la tarjeta de pobre, y tantas otras etiquetas que sirven a la estigmatización de la pobreza desde procesos de visibilización e individualización, son otro de los efectos perversos de las políticas focalizadas.

Son la "población objetivo", los que probadamente no pueden, no tienen, no saben...los que necesitan más y cargan con esa culpa - suerte (al menos tienen ese recurso). Pero más allá del carácter de "vergüenza" que esto conlleva y que no es menor, lastima la integridad de la persona y reduce su ser a su tener desde una conceptualización de política social que no se concibe como un derecho sino como una ayuda. Esto al decir de Baraibar conlleva a un grave peligro "*instituir estigmas de categorización termina convalidando niveles desiguales de ciudadanía*"<sup>36</sup>.

### **Subjetividad agradecida. Subjetividad dependiente. Subjetividad disciplinada.**

Los programas focalizados, por su lógica de "ayuda" presentan una fuerte vinculación con lo voluntario. Y de la mano de lo voluntario aparece el sentimiento de agradecimiento por haber sido seleccionado de un conjunto de situaciones no demasiado diferentes.

Pero esta subjetividad agradecida es a la vez dependiente, dependiente con el dador, sea este la Ong, el Estado u otras organizaciones, por ser quien me da, no como un derecho sino como una gracia. Los beneficiarios de este tipo de políticas

---

<sup>36</sup> Ibid.



refuerzan la individualidad de su situación y agradecen a quienes les permiten obtener esa ayuda.

Otro elemento que refuerza este tipo de políticas es el disciplinamiento, pues sitúa a las personas y determina de alguna forma su ubicación en lo social a partir de los apoyos técnicos y económicos que recibe.

### **Quién y cómo se financian las políticas focalizadas.**

Un elemento que no es menor y que aparece como una paradoja fuerte es el tema de la viabilidad económica de este tipo de políticas sociales. La inmensa mayoría de los programas sociales son financiados a través de préstamos con organismos internacionales, que como bien sabemos, deben pagarse. Pero si este tipo de políticas son simplemente de asistencia y no producen procesos de reinserción real y sustentable, tarde o temprano la "deuda social" se reforzará con una serie de ajustes necesarios para hacer frente a los compromisos. Como se verá, esto parece la condena de Sísifo.

Y ante este panorama, la pregunta que se suscita es: ¿hasta cuándo quienes pagan sus impuestos están dispuestos a seguir soportando los costos de este tipo de políticas?. La dualización de la sociedad entre pobres y no pobres se agudiza y enfrenta, siendo el lugar de los sectores medios el de más tensión. Por un lado no acceden a las políticas sociales pero por el otro no pueden hacer frente a los ajustes que el Estado les impone.

### **El resquebrajamiento de la ciudadanía.**

Este último elemento es central y en donde se centran todas las demás tensiones analizadas. Si la ciudadanía se entiende como el ejercicio pleno de los derechos, la igualdad, la participación política, cultural y económica, la integración en el marco de una identificación con un colectivo de que soy parte viva, la naturaleza de este tipo de políticas daña y resquebraja profundamente esta vivencia.

El ser un ciudadano de una categoría menor, que he debido demostrar mi incapacidad de participar activamente en el mercado de trabajo, mostrando la gravedad de mi situación en contraposición a la de otros y siendo subjetivamente "favorecido" con un beneficio del cual me debo sentir agradecido, dependiente y disciplinadamente agraciado, rompe con la idea de derechos sociales, de dignidad de



la persona y de la universalidad de una serie de derechos humanos que se ponen en tela de juicio a partir de estas miradas. Desarrollar una ciudadanía mutilada y atrofiada por este tipo de programas que reducen a la persona a sus necesidades, que pretenden a partir de un discurso de promoción y participación, generar cambios, lo que logran es su gran mayoría es una profundización en los mecanismos de exclusión social.



