

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

**¿Políticas sociales con un sesgo punitivo?**  
Un análisis del caso uruguayo

**Maria Victoria Mazzoni Borghini**  
Tutor: Alejandro Mariatti

**2017**

## **Glosario de siglas**

ANEP Administración Nacional de Educación Pública  
ASSE Administración de los Servicios de Salud del Estado  
BPS Banco de Previsión Social  
BID Banco Interamericano de Desarrollo  
CAIF Centros de Atención Integral a la Infancia y las Familias  
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
DINEM Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo  
ETAF Equipo Territorial de Atención Familiar  
FMI Fondo Monetario Internacional  
ICC Índice de Carencias Críticas  
INAU Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay  
INDA Instituto Nacional de Alimentación  
INEFOP Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional  
INR Instituto Nacional de Rehabilitación  
IVSF Índice de Vulnerabilidad Socio-Familiar  
MEC Ministerio de Educación y Cultura  
MI Ministerio del Interior  
MIDES Ministerio de Desarrollo Social  
MSP Ministerio de Salud Pública  
MTOP Ministerio de Transporte y Obras Públicas  
MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
MVOTMA Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente  
OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
OSE Obras Sanitarias del Estado  
PANES Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social  
PTRC Programas de Transferencia de Renta Condicionada  
SINAE Sistema Nacional de Emergencias  
SNIS Sistema Nacional Integrado de Salud  
SOCAT Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial  
TUS Tarjeta Uruguay Social  
UCC Uruguay Crece Contigo

## Índice

Glosario de Siglas.....	Pág. 2
1) Introducción .....	Pág. 4
1.1. Justificación .....	Pág. 5
1.2. Objetivos y Pregunta de Investigación.....	Pág. 7
1.3. Estrategia Metodológica.....	Pág. 8
2) Marco Teórico.....	Pág. 9
2.1. Las formas del Estado capitalista.....	Pág. 9
2.2. Políticas universales o focalizadas.....	Pág. 15
2.3. La lógica punitiva introducida por el neoliberalismo.....	Pág. 18
2.4. Las manifestaciones de la cuestión social en América Latina.....	Pág. 22
2.5. Consenso de Washington en América Latina (1989).....	Pág. 24
2.6. El caso uruguayo.....	Pág. 26
2.7. Los gobiernos frenteamplistas.....	Pág.30
3) MIDES y avance de una lógica punitiva.....	Pág. 31
3.1. Persistencia de políticas focalizadas en el gobierno progresista.....	Pág. 31
3.2. “Seguridad Ciudadana”.....	Pág. 33
3.3. Plan Siete Zonas.....	Pág. 38
3.4. Expresión punitiva en el Estado uruguayo.....	Pág. 46
4) Conclusiones.....	Pág. 48
5) Referencias Bibliográficas.....	Pág. 51
6) Webgrafia.....	Pág. 56

# 1) Introducción

Este documento corresponde a la monografía final de grado requerida para la culminación de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, carrera que se basa en el plan de estudios de 1992.

Dicho trabajo enfocará como principal cuestión el análisis de las nuevas expresiones de algunas políticas sociales en Uruguay a partir del surgimiento del MIDES, es decir a partir del advenimiento del Frente Amplio al Gobierno Nacional, y sus vinculaciones con las políticas de seguridad ciudadana.

Se entiende que las primeras respuestas que este Ministerio debió dar tuvieron carácter de emergencia, por lo que se observará la calidad del tipo de soluciones expresadas principalmente en políticas focalizadas.

Fundamentalmente interesa analizar las consecuencias que sobre dichas acciones tiene una vez que son atravesadas, a nuestro juicio, por el enfoque de políticas de seguridad. Por lo tanto, se hará referencia al Ministerio del Interior y se considerarán las limitaciones que las políticas de seguridad imponen al enfoque social; lo que se hará considerando los tres períodos de gobiernos de izquierda en nuestro país, el primero presidido por Tabaré Vázquez de 2005 a 2010, el segundo de 2010 a 2015 el de José Mujica y el actual con Tabaré Vázquez como presidente una segunda vez.

La *cuestión social*, entendida como secuela del capitalismo, al igual que el *pauperismo*, sigue siendo atendida, en muchos aspectos, de la manera tradicional por los gobiernos actuales, lo que no ha permitido —más allá de las intenciones— soluciones de fondo. Esto puede constatarse aun teniendo en cuenta los evidentes progresos que en materia de reducción de la pobreza y de la indigencia se ha producido en la última década. La evaluación monetaria de las situaciones de pobreza abordadas por las políticas sociales no parece coincidir con la presencia de personas en situación de calle, embarazo

adolescente en barrios periféricos, persistencia de asentamientos y aumento de personas privadas de libertad.

Esta limitación en el enfoque social ha llevado a los gobiernos frenteampulistas a aplicar, cada vez con más énfasis, una política punitiva que lleva implícita una lógica que contradice las ideas originales de la fuerza política que sostiene al Gobierno.

En relación a nuestro documento en una primera parte se plantean los objetivos y las preguntas que guían el trabajo, estableciéndose la estrategia metodológica así como la justificación de la elección del tema. A continuación se desarrolla el marco teórico, en el que se analiza la evolución de las formas del Estado capitalista, particularmente en América Latina y en nuestro país y la correlación que esas formas tienen con las manifestaciones de la cuestión social.

A partir de ese análisis, y siguiendo el pensamiento Loic Wacquant, se estudian las formas punitivas del Estado, especialmente el que el autor llama Estado de la Inseguridad Social. Finalmente me concentro en las expresiones de este fenómeno en nuestro país lo que permite extraer las conclusiones finales.

## **1.1 Justificación**

El interés de esta investigación se despierta de la experiencia realizada en el Taller de Investigación del Proyecto Integral que cursé para realizar mi práctica pre-profesional durante los años 2014 y 2015; dicho Proyecto se denomina *Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional* y corresponde a la licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Durante este curso se llevó a cabo una investigación que titulamos *La inmediatez de lo social, una mirada a través del sistema carcelario uruguayo*. Esta investigación tuvo como punto de partida la Ley de Emergencia Carcelaria n° 18.667 del año 2010, que tiene como objetivos principales resolver las situaciones de hacinamiento y de

vulnerabilidad en que se encontraban las cárceles uruguayas hasta aquel momento. Con esta norma, y con la ley de presupuesto del mismo año (n° 18.719) en su artículo 221, se crea un nuevo desconcentrado, el INR, con jurisdicción nacional y dependiendo del Ministerio del Interior.

A partir de esa experiencia y analizando los objetivos que se trazó el Ministerio del Interior en los tiempos del Dr, José Díaz, así como la diferencia entre las intenciones y los resultados concretos fue que se comenzó a profundizar en las razones que generaron esa brecha. Eso condujo a un análisis más profundo, que desembocó en los vínculos entre las políticas sociales y las políticas de seguridad, que resultan ser la razón definitiva de este trabajo.

Para contextualizar el trabajo, lo enmarcaré en la concepción general del tema seguridad en los gobiernos llamados progresistas. Esta monografía pretende contribuir al estudio de un problema que la sociedad uruguaya tiene como una de las principales preocupaciones desde hace varios lustros, más allá de que dicha preocupación tenga un componente mediático inocultable.

Desde la modestia del aporte que puedo realizar creo que puede ser de utilidad para que la Universidad cumpla con los objetivos de la Ley Orgánica, contribuyendo a la investigación en los grandes temas que preocupan a nuestra sociedad.

Desde el punto de vista del Trabajo Social se observa un condicionamiento en las prácticas, que plantea problemas éticos para la futura experiencia profesional.

En este sentido es importante considerar algunos puntos del Código de Ética de la profesión: “Búsqueda de la justicia social y de la igualdad, defendiendo el carácter público, universal e integral de las políticas y programas sociales como generadoras y/o viabilizadoras de derechos, y la responsabilidad irremplazable del Estado en la materia, con la participación democrática de la sociedad en su conjunto.” (...) “Promover vínculos solidarios

y de igualdad entre los sujetos que favorezcan la participación y reflexión crítica en procesos de cambio y transformación social en las situaciones de explotación, dominación, discriminación y exclusión social.” (Código de Ética Profesional del Servicio Social o Trabajo Social en el Uruguay, 2001, 5)

Con lo que respecta a la relación del profesional con la sociedad en su conjunto es interesante tomar en cuenta lo siguiente: “Mantener una actitud activa en la producción de nuevos conocimientos sobre las diferentes problemáticas sociales, contribuyendo a la difusión, conocimiento y análisis públicos de los fenómenos sobre los que se interviene.” (Código de Ética Profesional del Servicio Social o Trabajo Social en el Uruguay, 2001, 9)

## **1.2 Objetivos y Preguntas de Investigación**

Palabras claves: políticas sociales focalizadas, políticas punitivas, gobiernos progresistas.

Objeto de estudio:

Indagar sobre la presencia de formas o sesgos punitivos en las nuevas políticas sociales del MIDES, en particular, el Plan Siete Zonas.

Objetivo general:

Conocer las nuevas expresiones de las políticas sociales en Uruguay a partir de la creación del MIDES y sus articulaciones con las políticas de seguridad.

Objetivos específicos:

- Reflexionar acerca de los fundamentos ideológicos que están por detrás del nuevo MIDES.
- Explorar las formas de admisión en el MIDES a algunos programas.
- Aproximación a algunos programas, planes y políticas sociales; en especial al Plan Siete Zonas, que se realiza en coordinación con el Ministerio del Interior.
- Caracterizar políticas focalizadas y en especial las que tiene una lógica punitiva.