## 5. Resumen

A lo largo de este capítulo hicimos una aproximación al concepto de focalización en el marco del llamado paradigma emergente. Analizamos las bondades y presentamos una serie de críticas. Como forma de ordenar este último punto proponemos el siguiente cuadro como herramienta de confrontación de las "paradojas" de la focalización a partir de la comparación entre lo expuesto por Rolando Franco y Ximena Baraibar:

<b>Políticas focalizadas</b>	
<b>VIRTUDES</b> (Rolando Franco CEPAL)	<b>PARADOJAS</b> (Baraibar, Univ. de la República del Uruguay)
Llega a los más carenciados: "primero los más necesitados"	Técnicamente difícil y muy costoso determinar estas poblaciones por la gran dinámica de los procesos sociales. El criterio de gravedad y es la medida de la diferenciación. Los que permanecen fuera quedan huérfanos de todo sostén.
Permite mejores diseños de programas	
Son de bajo costo, redituables en términos de inversión	Alto costo social y político, en tanto la generación de ciudadanos de segunda categoría provocando altos grados de inmovilidad política
Logran un alto impacto al centrar sus fuerzas en una población homogénea	Estigmatizan y provocan segregación al definir poblaciones homogéneas entre si y diversas con el resto.
	Fomentan la necesidad de "acreditar pobreza" constantemente para el acceso y permanencia en estos programas.
Se basan en un principio de participación: "lo que no cuesta no es valorizado por quien lo recibe"	Efecto de doble castigo: exigir más a quienes menos tienen.
	La participación ocurre luego del diseño de las políticas y se limita mayoritariamente a acciones de limpieza y mantenimiento.
Universalización de la satisfacción	Se centran en la carencia, se sostienen desde la "incapacidad" de ciertas poblaciones para el acceso a bienes sociales desconociendo la incapacidad de las instituciones de favorecer la integración.
	Provocan relaciones dependientes al entender el beneficio como acto de beneficencia o divino y no como derecho ciudadano.
Apuestan al cambio de la situación concreta.	Provocan un "efecto cenicienta" al sustituir políticas universales preexistentes con proyectos de duración limitada.

Elaboración propia a partir de un cuadro de M. Morales<sup>37</sup>

La mirada crítica hacia lo que implican este tipo de políticas nos remite de manera casi natural al principio del capítulo I en donde nos preguntábamos qué concepto de



pobreza hay detrás de este tipo de miradas. Por un lado nos acercamos a posiciones resignadas con la realidad actual de exclusión, que lejos de apostar a estrategias de transformación procuran atender a modo de alivio las consecuencias de un sistema que nos ha mostrado el lado oscuro de la globalización y la religión del mercado.

Este modelo de prestación de servicios, sustentado en una clara matriz neoliberal de concepción de la realidad, trae aparejada una resignada acción social. Más allá de poder llegar a compartir algunos postulados, la práctica de los mismos y los mecanismos por los cuales se pretenden aplicar, conforman un conjunto de medidas que empobrecen aún más a las personas y las desnudan de todo aquello que los reviste de derechos y ciudadanía.

### **Hacia el capítulo III.**

El Trabajador Social, es un profesional históricamente relacionado con la pobreza. El mismo ha ido haciendo una construcción propia de su identidad, muchas veces de la mano de los procesos políticos de discusión sobre las políticas de bienestar social.

En la coyuntura actual y a la luz de lo desarrollado en este capítulo, iremos aproximándonos a la discusión central de la monografía: ¿qué impactos suscita en el trabajo social este nuevo modelo de prestaciones sociales y en especial el ejercicio del instrumento de la focalización.?

A esta discusión nos introducimos en el próximo capítulo.

---

<sup>37</sup> Marcelo Morales es Educador Social y Profesor de la Escuela de Funcionarios del INAU.. En su Tesis de Maestría presentó un cuadro comparativo que tomamos como base para este trabajo.



## CAPÍTULO III.

### TRABAJO SOCIAL y FOCALIZACIÓN

Discusión e interrogantes.

#### 1. Preámbulo.

A lo largo de la historia, el Trabajo Social ha estado íntimamente vinculado a los diferentes procesos sociales que se han sucedido y especialmente a las transformaciones que el Estado ha experimentado en cuanto a la prestación de servicios sociales.