### Pregunta de Investigación:

¿Qué limitantes operan para que las políticas de seguridad de los gobiernos progresistas tengan tantas continuidades respecto a las de sus antecesores?

¿Qué influencia tienen sobre las políticas sociales?

### **1.3 Estrategia Metodológica**

De acuerdo a los objetivos planteados se utilizará un análisis cualitativo abordando la técnica de recolección de fuentes documentales, que incluirán leyes, decretos, reportajes y artículos de prensa.

Se hará énfasis en la evolución del enfoque de las políticas de seguridad desde los tiempos del ministro José Díaz, hasta los del ministro Eduardo Bonomi y los “acuerdos sobre seguridad” entre el presidente Tabaré Vázquez y los partidos políticos con representación parlamentaria que culminaron en agosto de 2016.

Entre los documentos más importantes a los que se hará referencia tratan sobre el Plan Siete Zonas, y en particular el titulado *Estrategia por la Vida y la Convivencia*, en los que se combina la actuación del MIDES y el Ministerio del Interior.

Según Corbetta “Un documento es un material informativo sobre un determinado fenómeno social que existe con independencia de la acción del investigador. Por lo tanto, el documento es generado por el individuo o las instituciones para fines distintos de los de la investigación social, aunque ésta puede utilizarlo para sus propios fines cognitivos.” (Corbetta, 2003, 376). El autor además señala que este tipo de técnica cualitativa presenta ventajas al investigador, si se compara con las técnicas de análisis cuantitativas, en el sentido de que “(...) se trata de información “no reactiva”, es decir, que no se ve afectada por la interacción estudioso- estudiado y sus posibles efectos de distorsión.” (Corbetta, 2003, 376).



## 2) Marco Teórico

### 2.1 Las formas del Estado capitalista y las políticas sociales

En el capitalismo la fuerza de trabajo es una mercancía cuyo precio se rige por las reglas del mercado, es decir, la oferta y la demanda. Ese precio es el salario. Marx analiza el capitalismo y explica cómo funciona la forma de explotación: la fuerza de trabajo no es cualquier mercancía; al final del proceso produce más valor que el que se fijó al inicio; produce plusvalía, que es apropiada por el propietario de los medios de producción. Para mantener bajos los salarios, la burguesía necesita que exista mayor oferta que demanda de trabajo, por lo que el desempleo es un fenómeno inevitable del capitalismo, casi que necesario e incluso parte variable de la estrategia antroponómica. (Bertaux, 1997). El autor entiende como proceso antroponómico, el de distribución de las personas según posiciones sociales definidas por relaciones institucionalizadas, que tiene que ver con la producción pero también con el consumo de energías vitales, por ejemplo bajo la forma de fuerza de trabajo.

La gente que no tiene trabajo pasa a ser parte de lo que Marx llamó el *ejército industrial de reserva*. La forma en que el Estado trata a ese ejército determina el grado de responsabilidad social que asume y al mismo tiempo el avance en términos de ciudadanía que esos trabajadores como movimiento han conquistado.

En el surgimiento del capitalismo se produce un éxodo desde el campo a la ciudad; los siervos se transforman en proletarios y se libera la tierra que pasa a producir para la industria. Las ciudades no están en condiciones de recibir esa población y se produce un empobrecimiento masivo y absoluto de la mayoría de la población, los salarios son muy bajos porque existe altísimo desempleo. Es lo que se conoce como *pauperismo*.

Eso llevó a que la clase obrera se revolucionara contra los capitalistas, reclamando los derechos que les estaban siendo negados. Cuando los obreros

ingresan en la negociación política surge la *cuestión social*, con el fin de aquietar cualquier tipo de manifestación contra el orden y la cohesión socialmente establecida.

La cuestión social comenzó a considerarse en la tercera década del siglo XIX y se divulgó hasta la mitad de dicho siglo por críticos de la sociedad y filántropos.

Para entender el concepto me remito a las determinaciones teóricas que Netto describe desde un enfoque marxista. “Por primera vez en la historia registrada, la pobreza crecía en razón directa con el aumento de la capacidad social de producir riquezas. Cuanto más la sociedad se revelaba capaz de progresivamente producir más bienes y servicios, tanto más aumentaba el contingente de sus miembros que además de no tener acceso efectivo a tales bienes y servicios, se veían desposeídos de las condiciones materiales de vida de las que disponían anteriormente.” (2003,58)

Los pauperizados no se conformaron con la situación que atravesaban, respondiendo con distintas formas de protesta que configuraron una amenaza a las instituciones existentes de la época. Fue a partir de este momento que las reivindicaciones de la clase obrera y las secuelas del desarrollo del orden burgués como el pauperismo comienza a ser entendido como *cuestión social*.

Según el mismo autor, desde el ámbito conservador se responde a este fenómeno desde su naturalización y como objeto de acción moralizadora. Las medidas para hacer frente a las manifestaciones de la cuestión social según este pensamiento deben ser reformas que preserven la propiedad privada de los medios de producción y el mercado de trabajo, es decir, sin interferir en los fundamentos de la sociedad capitalista.

Desde el pensamiento crítico, se identifica el término *cuestión social* como una tergiversación conservadora, ya que este concepto está necesariamente vinculado a la sociedad burguesa. Sin embargo, dice Netto: “(...) conciencia política no es lo mismo que comprensión teórica – y el

movimiento de los trabajadores tardaría todavía algunos años en encontrar los instrumentos teóricos y metodológicos para aprehender la génesis, la constitución y los procesos de reproducción de la < cuestión social >”. (Netto, 2003, 61)

Más allá de la complejidad de los procesos y formas, la respuesta a la llamada cuestión social por parte del Estado capitalista tiene esencialmente dos formas: una restringida, en la que el Estado no se considera responsable de las situaciones de pobreza, y otra ampliada, en la que sí se hace cargo –en parte—de dichas situaciones. A, grandes rasgos, podemos decir que constatamos, a nivel mundial, tres formas principales. Dos corresponden al Estado restringido: el Estado liberal y el Estado neoliberal como su devenir contemporáneo. Una a la forma ampliada: el Estado de bienestar socialdemócrata.

En palabras de Netto; “Lo que debe ser puesto de manifiesto es el hecho de que esta forma de articulación entre funciones económicas y funciones políticas del Estado burgués en el capitalismo monopolista es una posibilidad entre otras, pero sustentada en las virtualidades objetivas de esta fase de desarrollo del capitalismo. Su realización, en todos los cuadrantes, es mediatizada por la correlación de las clases y de las fuerzas sociales en presencia donde no se enfrentó con un movimiento democrático, obrero y popular sólido, maduro, capaz de establecer alianzas sociopolíticas en razón de objetivos determinados, allí la burguesía monopolista jugó en sistemas políticos desprovistos de cualquier flexibilidad e inclusividad. En efecto, las alteraciones sociopolíticas del capitalismo monopolista, sin configurar un abanico infinito, comportan matices que van de un límite a otro del Welfare State al fascismo” (1992, 17)

También hay que anotar que el grado de protección social depende del nivel de organización y de lucha que los propios trabajadores consiguen en cada etapa, es decir; del desarrollo de la lucha de clases. También de los acontecimientos internacionales y el surgimiento de alternativas al capitalismo –con sus avances y retrocesos--, como la Revolución Rusa, la China, el

proceso de descolonización en Asia y África, las transformaciones en países latinoamericanos (México, Cuba, Guatemala, Chile), y los movimientos progresistas y de izquierda en Europa occidental. Asimismo, las formas estatales no se dan puras; en estados restringidos pueden aparecer elementos de formas ampliadas, y viceversa.

La forma inicial del Estado capitalista es restricta, que facilita la “libre” competencia. Pero Marx también demostró que en esa sociedad la economía va eliminando competidores, generando un proceso de concentración que precipita a las capas medias a la condición de proletarios. Como explicó Lenin, el imperialismo como fase superior del capitalismo, llevará a otra forma del Estado, en la que se elimina esa competencia. La lucha por el mercado ya no es nacional, sino que se hace mundial. Esa lucha desemboca en las grandes guerras mundiales y el surgimiento de los estados socialistas. Como respuesta surge un nuevo tipo de Estado capitalista; el Estado de Bienestar.

Desde 1945 hasta 1973 se produce un período de gran desarrollo y estabilidad del capitalismo, en la forma de Estado de Bienestar, que otorga amplias protecciones universales a los sectores desprotegidos, y que se basa en las ideas de Keynes. Las políticas sociales desarrolladas por este tipo de estados atienden a amplios sectores de la población.

Recién en la década de 1970 se producirá una crisis importante en el sistema, que culminará con una nueva forma; el Estado Neoliberal. Éste comienza en Inglaterra y EE.UU. con los gobiernos de Thatcher (1979) y Reagan (1980) respectivamente. Seguidamente se produce la debacle del sistema socialista y la desaparición de la Unión Soviética en 1991, lo que amplía la hegemonía del nuevo Estado; se trata de eliminar la protección social, reducir el gasto público, privatizar empresas y flexibilizar las relaciones laborales, evitar los desequilibrios macroeconómicos y liberalizar el comercio, regular las tasas de interés por los mercados y privatizar las empresas estatales. Ese recetario, que se impuso a nivel mundial casi sin oposición, se denominó Consenso de Washington (1989)

En esta etapa, los organismos internacionales de crédito funcionan como viabilizadores de las nuevas formas de políticas sociales, que se transforman gracias a la tecnología, y aumentan los niveles de focalización como expresan Domínguez Uga al respecto de los programas de combate a la pobreza para América Latina y Álvarez Leguizamón sobre la foco política. “El nuevo arte de gobernar, de la gubernamentalidad neoliberal, está constituido por una nueva tecnología de gobierno que conforma una <nueva economía>, basada en el ahorro de energía del Estado caracterizada por el marcaje de poblaciones de riesgo. Tiene como preocupación la gestión, control y producción de saberes especializados sobre esas poblaciones” (Leguizamón, 2011)

Con respecto a los programas de combate a la pobreza Domínguez Uga (2004) afirma lo siguiente; son las recomendaciones políticas para los países de la periferia de los organismos internacionales para responder a la cuestión social. Para comprenderlas debemos antes observar las recomendaciones del Banco Mundial ante la situación de crisis de los Estados de Bienestar. Según la autora hay dos cuestiones a considerar: en primer lugar las recomendaciones en relación al papel del Estado, este no debe ser más el promotor directo del desarrollo, debe dejar esta tarea para los mercados, lo que implica que retrae su actuación; en segundo lugar las recomendaciones para el mundo del trabajo.

Según los informes del Banco Mundial este mundo pasa a dividirse en dos, de un lado están los individuos eficientes aquellos que consiguen actuar en el mercado y por el otro los “incapaces”, los que no logran ingresar al mercado por lo tanto serían los que el Estado debería cuidar a través de políticas focalizadas y residuales. Haciendo referencia al papel que el Estado juega en lo que respecta a la cuestión social el autor lo identifica con el término de “Estado mínimo” ya que muestra una clara retracción en lo que respecta a políticas sociales universales.

“Esse novo mundo do trabalho pode ser recortado a partir das recomendações do Banco Mundial que se voltam para o <combate à pobreza>, que têm sido elaboradas desde o início dos anos 1990. Esse tema foi tratado

sobretudo nos Relatórios sobre o desenvolvimento mundial de 1990 e de 2000-2001, em que o Banco Mundial encarrega-se de instruir e recomendar aos países em desenvolvimento estratégias para o enfrentamento dos elevados custos sociais decorrentes das políticas de ajuste. Dessa maneira, nota-se que, em vez de tratar das consequências negativas do ajuste – como o alto nível de informalidade do trabalho e o aumento do desemprego – e propor soluções estruturais, as estratégias de combate dos custos sociais das políticas neoliberais são reduzidas à estratégia de <combater a pobreza>.”(Domínguez Uga, 2004, 58)

Según Grassi las políticas sociales deben ser pensadas “(...) como políticas de Estado que condensan la hegemonía y que tienen capacidad de normatizar y normalizar, en tanto el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito) en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento” (2006, 25).

Las políticas sociales son el resultado de la tensión entre las clases en pugna, el resultado, en cada etapa, de los avances y retrocesos en la lucha por las reivindicaciones de los desposeídos y las concesiones que hacen los capitalistas.

A partir de los setenta del siglo pasado, con el advenimiento del neoliberalismo como ofensiva política ante la reducción de las tasas de ganancia y las victorias alcanzadas por el movimiento obrero, algunos autores, como Rossanvallon (2011), hablan de una *nueva cuestión social* debido a sus nuevas manifestaciones sumadas a las ya tradicionales.

Entendiendo que el desarrollo capitalista es el que produce la “cuestión social” se desprende que distintas fases del mismo producen distintas manifestaciones. “La <cuestión social> es constitutiva del desarrollo del capitalismo. No se suprime la primera conservándose el segundo.” (Netto, 2003, 62)

## **2.2 Políticas universales o focalizadas**

La protección social puede expresarse de manera universal o focalizada. La primera forma responde a los estados ampliados, especialmente a los de bienestar, de tipo socialdemócrata según Gosta Esping Andersen, la segunda a las formas restringidas, de manera muy característica en el neoliberalismo.

El Estado de Bienestar intenta consolidar el pleno empleo como mecanismo para la integración desde el desarrollo productivo. Se produce una importante expansión de la seguridad laboral y de las políticas sociales, es decir de la seguridad social. El rasgo más importante de esto último para el capital y su tasa de lucro es el carácter universal de estas políticas categorizadas como derechos. La asistencia pública en servicios de salud, asistencia a la infancia y la familia se consolidan y se pasa de un sistema centrado en la caridad y la filantropía a la especialización de la intervención pública. Asimismo se desarrolla la educación pública gratuita y de calidad y se extiende a amplios sectores de la población, lo que permite una importante integración social y una base cultural y social que extiende la ciudadanía y los derechos. Otro punto importante es la regulación del mercado de trabajo y la constitución de un sistema de leyes sociales para los trabajadores; indemnizaciones por despido, accidentes de trabajo, jornada de ocho horas, protección del trabajo femenino, y ampliación de su ciudadanía, desde el derecho al voto y leyes por maternidad, seguro de desempleo, entre otros. Por otra parte, no sólo se protege al trabajador en actividad, se protege también a los pasivos con jubilaciones y pensiones a la vejez y enfermedad, etc. Se trata de una matriz de seguridad social abarcativa e integrada gracias a la universalización del acceso a programas y servicios sociales con un rol fundamental del Estado.

Pierre Rosanvallon define así las políticas universales en su momento de auge: “La introducción de las instituciones actuales de seguridad social se inscribe en el movimiento de universalización y aplicación del seguro mutuo a lo social. Pero esta historia no tiene nada de lineal. En efecto, fue preciso superar sordas resistencias sociales, patronales en especial, y fuertes dificultades políticas para llegar al sistema de 1946. (...) La historia moderna de

la Seguridad Social es inseparable del fortalecimiento del vínculo cívico provocado por las dos grandes guerras del siglo.” (Rosanvallon, 1995, 50).

El autor explica como la solidaridad entre clases de aquella época propicio la reformulación del contrato social en el sentido que Rousseau le da al término. Rosanvallon lo explica así: “(...) Al amenazar con devolver a los hombres al estado de naturaleza, la guerra los invita así a una experiencia de refundación social” (1995, 51). El autor afirma que los primeros sistemas de ayuda fueron para mitigar las consecuencias sociales de la Segunda Guerra Mundial. El plan Beveridge es el ejemplo más claro.

Pero la evolución económica, política y social conlleva nuevas complejidades. Según Rosanvallon es posible identificar tres factores que diferencian a los hombres y a las mujeres: las determinaciones de la naturaleza, las variables de comportamiento, los resultados de la suerte. La solidaridad según el autor pasa a fundarse “(...) en el tratamiento diferenciado de los individuos: por lo tanto, ya no puede derivarse de la aplicación de una norma fija y universal. (...) La concepción dominante de la reducción de las desigualdades asume ahora a menudo la forma de una denuncia de las discriminaciones, entendidas en sentido general como las diferencias de tratamiento de los individuos imputables a sus características naturales (el género, la edad, la etnia, las discapacidades físicas sensoriales o psíquicas intelectuales). La lucha contra las discriminaciones es una manera nueva de vincular una norma de equidad (el tratamiento equivalente de los individuos) con una política de corrección de las diferencias. (Rosanvallon, 1995, 57)

Es así que el Estado Neoliberal surge frente a la crisis del modelo clásico de bienestar pero no se expresa de la manera radical, sino como una alternativa sustitutiva de protección. Supone la atención de grupos sociales específicos, aquellos que se encuentran en situación de extrema pobreza o exclusión social, los que Dominguez Uga hacía referencia cuando explicaba que el mundo del trabajo se dividía en dos, estos serían los que no logran ingresar al mercado, en otras palabras, los incapaces. Esto revela un cambio fundamental en la orientación de la asistencia social. La atención está dirigida a solucionar problemas específicos de sectores específicos. Hay dos



cuestiones de fondo; la heterogeneidad de la pobreza y la cada vez más acentuada brecha entre los compradores y los vendedores de fuerza de trabajo.

Como dije, uno de los principios orientadores de las políticas sociales a partir de los 90es la focalización. Esto implica la canalización del gasto público social hacia los grupos más vulnerables de la población y tienen una población objetivo: la de extrema pobreza. Puede decirse que inicialmente surgen como emergentes, como operativos puntuales o transitorios, aunque luego se trasforman en permanentes dadas las condiciones sociales de las situaciones que atienden, es por esto que construyen la gran mayoría subjetividades dependientes, agradecidas y fuertemente disciplinadas. .

Este tipo de principio ha impregnado la fundamentación de las nuevas modalidades de políticas sociales y constituye una fuerte tendencia en varios países latinoamericanos. Ponen en cuestión las normas universales válidas para toda la sociedad, por esto es que deben ser cuidadosamente articuladas con políticas universales, de lo contrario pueden terminar consolidando lo que pretenden solucionar, la pobreza y la desigualdad social.

A diferencia de las políticas universales, las focalizadas requieren de una identificación de los beneficiarios a partir de criterios asociados a *condiciones de riesgo* (Vecinday, 2005: 135). Esto significa que la población destinataria de estos servicios, para poder hacer uso de los mismos, tenga que demostrar de algún modo su situación. En otras palabras, debe certificar su situación de pobreza, demostrarla frente a profesionales, técnicos, instituciones, por lo que conlleva un fuerte componente estigmatizante.

“La evaluación del riesgo ha constituido en los últimos años, sobre todo a partir de la década del 90, una forma de leer la realidad social de forma tal de satisfacer un doble objetivo de carácter instrumental: i) identificar grupos de población a partir de su caracterización en función de ciertos atributos constituyéndolos en destinatarios de lo que denominamos como políticas inserción social focalizadas y ii) la identificación de ciertos comportamientos calificados de riesgo, habilitando así la intervención de las profesiones asistenciales en busca de su modificación” (Vecinday, 2005: 135).