Visitadores, Asistentes y Trabajadores sociales han ido recorriendo este camino en medio de conceptualizaciones y reconceptualizaciones, de discusiones e interrogantes, transitando por diferentes escenarios, muchos transitorios, pero con la permanente interpelación de la acción concreta, de la siempre presente "práctica", la cual le imprime a la profesión una bienaventurada condena de estar preguntándose siempre a dónde va. Citando a Nicolás Casullo, la profesión permanece *"con la vigilia de la negatividad, con el insomnio de teorías de la sospecha frente a los arrasadores espíritus de la época."*<sup>38</sup>

La herramienta de la Focalización, como ya hemos analizado en el capítulo anterior, requiere de agentes profesionales capaces de ejecutar sus postulados de manera eficaz, consolidando a través de esta intervención el desplazamiento de una concepción basada en los derechos sociales hacia otra sostenida por el llamado paradigma emergente. El Trabajador Social es en muchos casos quien asume la tarea de "experto habilitado para clasificar pobres", acreditando las necesidades insatisfechas y seleccionando a aquellos que encajan de manera más nítida en las definiciones de la población objetivo.

---

<sup>38</sup> Casullo, N. La Modernidad Como Destierro: la Iluminación de los Bordes. En Imágenes desconocidas. La modernidad en la encrucijada posmoderna. CLACSO. (1988).



En esta coyuntura actual, en donde el nuevo paradigma se ha instalado como una forma de atención de la pobreza, el Trabajo Social enfrenta una serie de discusiones e interrogantes que intentaremos presentar y analizar

## 2. Las representaciones sociales sobre el Trabajo Social.

Esta profesión posee una identidad propia y articula un "conjunto de conocimientos y técnicas que la habilitan a ejercer una función social reconocida como tal. De esta manera define objetivos, métodos, construye el objeto de intervención y asume la relación con el sujeto poniendo énfasis en los procesos de aprendizaje".<sup>39</sup>

Si bien estas afirmaciones de carácter general son aceptadas en tanto definición global de la profesión, dentro de la misma pueden reconocerse opciones diferentes, no sólo en la construcción del objeto y en las características del vínculo profesional con el sujeto, sino también en la concepción de los procesos de cambio a nivel micro y macro social y sobre el lugar que el Trabajador Social ocupa en cada uno de esos espacios.

La identidad no es sólo una definición acordada por el colectivo profesional, tampoco es una serie de rasgos o características que portamos, sino que es todo ello y además, **también se constituye de la mirada que los otros construyen**. La mirada de los otros marca profundamente la propia identidad.

### Voces:

*"Vine a hablar con la asistente porque tengo un problema y quería saber si ella me puede ayudar"....*

*"Yo quisiera que viniera a mi casa y viera que no le miento, que de verdad necesito"....*

Bomberos del Estado, fiscalizadores de la pobreza, policías de las familias, agentes de control social. Para otros benefactores, volcados principalmente hacia el bienestar de los ciudadanos, guardianes de la justicia, detentores de una ética incorruptible, defensores del desvalido, el abandonado, el desechado de la sociedad.<sup>40</sup> Todas estas imágenes se han construido socialmente, despertando visiones encontradas, muchas veces críticas hacia la tarea que se desempeña desde esta profesión.

<sup>39</sup> Mazzotti, Mariela. Los principios operativos del Trabajo Social. F.C.S. UdeLaR. 1992.

<sup>40</sup> Nora Aquin. Revista de Servicio Social Vol 1, N° 3. Bs.As. 1999.



Estas visiones están íntimamente relacionadas con la propia mirada de las políticas sociales llevadas adelante por el Estado. La siempre presente vinculación entre el ejercicio profesional y el desarrollo de las políticas de bienestar, configuran un difícil lugar que se estructura desde la conflictiva realidad de las posibilidades y las limitaciones .

Las estrategias de corte focalizado, englobadas en una compleja nueva visión del Estado, en donde las políticas universales tienden a desaparecer y lo transitorio campea, provocan nuevas visiones sobre el rol profesional, construyendo una "*mirada de los otros*" sobre lo que se entiende por Trabajo Social.

*"Es necesario entender los imaginarios sociales como un sistema simbólico que produce un grupo o colectividad, a través del cual se percibe, se divide y se elabora su finalidad."*

Giddens.

Esta realidad desafía el ejercicio profesional y provoca muchas interrogantes: ¿cuál es el margen?, ¿cuál el horizonte?. ¿Asumir la tarea de acreditar pobrezas, garantizando que aquellos más infelices sean los más privilegiados? ¿Y qué pasa cuando todos los que se presentan son infelices y sólo hay lugar para algunos privilegiados?.

Habida cuenta de que el estereotipo cultural define de antemano mucho del vínculo, es necesario esforzarse para hallar los medios que permitan autodefinirse y marcar un contexto apto para conferir significado a las intervenciones desde la identidad del Trabajo Social, reconociendo esta realidad desde una lectura crítica a la vez que capaz de identificar espacios alternativos para los procesos de aprendizaje y promoción..

Profundizar en estos interrogantes nos exige analizar no sólo el impacto de este paradigma emergente en el ejercicio profesional sino a su vez todo el proyecto cultural y social que hay de fondo .

### **3. La Focalización como instrumento paradójico para el Trabajo Social.**

Los cambios en los sistemas de protección social traen aparejadas nuevas condiciones para quienes se vinculan con ellos. Esto sumado a los profundos procesos de transformación que ha sufrido nuestra sociedad, especialmente en lo que refiere al trabajo, "han modificado las condiciones de vida de los sujetos de acción



profesional<sup>41</sup>. El Trabajo Social, por su inserción en esta realidad, es testigo cotidiano de estos procesos, en especial de la mercantilización del acceso a los beneficios sociales.

En este sentido, los procesos de focalización y especialmente los mecanismos de acreditación de la pobreza cuestionan el rol profesional. Por un lado, estas herramientas pueden aplicarse de manera acrítica e irreflexiva, mecanizando estos instrumentos y anulando los espacios propios de construcción del Trabajo Social. Por otro lado, si bien se toman en cuenta las orientaciones de la política social, las mismas pueden ser interpretadas y traducidas en elecciones operativas que generen diferentes opciones metodológicas de intervención.

Estas opciones se construyen a partir de la resolución de un primer dilema: ajustar la intervención profesional a las expectativas de este tipo de políticas sociales, alejándose del propósito de promover un cambio, consolidando el statu quo o conjugar todos estos elementos de la realidad desde una perspectiva crítica.

Esta segunda opción de búsqueda implica que se conjuguen, al decir de Lia Sanicola<sup>42</sup>, tres dimensiones de la experiencia profesional:

- Las nacidas de la política social.
- La elaboración científica (teórica)
- La disposición operativa. (acción concreta)<sup>43</sup>

### **La experiencia nacida de las políticas sociales.**

Como mencionábamos anteriormente, el Trabajador Social ocupa un lugar de relevancia en el análisis de las políticas sociales por su inserción profesional. La reflexión sobre las mismas es un desafío permanente por pensar las posibilidades y limitaciones del ejercicio profesional en situaciones concretas.

El ser muchas veces "mediador" entre los sujetos y las políticas sociales, no implica adherir a una visión mecanicista, que entienda al Trabajo Social como un instrumento al servicio del poder político de turno. Muy por el contrario, el ejercicio

<sup>41</sup> Baraibar, Ximena. Las paradojas de la Focalización. UdelaR.

<sup>42</sup> Sanicola, Lia. "Redes sociales y menores en riesgo". ED. Lumen Humanitas. 1990. Bs. Argentina.

<sup>43</sup> Lo que se encuentra entre paréntesis es propio.



profesional permite dimensionar las políticas sociales a escala de rostros e historia humanas concretas a la vez que reconocer las mismas como una consecuencia que afecta a un conjunto y se configura en un fenómeno.

Pero no sólo a nivel de los sujetos sino también en las instituciones en las que se trabaja. Si bien este cambio de enfoque en las políticas sociales ha afectado a los sujetos, no es menor el cambio que el mismo ha implicado tanto en las instituciones públicas como al enorme conjunto de organizaciones no gubernamentales. La tercerización en la atención directa a bastos sectores, la instauración de mecanismos de adjudicación de convenios a través de proyectos, la necesidad de informes de seguimiento en donde los indicadores ocupan un lugar muy requerido, afectan sin lugar a dudas todo este proceso. El Trabajador Social no es solamente mediador entre las políticas sociales y los sujetos, sino también con las instituciones en donde se desempeña.