Según Ortega y Vecinday (2009) el proceso de focalización se ha podido desarrollar gracias a este tipo de modalidad de política que identifica las personas que se encuentran en situación de riesgo y focaliza su atención sobre ellas. Es entonces que asistimos a dos procesos importantes; el pasaje de las políticas universales a las focalizadas y a “(...) la redefinición de las desigualdades que pasan a ser percibidas en términos de una individualización de riesgos sociales.” (Ortega y Vecinday, 2009, 15)

También se produce una descentralización o territorialización; se transfieren competencias y responsabilidades políticas y administrativas de las estructuras centrales del Estado a los niveles municipales y locales, al barrio, más como desconcentración administrativa que como descentralización, por lo que este tipo de criterio en las políticas sociales refuerza la segregación territorial. Además, se combinan con la cooperación público-privado. Eso implica la transferencia de recursos públicos al sector privado, por lo general a organizaciones no gubernamentales, pero también a empresas o corporaciones. Se enmarca este tipo de política en procesos de desresponsabilización del Estado y se apela a la tercerización vía participación de la sociedad civil.

### **2.3 La lógica punitiva introducida por el neoliberalismo**

Respecto a la *delimitación de su propia responsabilidad*, (Grassi, 2006, 25) el Estado fija desde sus definiciones de políticas sociales, sus políticas punitivas. Eso marca la forma en que encarará la represión de los individuos que se apartan de la norma establecida. El pauperismo se puede encarar desde el punto de vista de la responsabilidad social, o desde el punto de vista de la responsabilidad del individuo. Es especialmente severa esta última concepción en las formas punitivas que adquiere el Estado neoliberal.

Por lo tanto, las políticas sociales tienen una contrapartida punitiva. Si el Estado no se responsabiliza de los problemas sociales, considera que la represión sobre los desviados es un problema que se resuelve individualmente

a través de toda la coerción posible. Si el Estado considera que debe responsabilizarse por los problemas sociales, analiza la delincuencia desde una consecuencia de la estructura social y asume parte de la responsabilidad. Analizaré a continuación la lógica punitiva introducida por el neoliberalismo.

En el texto *Forjando el Estado Neoliberal* Wacquant propone como tema principal la configuración de un gobierno de la inseguridad social que se ha venido desarrollando en Estados Unidos y en otros países avanzados en momentos de desregulación económica y de reducción de la asistencia.

Wacquant retoma aportes de Bourdieu, quien considera al Estado como un campo burocrático donde en la contemporaneidad se llevan a cabo dos luchas intestinas; por un lado la *nobleza estatal más alta*, (Wacquant, 2011) que se encarga de las regulaciones del mercado --como por ejemplo un Ministerio de Economía--, versus la *nobleza estatal baja*, (Wacquant, 2011) que se encarga de las funciones tradicionales del gobierno; como la educación, la salud, el trabajo, la seguridad. Por otro lado la *mano izquierda* del Estado --que el autor expone como *la mano femenina del Leviatán* (Wacquant, 2011) -- las instituciones sociales de asistencia que *protegen a los pobres*, (Wacquant, 2011) versus la *mano derecha* del Estado, la mano masculina, la que se encarga de las regulaciones del mercado, los aparatos coercitivos, la policía, los tribunales y la cárcel. Ambos autores proponen interpretar estas dos luchas dentro de un solo marco conceptual, para entender los diferentes sectores que se enfrentan por la preeminencia dentro del campo burocrático del Estado y que a su vez administran las condiciones y oportunidades de la vida de los pauperizados, empobrecidos por la lógica de acumulación del capitalismo, exacerbados por la aplicación de las políticas neoliberales.

Wacquant afirma que el *nuevo gobierno de la inseguridad social* configura dos lógicas; el *giro del ala social al ala penal* del Estado con una resignación de los presupuestos públicos, el personal y la prioridad discursiva; y la *colonización del sector asistencial por la lógica punitiva y panóptica* (Wacquant, 2011) característica de la burocracia penal. En ambas lógicas

subyace la idea del *comportamiento desviado*, orientada por la filosofía conductista.

Este autor también plantea que ha habido un pasaje del *Estado niñera* característico de la era posfordista keynesiana al *Estado papá* de la era neoliberal, esto significa que ha habido una remasculinación del Estado con una lógica de prioridad a las obligaciones por encima de los derechos, a la sanción sobre el apoyo y a la capacidad del Estado de encerrar a los *pobres problemáticos*. Así es como el autor plantea que estamos frente a un Estado Neoliberal que se viene forjando con una simultánea retracción del seno social y una expansión del brazo penal.

Plantea que asistimos a un nuevo gobierno de la pobreza, lo que significa un nuevo sentido a la noción de ayudar a los pobres, la de la contención punitiva donde la ayuda no es a los pobres traslucida en asistencia sino ayuda hacia el resto de la sociedad; este Estado aparta a los pobres de la sociedad para “brindarnos seguridad”.

Este autor analiza como a medida de que el neoliberalismo va en ascenso también los hacen las políticas punitivas. Así es que identifica características de este tipo de políticas en países avanzados. En primer lugar estas políticas intentan *atacar de frente el problema del crimen, así como los disturbios urbanos*; para esto ha habido una *proliferación de leyes y un deseo insaciable de innovaciones burocráticas y dispositivos tecnológicos* (Wacquant, 2011) esto se traduce en procesos judiciales cada vez más acelerados, instalaciones de cámaras y personal de vigilancia por doquier, utilización de armas no letales por parte del aparato represor, como balas de goma, porras eléctricas, entre otros, se construyen perfiles de delincuentes y se observa un monitoreo electrónico constante de los mismos.

Según el autor “Esas políticas punitivas se transmiten en todas partes a través de un discurso alarmista, incluso catastrófico, sobre la <inseguridad>” (Wacquant, 2009, 30) donde los medios de comunicación son quienes llevan mayor participación. Otra característica de estas políticas es que estigmatiza a

los jóvenes y principalmente a los de extractos sociales bajos al mismo tiempo que promueve una ampliación y fortalecimiento de la red policial y endurecimiento de las penas. Como si todas estas características fueran poca cosa a esto se le suma que “(...) son objeto de un consenso político sin precedentes y gozan de un amplio apoyo de la opinión pública y de todas las clases” (Wacquant, 2009, 32).

A continuación enumera ciertas características propias de un Estado Neoliberal que es importante resaltar: habla de un “(...) Estado que podría clasificarse como neodarwinista, en la medida en que promueve la competencia y celebra la responsabilidad individual sin límites, cuyo homólogo es la irresponsabilidad colectiva, es decir, también política.” (Wacquant, 2009, 34). En este contexto se entiende que la lógica es “(...) la supervivencia del más apto”. Más adelante el autor agrega “(...) <la mano invisible> del mercado de trabajo no cualificado halla su extensión ideológica y su complemento institucional en <la mano hierro> del Estado penal, que crece y se despliega a fin de contener los desórdenes generados por la difusión de la inseguridad social (...) La regulación de las clases trabajadoras a través de lo que Pierre Bourdieu (1993) llamó <la mano izquierda> del Estado, la que protege y amplía las oportunidades de vida, representada por la ley laboral, la educación, la salud, la asistencia social, y la vivienda pública, es reemplazada (en Estados Unidos) o complementada (en la Unión Europea) por la regulación a través de su <mano derecha>, la de la policía”. (Wacquant, 2009, 35)

En este sentido, observa cómo incluso los gobiernos progresistas de Europa se han visto seducidos por la visión neoliberal cayendo en la lógica de disminución de la protección social y su transformación en dispositivos de vigilancia y disciplina. Para el autor esto “(...) se traduce en una traición política al electorado de clase trabajadora que los llevo al poder con la esperanza de recibir una protección mayor, por parte del Estado, contra las sanciones y los fallos del mercado” (Wacquant, 2009, 36).

“El giro decididamente punitivo que tomaron las políticas penales en los países avanzados a finales del siglo XX (...) anuncia el establecimiento de un

nuevo gobierno de seguridad social, en el sentido más amplio de técnicas y procedimientos destinados a dirigir la conducta de los hombres y las mujeres atrapados en la turbulencia de la desregulación económica y la conversión del bienestar en un trampolín hacia el empleo precario, un propósito organizacional dentro del cual la cárcel asume un papel importante que se traduce, para los grupos que residen en las zonas inferiores del espacio social, en la imposición de una supervisión severa y altanera.”(Wacquant, 2009, 41)

A esta imposición del ala penal del Estado Wacquant la traduce también como la remasculinización del mismo: “En la era del trabajo fragmentado y discontinuo, la regulación de los hogares de clase trabajadora ya no es manejada solamente por el brazo social maternal y protector del Estado providencia; depende también del brazo viril y controlador del Estado penal.” (Wacquant, 2009, 44)

El Estado se ve de alguna manera legitimado por cierta parte de la población ya que en nombre de la *seguridad ciudadana* se ve “forzado” a responder de una forma punitiva y paternalista. Además, esto “(...) se fortalece cuando el Estado se despoja de toda responsabilidad económica y tolera un alto nivel de pobreza y de desigualdades” (Wacquant, 2009, 49). Así todo depende de una sola cuestión: “la naturaleza del mercado” es decir la “mano invisible del mercado laboral desregulado” y la “mano de hierro del Estado punitivo” para controlar y disciplinar las clases peligrosas.

#### **2.4 Las manifestaciones de la cuestión social en América Latina**

La sociedad latinoamericana es muy variada, pero tiene algunos rasgos comunes que determinan la forma en la que se pueden extrapolar las acciones inspiradas en el régimen de bienestar desarrollado en Europa. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha jugado un papel importante en el despliegue de la protección social en nuestro continente, por lo que algunos autores hablan de la *política cepalina*, de inspiración keynesiana, con su componente de *desarrollismo* sobre la base de la sustitución de importaciones.

Juliana Martínez (2008) ha distinguido diferentes formas de la protección social en América Latina, identificando tres tipos de regímenes de bienestar. Uno de tipo estatal-productivista (en el que ubica a Chile y Argentina), el que llama estatal-proteccionista (en este grupo incluye a Brasil, Uruguay, Costa Rica, México y Panamá) y por último identifica el régimen informal-familiarista, en el que se encuentran Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

El régimen *estatal-productivista* se caracteriza por poseer políticas con orientación productivista para mejorar las condiciones y capacidades de la fuerza laboral. En otras palabras, el régimen necesita que la población tenga los ingresos necesarios para asegurarse los servicios privados, como por ejemplo el de la educación y la salud. “En este régimen el Estado interviene en aquellas áreas que el mercado no resuelve o para aquella parte de la población, para la cual, el intercambio mercantil no es suficiente” (Martínez, 2008, 114). Como la autora toma aportes de Esping-Andersen afirma que este tipo de régimen se caracteriza con una efectiva mercantilización de la fuerza laboral, por ende una también efectiva desmercantilización de la protección de los riesgos. Es decir, el Estado interviene sólo y únicamente para ser funcional a las demandas del mercado.

Según la autora, en el grupo de países de estructura *estatal-proteccionista* se prioriza la protección social a través del trabajo formal. Este tipo de Estado tiene claramente una mayor intervención que el que caracteriza al régimen estatal-productivista; en este sentido interviene con prestaciones directas de servicios.

Por último el tercer conglomerado al que la autora llama *informal-familiarista* se caracteriza principalmente por la generación de bienestar a través de arreglos familiares y redes sociales. “En éstos países existe una gran proporción de familias de escasos recursos que aporta trabajo comunitario no remunerado para acceder a servicios” (Martínez, 2008, 116). Una de las características fundamentales de este tipo de régimen es la gran dificultad de

mercantilización de la fuerza de trabajo. A esto se le debe agregar que las políticas sociales son nulas o muy débiles por esto la autora afirma que este último conglomerado es el que muestra el peor escenario. En estos países más de la mitad de la población está en condiciones de pobreza; la producción de bienestar recae sobre las familias y las comunidades y más precisamente sobre el trabajo femenino no remunerado.

Martínez afirma que los tres regímenes son informales “(...) en tanto una proporción de la población no puede, en ninguno de los tres conglomerados, lidiar razonablemente con los riesgos sociales a partir de lógicas claramente diferenciadas entre el intercambio mercantil, las relaciones familiares y la política pública.” (Martínez, 2008, 113).

Las consideraciones anteriores demuestran las limitaciones que el llamado Estado de Bienestar tuvo en América Latina. Si bien se inspiró en el modelo europeo, la estructura económica de nuestro continente no permitió una aplicación a fondo de los sistemas de protección que se desarrollaron en Europa. El monocultivo y la exportación de materias primas como base de la expansión económica limitaron esa política, y en los casos en los que se intentó la sustitución de importaciones –como en nuestro país— nunca se llegó a atacar las principales causas de la dependencia económica, lo que terminó haciendo fracasar los intentos desarrollistas.

Eso se sumó al proceso dictatorial, en Uruguay, pese a transitar ocho años de crecimiento económico ininterrumpidos (Yaffé in, 2009:140), la deuda externa (determinación para la deuda social interna y la redistribución) se multiplicó por diez, pasando de 447 millones de dólares en 1967 a 4.664 millones en 1984, lo que representa el 90% del PBI. (Yaffé, 2009:165). En ese período, la conducción económica contó con la asistencia recurrente del FMI desde postulados ortodoxos (Yaffé, 2009:168/172).

## **2.5 Consenso de Washington en América Latina (1989)**



Las políticas de protección social fueron dismanteladas en el continente con la aplicación de lo que se ha llamado neoliberalismo. “América Latina estuvo sometida a fuertes presiones económicas internacionales para cambiar su estrategia de desarrollo desde fines de los años ochenta, intentado desterrar la de orientación proteccionista, e incorporar una nueva, la de opción promercado. La abultada deuda externa adquirida por estos países en pos de sustentar, entre otras cosas, el patrón sustitutivo de importaciones, forzó a los gobiernos de la época a negociar su endeudamiento con un universo de acreedores política y financieramente importantes—organismos internacionales de créditos, banca privada, etc.--. En un marco donde los elencos políticos nacionales tenían escaso margen de maniobra para discutir medidas alternativas, se dispusieron a instrumentar un ajuste estructural —económico, financiero, comercial, y de la seguridad social—el Consenso de Washington.” (Antía et al, 2013, 172)

En el caso latinoamericano, aún antes del Consenso de Washington, las políticas neoliberales fueron instrumentadas por dictaduras de corte fascista. El experimento más significativo en ese sentido hay que buscarlo en la dictadura de Augusto Pinochet, en Chile. También en el Uruguay, el gobierno dictatorial implementó lo que algunos llaman el *darwinismo social*, a través de los ministros Alejandro Vegh Villegas y Valentín Arismendi, quienes hacían referencias específicas a *la supervivencia del más apto* cuando el Estado dejaba de prestar asistencia económica a los diferentes sectores afectados por las leyes económicas. “(...)< [...] La economía de mercado requiere del empresario la disposición para correr riesgos y la sobrevivencia y desarrollo de los más aptos. Es algo parecido a la «selección natural» del proceso darwinista en la evolución biológica de la especie. > (...) “(Vegh Villegas apud Albistur, 2012)

El triunfo ideológico y político del neoliberalismo se consolidó en los gobiernos pos dictatoriales de la década del 90 en América Latina, implicó desmontar el relativo Estado de Bienestar construido durante décadas por gobiernos de corte progresista y populista de todo el continente. Como consecuencia, se registró un aumento de la pobreza y la indigencia, con el

consiguiente aumento de la concentración de la riqueza, al tiempo que se redujo sustancialmente el papel del Estado a través de un fuerte proceso de privatización de las empresas públicas como en Argentina como peor expresión y de desregulación laboral. Esta política generó una catastrófica fractura social.

La posterior ola de gobiernos progresistas en el continente comenzó por tomar medidas focalizadas para combatir las principales consecuencias del deterioro socioeconómico producidas por la hegemonía neoliberal. Simultáneamente se produjo una adecuación de los principales organismos internacionales de crédito a la nueva situación influyendo sobre el comportamiento de dichos gobiernos, lo que limitó los alcances de las transformaciones esperadas por amplios sectores de las sociedades latinoamericanas. También aquí hablamos de procesos diversos, cuando reconocemos que Bolivia nacionalizó por primera vez algunas empresas en este período de inicio de siglo XXI. Sin dudas es un continente heterogéneo en términos de desarrollo.

Como dicen Midaglia y Antía: “La oleada de gobiernos de orientación política de izquierda ha sido relativamente extensiva en Latinoamérica, en particular en el Cono Sur a partir de los primeros años del siglo XXI. Estas nuevas administraciones sustituyeron en un conjunto de países a aquellas cuya conducción política se centró en la instrumentación de reformas que tendieron a reforzar el papel del mercado como agente económico y social. Este cambio de signo ideológico de los gobiernos de la región se suele explicar, entre otros factores de peso, por las consecuencias negativas en el campo económico y social que generaron las políticas públicas reformistas.” (2011,21)

## **2.6 El caso uruguayo**

La protección social en Uruguay tuvo un desarrollo temprano asociado al proceso de modernización que se inicia a fines del siglo XX. En él participaron diversos sujetos en diferentes momentos históricos con palabras de Real de Azúa con impulsos y frenos, luchas de intereses, negociaciones y conquistas.

Podríamos afirmar que hasta la década del 50 nuestro país se veía volcado al proteccionismo económico intentando consolidar el pleno empleo. Es así que durante esta época se produce una importante expansión de la seguridad laboral y de políticas sociales, es decir de la seguridad social. El rasgo más importante de esto último es el carácter universal de estas políticas categorizadas como derechos. Según Midaglia (2000), tres ejes pautaron este proceso. En primer lugar el de la asistencia pública, la autora en este punto se refiere principalmente a las intervenciones del Estado en servicios de salud, asistencia a la infancia y la familia, se pasa de un sistema centrado en la caridad y la filantropía a la especialización de la intervención pública. Un segundo pilar fue el de la educación pública, se caracterizó por ser laica, gratuita y obligatoria, se extendió principalmente el nivel primario; con este pilar se fue logrando poco a poco una importante integración social y se fue conformando una base cultural y social para el afianzamiento del proceso de modernización. Otro punto al que hace referencia Midaglia es el de regulación del mercado de trabajo y la constitución de un sistema de leyes sociales para los trabajadores; indemnizaciones por despido, accidentes de trabajo, jornada de ocho horas, protección del trabajo femenino, entre otros. Además no solo se protegía al trabajador en actividad, se comenzó a proteger también a los inactivos ya sea por vejez, enfermedad, seguro de paro, etc. Como conclusión la autora afirma que estos pilares hicieron que Uruguay lograra una matriz de seguridad social abarcativa, generando, en palabras de Germán Rama, los cimientos de una sociedad hiperintegrada e igualitaria gracias a la universalización del acceso a programas y servicios sociales con un rol fundamental del Estado promoviendo una cultura fuertemente estatista. Se consolidó de esta forma una ciudadanía de tipo integral.