Esta realidad le brinda a la profesión un lugar especial en la relación con las políticas sociales, una especie de "pivote" capaz de mediar con los sujetos y las instituciones y en algunos casos con la posibilidad de presentar proyectos que, reconociendo esta realidad, contemplen las limitaciones que este tipo de políticas tienen.

La interpretación crítica de estos impactos permite espacios de reflexión, cuestionamiento y análisis, en donde las paradojas que planteábamos en el capítulo II sean problematizadas para permitir ampliar la inserción profesional en vez de reducirla a meras acreditaciones e intervenciones transitorias.

### **La elaboración científica (teórica).**

Esta interpretación no puede basarse únicamente en la práctica sino que deben promoverse permanentes procesos de formación e investigación, que permitan ir leyendo todos estos procesos en diferentes claves. Reconocer que detrás de ellos existe todo un proyecto cultural y social enmarcado en un tiempo en donde la globalización, la posmodernidad y el neoliberalismo son lugares comunes de análisis y discusión.



De este modo, la búsqueda de nuevas interrogantes y nuevas respuestas desde la crítica a la realidad, implican la profundización en temas tales como la ciudadanía, los derechos sociales y la participación.

Estos tres temas son a nuestro entender fundamentales y resulta necesario profundizar en la investigación de los mismos. En tiempos en donde aquel Uruguay "hiperintegrado" se encuentra en un lamentable proceso de "hiperfragmentación" estas discusiones son ineludibles. Cada día más la exclusión, al decir de Gattino, va transformando la situación de "los de abajo" en la de "los de afuera"<sup>44</sup>.

El Trabajo Social, por su cercanía a estas realidades, debe tener como cuestión en su intervención el cómo se constituye la ciudadanía a nivel de los derechos sociales como un espacio participativo de "construcción de personas que se emancipan de las limitaciones básicas que su condición le impone"<sup>45</sup>.

Es claro que este tema excede los propósitos de esta monografía, pero entendemos importante dejarlos al menos planteados.

### **La disposición operativa. ( la acción concreta).**

La lógica de la intervención responde a la necesidad de modificar, de transformar, de restituir, de cambiar, y a diferencia de la investigación, su eje no está centrado en el espacio racional sino que contiene a lo racional como MEDIACION, pero se define en el campo de la práctica real. Nora Aquín plantea: "*Es la práctica real la que modifica; las ideas operan como mediaciones, no transforman la realidad directamente sino como mediación. Pero es tan importante esta mediación, que si no se redefinen sus contenidos es imposible resignificar la práctica*"<sup>46</sup>

Desde un análisis crítico de las políticas sociales, reconociendo el lugar particular que el Trabajo Social tiene y con la preocupación presente de problematizar desde el conocimiento esta realidad, la acción concreta, lo operativo, debe asumir el desafío de coherencia entre esa lectura y la práctica profesional concreta y situada.

<sup>44</sup> . Gattino S., Aquín N.(1999.) Las Familias de la Nueva Pobreza. Una Lectura Posible Desde Trabajo Social. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial

<sup>45</sup> Marshall, T.H. "Ciudadanía, Clase Social y Status. Ed. Zhar. 1967 .Brasil.

<sup>46</sup> Ibid.



La reproducción de los mecanismos de estigmatización y estimulación de la pobreza se evitan en la medida que se logre conjugar el conocimiento con la práctica en un sentido crítico de la acción del Trabajador Social. La resignación de la queja no resuelve esta paradoja.

Una de las tentaciones que surgen al plantear este dilema es la de compartir las críticas pero ejercer una práctica diferente a lo que se cuestiona. Frente al Trabajador Social surgen muchas expectativas. Por un lado la de los sujetos, quienes angustiados por una diversidad de situaciones, recurren a su ayuda con la esperanza de obtener una solución o al menos una respuesta. Por el otro, lo mismo se pretende muchas veces desde las instituciones en donde trabaja. Conjugar espacios alternativos, hallando medios e instrumentos que sin dejar de atender estas demandas las traduzcan, desde un significado centrado en el reconocimiento del otro como una persona ungida de derechos y ciudadano de su tiempo, es a nuestro entender, una forma de recrear un contexto diferente para el ejercicio profesional.

#### **4. Los desafíos para el Trabajo Social.**

La posibilidad de enfrentarse de una manera crítica a los mecanismos de las nuevas políticas sociales, en especial a la herramienta de la focalización y sus consecuencias, presenta la necesidad de conjugar la experiencia y el conocimiento en una práctica alternativa.

Como desarrollábamos en el punto anterior, esta construcción profesional asume varios desafíos a la vez que requiere una serie de opciones no sólo teóricas sino también operativas. Como ejes de búsqueda, tomamos dos que plantea Nora Aquín<sup>47</sup>: impedir que se desbarate el pensamiento crítico y la búsqueda permanente de sentido.

##### **Impedir que se desbarate el pensamiento crítico.**

En tiempos en donde el discurso hegemónico se apodera de la lectura de la historia, llegando algunos a plantear su propio fin, el pensamiento crítico, reflexivo y dialogante se hace cada vez más necesario. Aceptar naturalmente los procesos de desmantelamiento del tejido social sin al menos procurar una mirada crítica de los

<sup>47</sup> Nora Aquín. *Revista de Servicio Social* Vol 1, Nº 3. Bs.As. 1999.



mismos resulta totalmente un acto de resignación. Claro es que el sólo proceso de elucidación no garantiza los cambios, pero al menos crea las condiciones para que el cambio sea posible.

Por otro lado, el pensamiento crítico implica una recuperación del horizonte de totalidad ante una cultura de lo fragmentado. Una totalidad abierta, que permita desde el reconocimiento de la diversidad, articular discursos y prácticas alternativas, desde una intervención local impregnada de una visión global.

### **La búsqueda permanente de sentido**

Edgar Morín plantea que la persona es una compleja conjunción de Homo Sapiens y de Homo Demens. Sapiens por su capacidad de razonar y dar razón de sus actos y Demens por la misteriosa inspiración de los mismos.

La profesión de Trabajador Social, como acción humana, comparte esta conjunción . Por un lado la racionalización de su metodología y fundamento, la búsqueda permanente de nuevas estrategias y el estudio de los procesos sociales. Pero sin la "inspiración" de sentirse convocado a algo superior ¿qué sentido tendría?.

La búsqueda permanente de un sentido ético y de justicia social debe impregnar la identidad de Trabajo Social, no como una bandera o una consigna, sino como la siempre presente voluntad de conocer para transformar, desde una humildad disciplinaria, que reconoce que la gente tiene la vocación de ser con el otro y reconoce que si bien son sujetos contruidos por su historia a la vez son constructores de su destino.

El sentido es la oposición al vacío. Gilles Lipovtsky en "La Era del vacío" plantea como uno de los rasgos más críticos de nuestra era: "*vivir en el presente, sólo en el presente y no en función del pasado y del futuro, es esa pérdida de sentido de la continuidad histórica, esa erosión del sentimiento de pertenencia a una sucesión de generaciones enraizadas en el pasado y que se prolonga en el futuro*"<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Lipovtsky, Gilles. "La era del vacío" Ed. Anagrama. Barcelona. 1996.



## 5. Resumen.

A lo largo de este capítulo hemos planteado una serie de cuestiones en relación a la construcción del rol profesional en el marco de políticas de corte focalizado. Vimos cómo la identidad del Trabajador Social se ve muchas veces asociada al propio rol del Estado y al tipo de políticas sociales que desarrolla.

"La Mirada de los otros" está presente en esta construcción al igual que lo están sus demandas y necesidades.

Asumiendo esta identidad impregnada de demandas y necesidades, presentamos el dilema que, a nuestro entender, enfrenta la profesión a la hora de intervenir en el marco de esta tipo de políticas sociales del llamado "paradigma emergente". Este dilema se debate entre la asunción pasiva y mecánica de sus requerimientos o el abordaje crítico que favorezca espacios alternativos de intervención, teniendo en cuenta las diferentes paradojas antes desarrolladas.