Como dice Juliana Martínez, nuestro país está incluido en la forma estatal-proteccionista. Corresponde analizar las peculiaridades de Uruguay en esa clasificación. Según Filgueira (1994) el *Estado de Bienestar uruguayo* está construido en base a cuatro pilares; la asistencia pública en materia de salud, la educación pública, la regulación del mercado de trabajo y la política de retiro de la fuerza laboral. Esto fue en parte consecuencia de la coyuntura económica

favorable, pero también de la presencia y la organización obrera, que en 1942 funda la Unión General de Trabajadores. Se crearon casi 30 sindicatos entre 1940 y 1950. El agotamiento de este modelo de desarrollo comienza a fines de la década del cincuenta. El escenario de crecimiento del PIB tuvo fin en 1958.

Como señalé más arriba, las formas de Estado no se producen puras. En *Los dos ciclos del Estado Uruguayo en el siglo XX* los autores analizan nuestro caso como un enfrentamiento entre un modelo *industrialista y dirigista* y otro *agro exportador y liberal* (Filgueira et al, 2003, 176). Básicamente consideran dos períodos, el primero va desde principios del siglo pasado hasta 1958, en el que resulta hegemónica la concepción batllista de un Estado que se puede calificar como de Bienestar. El segundo va desde el año 1958 hasta fin de siglo, en el que se produce un *amortiguado repliegue del Estado* (2003, 188).

Al culminar el primer período, durante el predominio político de Luis Batlle, y durante sucesivos períodos, el Estado uruguayo llega a la máxima expresión de sus políticas universales. “Si el desarrollo de la función productiva del Estado fue primordial en el primer batllismo, mientras que la función reguladora predomina durante el terrismo, en los años cuarenta y cincuenta ambas funciones se potenciarán expandiendo crecientemente la capacidad estatal de intervención económica y social” (Filgueira et al, 2003, 179).

Hay en ese período una serie de elementos de política social de carácter universal: previsión social (jubilaciones y pensiones), política nacional de salud y vivienda, fuerte impulso a la Educación Pública, leyes de protección laboral, consejos de salario.

Es de destacar que el desarrollo del Estado uruguayo con esas características es anterior al de los países europeos. El gran historiador inglés Eric Hobsbawm, en *La Era del Imperio, 1875-1914* señala: “Probablemente, para el europeo deseoso de emigrar en la época imperialista habría sido mejor dirigirse a Australia, Nueva Zelanda, Argentina o Uruguay antes que a cualquier otro lugar, incluyendo a los Estados Unidos. En todos esos países se formaron

partidos, e incluso gobiernos, obreros y radical democráticos y ambiciosos sistemas de bienestar y seguridad social (Nueva Zelanda, Uruguay) mucho antes que en Europa. Pero estos países eran complementos de la economía industrial europea (fundamentalmente la británica) y, por tanto, no les convenía —o en todo caso no les convenía a los intereses abocados a la exportación de materias primas—sufrir un proceso de industrialización”. (1998, 74)

En la cita está señalado el avance, pero también los límites. La política de sustitución de importaciones y la situación favorable de los mercados internacionales se agotaron en 1955, y se preparó el empuje del Estado agro exportador y liberal, con el triunfo del Partido Nacional en las elecciones de 1958, luego de casi un siglo de hegemonía colorada.

“La visión que empieza a prevalecer es la opuesta a la que guio la expansión durante las primeras décadas: la intervención pública en los mercados no favorece el desarrollo económico y social” (Filgueira et al, 2003, 191).

El primer avance de esta concepción es la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 que derogó el sistema de cambios múltiples. Por el carácter amortiguado del repliegue estatal aún persisten los mecanismos de detracciones y recargos, así como la fijación de precios. Recién en la década del setenta se llega al tipo de cambio único y se dejaron de fijar administrativamente los precios de los productos agropecuarios.

A pesar de sucesivas crisis el modelo se fue desgastando lentamente desde 1958 hasta el período dictatorial 1973-1984, en el que se produjo un importante retroceso de las protecciones sociales, con fuerte deterioro en la educación, la salud y la previsión social, sobre todo en términos presupuestales. La reapertura democrática no solucionó la crisis, produciéndose un viraje en el gobierno de Lacalle (1990-1995). Si bien dicho cambio no supuso una completa desarticulación del tradicional sistema de bienestar, sí produjo cambios en el sistema de la protección social incorporando agentes privados a espacios tradicionalmente reservados al

Estado. Eso supuso el quiebre del monopolio estatal en la formulación y provisión de bienes sociales y fundamentalmente cuestionó en universalismo como la orientación básica del bienestar. Esto implicó reformas radicales en el esquema de pensiones y jubilaciones y en el de la regulación de las relaciones laborales con la desaparición de los consejos de salario. Dicha política fue continuada por los posteriores gobiernos colorados en el período 1995-2005 y tuvo su punto más crítico con la crisis del 2002. Esos 15 años condujeron a una situación que se caracterizó por bajos salarios, jubilaciones y pensiones, alto índice de desempleo y de niveles de pobreza, alarmante índice de la indigencia y desprotección social en los aspectos relativos a la salud, la educación y la vivienda.

Con la irrupción del neoliberalismo, “(...) la nueva estrategia de protección condujo a un debilitamiento de las opciones universales de políticas sociales y en contrapartida, se fortalecieron aquellas restrictivas, focalizadas en segmentos poblacionales específicos y que requerían de la comprobación de situaciones de insuficiencia económica para la obtención de los beneficios” (Antia, et al, 2013, 172).

Como ya dije, fue durante el gobierno de Lacalle (1990 – 1995) que se aplicaron de manera más sistemática las recetas del Consenso de Washington en Uruguay, las que fueron continuadas por los gobiernos posteriores.

## **2.7 Los gobiernos frenteamplistas**

A partir del año 2005 se produce una transformación, ya que el Frente Amplio otorga jerarquía a la agenda social destacándose ya en el primer año de gobierno la convocatoria a los consejos de salario, el lanzamiento del PANES y la creación del MIDES. Se obtuvo una importante mejora en los aspectos señalados lográndose reducir el desempleo, elevar el poder adquisitivo de los salarios, jubilaciones y pensiones, reducir la pobreza y la indigencia, recuperar niveles de atención en materia de Salud e incrementar el presupuesto de la educación pública. En lo que tiene que ver con la asistencia a la pobreza se desarrollaron políticas orientadas a las situaciones de

*vulnerabilidad socioeconómica*. (Ley 18.227, Art n°2) En el área de la Salud se implementa el SNIS con el objetivo de universalizar el acceso a la salud.

Es entonces a partir del gobierno de Tabaré Vázquez que se crea el MIDES y éste configura una nueva matriz de protección. En Uruguay hay un proceso complejo, en el que el Estado combina políticas universales de protección social con las formas focalizadas. En especial, el tratamiento a la pobreza —que era altísima en 2005 cuando accede al Frente Amplio al gobierno— tiene carácter de emergencia y es típicamente focalizada. Ese carácter no ha tendido a desaparecer en los siguientes años, sino que se ha consolidado. Si a ello sumamos que *la seguridad ciudadana* es un tema central en la preocupación de los medios y de la gente (Paternain, 2012), es posible que se conserven elementos del carácter punitivo propios de un sistema de gestión y abordaje de la cuestión social residual, como una nueva expresión del neoliberalismo en tiempos en que llegan al gobierno partidos que provenían de la izquierda.

Respecto al MIDES, “(...) los principales argumentos que se esgrimieron para su creación estuvieron referidos a la necesidad de contar con un encuadre institucional que permitiera instrumentar y monitorear los programas destinados a los sectores vulnerables y, a la vez, propiciar la articulación y la coordinación del amplio conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo.” (Midaglia y Castillo, 2010, 173)

### **3) Avance de una lógica punitiva a la uruguayo y su vinculación con el MIDES**

#### **3.1 Persistencia de políticas focalizadas en el gobierno progresista**

No obstante, en lo que respecta al tratamiento de la pobreza perviven métodos que no son muy diferentes a los de gobiernos anteriores. Según De Martino y Vecinday hay una constante individualización de los problemas sociales, esta noción refiere a “(...) la responsabilidad individual frente al

manejo de la propia vida, y esta atribución se deriva de la percepción y el tratamiento de los problemas sociales como si fuesen individuales” (2011, 38).

A pesar de los enunciados, las políticas sociales siguen la tendencia de individualización que va de la mano con los avances tecnológicos y del *gobierno electrónico* (Vecinday, 2010). Según las autoras el Estado ha burocratizado la gestión de lo social gracias a “(...) la posibilidad técnica de construir sistemas de información cada vez más sofisticados (...) responde a la necesidad creciente de identificar, contar y clasificar a los usuarios de la asistencia”. (2011; 39) De esta forma, el Estado clasifica, controla, evalúa y monitorea.

Antes de realizar la crítica a los sistemas de prestaciones que realiza el MIDES, analizaré brevemente el resultado de algunas de sus principales intervenciones: el PANES, AFAM PE y TUS.

El PANES se concibió como respuesta a la emergencia social y se aplicó entre 2005 y 2007, alcanzando a un total de 337 mil personas, según el Informe Final realizado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UdelaR. Se trata de un programa que tiene diferentes componentes: Ingreso Ciudadano; Rutas de Salida; Trabajo por Uruguay; Asistencia Alimentaria; Intervenciones en Hábitat; Intervenciones en Educación; Intervenciones en Salud Pública; Apoyo a los Sin Techo. Como se ve, se trata de una amplia intervención, que el informe citado evalúa positivamente, aunque señala dificultades en los controles por falta de conexiones interinstitucionales.

Una vez finalizado el PANES, en el 2008 se continuó con el Plan de Equidad AFAM, incluyendo automáticamente a la población beneficiaria del PANES, pero exigiendo contraprestaciones referidas a la Educación y la Salud. AFAM tiene por objetivo atacar la carencia de ingresos, apoyando a los hogares con menores a cargo a través de la TUS e intentar cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para determinar el ingreso de los



postulantes a estos programas el MIDES realiza una evaluación de las familias y personas que se guía por el ICC, que --como ya señalé-- elabora el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UdelaR.

En los nuevos programas, hay un alto porcentaje de madres jefes de hogar que tienen hijos pequeños, en donde más se concentra la situación de vulnerabilidad social.

Como señalé anteriormente, respecto a la situación social anterior al año 2005, la creación del MIDES y la aplicación de los programas señalados, han implicado un avance importante. Lo que planteo es que el enfoque general no ha cuestionado al origen social del problema encarado, lo que se traslada a una metodología que pone en riesgo los objetivos explicitados por las autoridades del MIDES.

Por ejemplo cuando el MIDES otorga la TUS puede monitorear y “evaluar” lo que consumen sus beneficiarios. Esta tarjeta consiste en una transferencia monetaria dirigida a sectores de extrema vulnerabilidad socioeconómica y tiene como principal objetivo otorgar a los usuarios un nivel de consumo alimenticio básico. Según la página web del MIDES la población objetivo son unos 60 mil hogares; para seleccionarlos se realizan visitas domiciliarias para “evaluar” las condiciones de vivienda y de vida de quienes viven allí. Esto se pondera por el ICC, realizado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UdelaR, lo que determina si se le otorga --o no-- el beneficio.

Frente a esta incorporación de la tecnología en los programas sociales Bentura y Mariatti (2013) agregan algunas cuestiones a considerar. Estos dispositivos “Pueden ser pensados como complemento de los procesos de avance de los intereses emanados de la economía política burguesa frente a los intereses emanados de los trabajadores (...) Este tecnológico tratamiento

pretende distanciarse de los intereses políticos y sobre todo ocultar la lucha de clases” (2013; 34)

Estas características de los programas sociales a las que se ha venido haciendo referencia son consecuencia del tipo de respuesta social que un Estado neoliberal promueve. Las que, más allá de los enunciados, aún se reflejan en la actuación del Estado uruguayo. Según Netto (2012), esto debe traducirse como una derrota del movimiento social y un éxito de la ofensiva neoconservadora, generando las condiciones para un Estado penal.

Baráibar, haciendo referencia a la focalización plantea lo siguiente; “(...) El enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar. Los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo al resto de la sociedad, que conforman la categoría de <la no pobreza extrema> (...) los apoyos son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, aprovechando las oportunidades que brinda el mercado.” (2009, 60)

Esto se comprueba analizando algunas de las entrevistas realizadas por Faggiani (2013). En la que realiza al Director de la DINEM del MIDES, éste responde: “(...) La focalización es un mal necesario frente a la restricción presupuestal”, y más adelante agrega: “(...) Si un gobierno dispone un espacio fiscal para políticas sociales y logra focalizar bien, bueno va a mejorar las condiciones de los que están peor en forma más exitosa que si reparte para todo el mundo, esa es la ventaja de la focalización el resto son problemas, es problema medirlo, problema de estigma, es problema los estímulos que generan las políticas para no salir de determinadas situaciones para no perder prestaciones. Pero eso es lo clásico que plantea la literatura de políticas focalizadas”. (2013, 56) Más adelante destaca la importancia del “(...) control de la focalización que se hace en la era de la información, cuando empezamos a informatizar las cosas es mucho más barato de lo que vulgarmente dice la literatura”. (2013, 56)

Al final de la entrevista el director de la DINEM dice: “Yo creo que un sistema mientras tengamos los espacios fiscales que destinamos a políticas sociales en los países subdesarrollados, de este orden de magnitud porque para realmente pensar en un Estado de Bienestar habría que pensar en otro orden de magnitud de gasto que no es posible para este Uruguay, para este nivel de impuesto, para este nivel de productividad, yo creo que tenemos políticas focalizadas para un buen rato y dentro de las políticas focalizadas el tenerlas bien focalizadas es muy útil.” (2013, 58)

Ana Vigna y Franciso Pucci, describen las *Condiciones de trabajo en la Unidad de Seguimiento de Programas del MIDES (USP)* y señalan que existe una tensión entre estandarización, coordinación y programación contra la innovación y la capacidad de reaccionar ante imprevistos que proviene de un enfoque profesional por un lado y el taylorista-racional por otro. Señalan también que existe una tecnoestructura que planifica las actividades del conjunto y que tiene un rol preponderante en el proceso de normalización de las actividades. También afirman que por otra parte el núcleo de operaciones lo constituye el trabajo de recolección de información que realizan los asistentes de campo o encuestadores en un proceso en gran parte estandarizado y normalizado.

### **3.2 “Seguridad Ciudadana”**

Las formas focalizadas de la política social que analicé anteriormente tienen su contrapartida en lo punitivo. En otras palabras; “la mano izquierda del Estado” termina influenciada por la “mano derecha”. (Bourdieu, 1999)

El sociólogo uruguayo experto en seguridad ciudadana Rafael Paternain afirma: “(...) en los últimos años los uruguayos han priorizado cuatro temas: la delincuencia, el desempleo, la pobreza y la situación económica. A medida que el crecimiento económico se ha hecho sostenido durante 7 años, y han retrocedido de forma significativa el desempleo, la pobreza y la indigencia, la inseguridad ha ido escalando posiciones relativas. Así, por primera vez en

todo el ciclo democrático, las encuestas de opinión pública revelaron en 2009 que la inseguridad y la delincuencia constituían el principal problema del país.” (Paternain, 2012, 42)

Para el autor los motivos por los cuales la sociedad se siente “insegura” son los siguientes: en primer lugar existe una “(...) reproducción simbólica de la inseguridad desde los medios de comunicación. Estos por sí solos no <generan> la inseguridad, sino que hacen algo más radical: la reproducen, la consolidan y la llevan a un punto sin retorno político y cultural. Entre el 2005 y el 2009, la cantidad de segundos de noticias policiales en los informativos de la televisión abierta creció un 100%” (Paternain, 2012, 42); en segundo lugar y en relación causal con el primer motivo está el que se da debido a los discursos político-ideológicos donde se priorizan constantemente la criminalidad y la inseguridad; otro factor importante es “(...) la crisis de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas responsables de la seguridad y la administración de justicia” (Paternain, 2012, 43)

En conclusión Paternain afirma “Las demandas punitivas de la ciudadanía, la activación de todos los resortes de la estigmatización, la búsqueda de argumentos en razones morales o patológicas y la reivindicación de la acción policial reactiva en espacios <feudalizados> (así se le llama a la segregación urbana), constituyen el ambiente de “consenso” (Paternain, 2012, 45)

Siguiendo los medios masivos de comunicación puede comprobarse plenamente la observación que realiza el autor. Además, si consideramos la actuación de los principales referentes de los partidos políticos de nuestro país, encontramos grandes coincidencias en materia de políticas punitivas, lo que se expresó en el diálogo convocado por el Presidente de la República durante el 2016, que culminó con importantes acuerdos en la materia, los que se traducirán en leyes.

“La hegemonía conservadora se apodera de las interpretaciones sobre la seguridad, reprimiendo la incidencia de los factores sociales y alentando un clima punitivo cada vez más asfixiante.” (Paternain, 2012, 53). Incluso con

gobiernos de izquierda, así lo demuestra el autor: “(...) desde 2009 la preocupación por la inseguridad continúa en el primer lugar, los delitos contra la propiedad experimentan un empuje y el discurso de la nueva conducción gubernamental vira hacia esquemas eminentemente conservadores (Idem, 2012, 53)

Paternain hace referencia a lo que denomina populismo punitivo lo que se observa cuando el Estado crea nuevos delitos, agrava las penas, incrementa el aparato policial, utiliza cada vez con más ímpetu la tecnología para establecer extrema vigilancia y control y utiliza el encierro *como estrategia de neutralización de los peligrosos* (Paternain, 2012, 66) esto queda totalmente demostrado cuando Uruguay se posiciona en América Latina con un lugar privilegiado entre las tasas más altas de población en contexto de encierro.

El punto que no hay que dejar de subrayar es el siguiente: “La alucinación colectiva sobre el delito se construye a partir de un manejo equivocado de las evidencias cuantitativas, de una dramatización estigmatizante de hechos y actores y de un tratamiento trágico-dramático de las comunicaciones mediáticas” estas son las “(...) principales artífices de exageraciones, reiteraciones y redundancias.” (Paternain, 2012, 82)

La tasa de encierro de Uruguay ha venido en aumento desde 2005 –con la excepción de 2006, cuando se comenzó a aplicar la política carcelaria impulsada por el ministro Díaz—, hasta ubicar al país en los primeros lugares de Latinoamérica, solamente superado por El Salvador y Panamá. En 2011 esa tasa era de 267 cada 100.000 habitantes. En un informe difundido el 6 de octubre de 2016, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha llamado la atención sobre la alta tasa de encierro actual: ha llegado a 288 cada 100.000 habitantes.