Estos espacios alternativos tienen como herramientas de construcción: la experiencia mediadora del Trabajo Social con las políticas sociales, la búsqueda teórica para la interpretación de la realidad y la acción concreta que reconozca a los sujetos como ciudadanos investidos de una serie de derechos sociales básicos.

Como último, entendimos importante plantear dos elementos fundamentales a la hora de cimentar esta mirada crítica y alternativa frente a las exigencias de la focalización: impedir el desbarate del pensamiento crítico y permanecer en una permanente búsqueda de sentido.



## Conclusiones.

"La actividad humana está siempre en la frontera entre lo que sabemos, lo que podemos hacer, lo que aspiramos y nuestras potencialidades.

**Siempre estamos eligiendo:**

ésa es la razón por la que es tan importante enriquecer la gama de posibilidades y desarrollar nuevas utopías que hagan posible nuevas elecciones."

Ilya Prigogine.

Como planteábamos en la introducción de la monografía, la pretensión de este trabajo es la de ahondar en una serie de cuestiones que hacen a la relación entre "Pobreza, Focalización y Trabajo Social".

Hemos comenzado por plantear una serie de visiones sobre el fenómeno de la pobreza y nos hemos detenido en las más recientes, para analizarlas con mayor profundidad.

El reconocimiento de la pobreza como un proceso diverso y complejo no anula su carácter de consecuencia estructural de un sistema. Sin embargo, nos permite comprender que existen diferentes tipos de pobreza, que la misma no constituye una única realidad sino que se presenta de manera plural.

Entender las realidades de pobreza como diversas y plurales es muy distinto a comprenderlas de manera fragmentada. El paradigma emergente, desde una fuerte crítica a los modelos anteriores de políticas sociales universales, asume esa visión fragmentada y propone como forma de eficacia y eficiencia en el "combate a la pobreza" la opción por aquellos "fragmentos" de población más pobres, es decir: Focalizar en ellos las políticas sociales.

La consecuencia de esta opción para las personas comprendidas en esta porción de la población más pobre es la de la estigmatización, el estímulo a permanecer en la pobreza y la necesidad de acreditar su pobreza y diferenciarse lo más posible de otros para acceder a los escasos y transitorios beneficios que se ofrecen.

Otra consecuencia de esta opción recae en el propio Trabajo Social como profesión históricamente vinculada a la pobreza. Esta mirada fragmentada y focalizadora de la realidad plantea a nivel profesional una serie de exigencias que la



colocan en un lugar de "expertos habilitados para clasificar a las personas". Emisores casi con exclusividad de los certificados de pobreza.

Esta realidad se presenta de manera de dilema profesional entre la acción mecánica e irreflexiva o el abordaje crítico, el cual implica una profunda tarea de conjugar la experiencia de intervención en políticas sociales, la construcción teórica y la acción concreta y cotidiana. Esta conjugación las planteamos cimentada en la necesidad del pensamiento crítico y la búsqueda de sentido.

### **Hacia el final.**

Esta monografía final encierra muchas cosas que intentamos presentar de la manera mas ordenada posible, con cierta estructura lógica que permita comprender el sentido y rumbo que dimos a nuestra discusión.

Más allá de las muchas citas bibliográficas, los cuadros y los esquemas, la intención última es la de afirmar al final de esta etapa de formación académica, ciertos valores éticos asociados a la condición de Trabajador Social: el **compromiso** permanente con los derechos humanos, los derechos sociales y la autonomía de las personas. El **convencimiento** de que las personas somos capaces de trazar nuestro destino y si es necesario, al decir de Robert Castel, re trazarlo hasta encontrar la plenitud de nuestra libertad. La **certeza** de que en el encuentro con los otros nos realizamos como seres humanos y como comunidad y que sólo con los otros podemos alcanzar la felicidad plena.

Las tensiones y las paradojas son propias de este oficio de trabajar en lo social. La cuestión radica en asumirlas como desafío o resignarlas como condena. Más allá de los condicionamientos que las políticas y las instituciones generen a nuestro ejercicio profesional, también es cierto que siempre existen espacios para nuestras opciones. La reflexión, la investigación, el análisis y los ámbitos de comunes de discusión permitirán dar cuenta de estos procesos re definiendo nuevas interrogantes a la vez que permitiendo encontrar nuevas respuestas.



## Bibliografía

- Aywin de Barros, N y otros. "Un enfoque operativo del trabajo social". Bs. As. Ed. Humanitas. 1982.
- Aywin de Barros, N. "El Objeto del Trabajo Social" . Chile. Revista de trabajo social. 1989.
- Baraibar, X. "Las paradojas de la focalización".
- Boschetti, I. "Asistencia Social no Brasil: um Directo entre originalidade e conservadorismo". Brasilia. 2001.
- Bresser, L. , Cunill, N. "Entre el Estado y el Mercado, lo Público no estatal". Argentina. Ed. Paidos. 1998.
- Cardarelli,G y Rosenfeld, M. "Tutelados y asistidos: Programas sociales y políticas públicas.". Bs.As. Ed. Paidos. 2000.
- Castel, R. "La Metamorfosis de la cuestión social". Bs. As. Ed. Paidos. 1991.
- Castel,R. "De la exclusión a la vulnerabilidad como proceso. Archipiélago /21.
- "Donde nos encontramos y hacia donde nos dirigimos" CELATS. 1990.
- Duschatzky, S. Tutelados y asistidos: Programas sociales y políticas públicas.". Bs.As. Ed. Paidos. 2000.
- " El Trabajo social en el Uruguay". ADASU. Montevideo. Revista regional de Trabajo Social. Ed. Eppal.1999.
- Faleiro, V. "Metodología e Ideología del trabajo social". Bs. As. Ed. Humanitas. 1988.
- Filgueira, F. " Ciudadanía y políticas sociales Latinoamericanas". Costa Rica. Ed. FLACSO.
- Filgueira, F. "El largo adiós al país modelo". Montevideo. Ed Arca. 1994.
- Filguera, C. " Bienestar y Ciudadanía, Viejas y nuevas vulnerabilidades".
- Franco, R. "Los paradigmas de la política social en América Latina". CEPAL.
- Hegoburu, M, Terra, C y Zapata, S. "Organizaciones sociales". Montevideo. Revista de Trabajo social. Año 1. N° 2.
- Katzman, R y otros. "Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay." Equipo Técnico Multidisciplinario. Para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Kaztman, R. Filgueira,C. "Panorama de la infancia y la familia en Uruguay". Montevideo. Ed, Doble Emme.
- Kisnerman, N. "Teoría y práctica del trabajo social." .Bs. As. Ed. Humanitas. 1981.
- "La enseñanza profesional en la escuela de servicio social" . Diario el Día. Montevideo, Mayo de 1955.
- Labbens, J. ¿Qué es ser pobre?. Pobreza, necesidades básicas y desarrollo. Chile. Cepal 1982.
- Lewis, O. "The Children of Sanchez". New York. Random House. EEUU 1961.
- Marshall, T.H. " Ciudadanía y Clase social". Brasil. Ed. Zhar. 1967.
- Max Neef. "Desarrollo a escala Humana". Montevideo. Ed. Norman. 1993.
- Mazzotti, M. "Los principios operativos del Trabajo Social" Montevideo. FCS. UdelaR. 1992.



- Patorini, A. "La articulación entre lo Público y lo Privado". . Montevideo. Revista regional de Trabajo Social. Ed. Eppal.1999.
- Putnam, R. "Capital social y desempeño institucional". Brasil. Ed. Getulio Vargas.
- Rovira, C. Ubicación del trabajador Social en las Políticas Sociales". Montevideo. FCS. UdelaR. 1994.
- Rovira, cristina. "Metodología del servicio Social". Montevideo. Cuadernos de Trabajo social. UdelaR. 1992.
- Santo Tomás de Aquino. "Summa contra Gentiles".
- Smith, A. "La riqueza de las naciones". Madrid. Ed. Aguilar. 1961.
- Terra, J.P. "Sociología y Políticas Sociales: Obras completas". Montevideo. CLAEH.
- Zafaroni, C, Alonso, D y Mieres, P. "Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay". Montevideo. CLAEH, UCUDAL, UNICEF. 1998.