Según *El Observador* en 2015 fueron procesadas más de 14.500 personas por delitos. “Del total de procesados y penados el 90,7% fueron hombres; y el grupo de edad más frecuente fue el de 18 a 22 años” (Pág. Web El Observador)

Al igual que Wacquant, el sociólogo uruguayo afirma que existen perfiles estigmatizados como *inseguros* “(...) los discursos sobre los sujetos de la inseguridad habitualmente convergen hacia figuras marcadas por la edad (jóvenes) y por el nivel socioeconómico (pobres). Las clases altas <evitan> los contactos con esos sujetos y generalizan a los <otros>, al punto que la marginalidad es equivalente a la peligrosidad” (Paternain, 2012, 84). Al punto que si hoy en día hablamos de cuestión social estaríamos hablando de la lucha contra la inseguridad o la delincuencia.

Nuevamente se confirma que lo punitivo influye sobre las políticas sociales y viceversa. Ambas “manos del Estado” se retroalimentan.

### **3.3 Plan Siete Zonas**

Afirmo más arriba que las formas punitivas se expresan en las políticas sociales focalizadas a través del control y monitoreo que el MIDES realiza sobre los destinatarios de las políticas sociales, pero es en la intersección de las acciones del MIDES y el Ministerio del Interior que las formas punitivas del Estado uruguayo se manifiestan de manera más clara: En el Plan Siete Zonas, la mano izquierda y la mano derecha (Bourdieu, 1999) del Estado aparecen estrechadas.

El Plan Siete Zonas fue formulado por el gobierno uruguayo en el año 2013 como parte de Estrategia por la Vida y la Convivencia “ante la emergencia de la violencia como problema prioritario para la población” (2012, 1).

Este Plan tiene tres ejes principales, en primer lugar el mejoramiento de la infraestructura urbana en cinco barrios de Montevideo: Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres, Santa Teresa e Itzaingó, y tres de Canelones: Vista Linda y Obelisco de las Piedras y Villa Manuela en Barros Blancos; este eje tiene como principales objetivos erradicar basurales, aumentar la iluminación, centros cívicos y deportivos, entre otros. El segundo eje importante es la intensificación de los planes sociales, como herramientas de protección a

la infancia y adolescencia con los CAIF, UCC, y los programas Cercanías y Jóvenes en Red. El tercer y último eje es el que tiene que ver con la intensificación de la seguridad, más policía comunitaria, más patrullaje, etc.

Actualmente existen 401 Centros CAIF en nuestro país, se trata de un programa interinstitucional de cobertura nacional de atención integral a la primera infancia; el organismo responsable es el INAU y los co-responsables el MTSS, el MSP, el MIDES, el MEC, y ANEP. “(...) se busca garantizar la protección y promoción de los Derechos de los niños y niñas desde la concepción hasta los 3 años desde una perspectiva familiar.” (Pág. Web MIDES) Está dirigido a niños y niñas de entre 0 y 3 años de edad y sus familias, priorizando aquellas en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Se trabaja desde un abordaje interdisciplinario ofreciendo acompañamiento a referentes familiares, promocionando hábitos saludables, desarrollando actividades socioeducativas y además se ofrece apoyo alimentario, desayuno, almuerzo y merienda. El Instituto Nacional de Alimentación es el responsable de esto último y se intentan abordar tres líneas de acción: asistencia alimentaria nutricional, educación alimentaria nutricional y vigilancia del estado nutricional. Es un programa estatal pero que funciona en convenios con organizaciones no gubernamentales.

Uruguay Crece Contigo (UCC) también es una política pública de cobertura nacional orientada a la protección de la primera infancia. Tiene acciones universales y focalizadas, y está dirigida a mujeres embarazadas y a niñas y niños desde su gestación hasta los 4 años de edad. Esta política realiza “(...) acuerdos interinstitucionales con INAU, MSP, ASSE, MEC, BPS, MVOTMA, INDA, ANEP, CAIF, Intendencias Departamentales, Ministerio del Interior, SINAIE, entre otros” (Pág. Web del MIDES). Actualmente las acciones que desarrolla son las siguientes: se le otorga a todas las madres de recién nacidos antes del alta hospitalaria un “Set de Bienvenida” independientemente de que la asistencia sea pública o privada; “(...) contiene materiales didácticos y lúdicos, especialmente seleccionados para promover las buenas prácticas de crianza y el adecuado desarrollo del bebé.” (Pág. Web del MIDES). También apunta a una campaña de sensibilización sobre la importancia de los buenos

cuidados en la primera infancia a través de radio, televisión, afiches y folletos informativos disponibles en centros de salud y otras instituciones. En lo que respecta a medidas focalizadas, esta política desarrolla acciones específicas con familias de recién nacidos en situaciones de vulnerabilidad social y sanitaria, llevando a cabo un seguimiento en un periodo aproximado de 10 meses luego de nacido el bebé. El equipo técnico se enfoca en llevar a cabo: "Acciones socioeducativas vinculadas a prácticas de crianza y desarrollo infantil; apoyo para llevar a cabo los controles de salud; apoyo para la tramitación de prestaciones sociales; atención a situaciones de emergencia." (Pág. Web del MIDES) Estos beneficiarios son derivados a UCC desde la red de instituciones que están en contacto con los mismos, "(...) CAIF, Centros de Salud y Policlínicas, SOCAT, entre otros, o a través del trabajo que equipo de campo de UCC realiza cotidianamente en los territorios". (Pág. Web del MIDES)

El programa Cercanías "(...)" es una estrategia interinstitucional que se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social" (Pág. Web del MIDES). Se propone el trabajo en red y es a través de los ETAF que se logra la proximidad a las familias para garantizarles el acceso a las prestaciones sociales del momento. Depende del MIDES y los organismos co-responsables son: INAU, ANEP, ASSE y BPS. Su población objetivo son familias en situación de vulneración de derechos y carencias críticas y particularmente aquellas con menores de 18 años a cargo. "Las postulaciones surgen del MIDES a partir de las visitas a hogares que relevan el ICC y que se realizan para la implementación de AFAM y TUS. También surgen de técnicos de instituciones que funcionan a nivel territorial que completan un formulario de postulación en el que se da cuenta de la situación familiar a partir de un IVSF. Las familias consideradas para la selección (por ambas fuentes de derivación) son aquellas en las que el hogar tiene un determinado valor de ICC." (Pág. Web del MIDES)

Jóvenes en Red es un programa dirigido a adolescentes en situación de vulnerabilidad socio-económica de entre 14 y 24 años que se encuentran desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo sin haber



culminado ciclo básico. Se trabaja con “(...) técnicos interdisciplinarios que desarrollan un proyecto socioeducativo individualizado, proponiendo actividades grupales, educativas, culturales, de apoyo pedagógico, orientación vocacional. El programa también cuenta con un equipo técnico especializado para acompañar situaciones de consumo problemático de sustancias, salud mental, dificultades en aprendizaje y violencia basada en género y generaciones” (Pág. Web del MIDES)

Algunos de los objetivos del Plan Siete Zonas son: “(...) documentación de identidad completa, acceso cuando corresponda a las asignaciones familiares y tengan documentación acreditante para el acceso a los servicios de salud; las familias con niños menores de 4 años se han incorporado al sistema UCC y las que correspondan tendrán la TUS; se implementarán programas específicos de capacitación laboral especialmente dirigidos a jóvenes potenciando el programa Jóvenes en Red y con apoyo activo de INEFOP; alfabetización a mayores de 15 años que no saben leer y escribir; plan de mejoramiento de la vivienda; equipamiento de infraestructura para la convivencia en cada zona, a los efectos de promover el desarrollo de actividades deportivas y de acceso a la cultura; programa de mejora ambiental y territorial de la zona, focalizando especialmente en la erradicación de basurales endémicos e iluminación de senderos seguros; presencia de la policía comunitaria alineada con los objetivos anteriores.” (Pág. Web MIDES). Es un plan interinstitucional coordinado por el MIDES, el Ministerio del Interior y la Presidencia, también contempla otras instituciones estatales como OSE, UTE, la Intendencia de Montevideo y algunas alcaldías.

Respecto al Plan Siete Zonas “El ministro explicó que se trata de una iniciativa de trabajo en barrios de alta vulnerabilidad social y económica, con problemas de seguridad y convivencia.” (Bonomi, Pág. Web de la Presidencia). En última instancia, el integrante del gabinete del gobierno de José Mujica vincula la “alta vulnerabilidad social y económica” con los problemas de “seguridad y convivencia”, por lo que, aunque se pretenda lo contrario, resulta en una estigmatización de los habitantes de las siete zonas que abarca el plan que comentamos.

Según Vecinday “El Plan de las 7 Zonas es producto de este giro individualizador en la explicación del delito: los efectos del ajuste estructural, la desigualdad y la pobreza pierden relevancia en la comprensión del fenómeno al tiempo que las expectativas individuales de consumo, los niveles de reincidencia en el comportamiento delictivo, la distorsión de los valores, el consumo de drogas, las nuevas formas del crimen organizado y la intolerancia son jerarquizadas”. (2013, 377)

Durante el gobierno de José Mujica se elaboró un plan destinado a los “ni-ni”, es decir; según la caracterización que hacen los documentos institucionales a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan. Dicho proyecto es el que hoy conocemos como el Programa Jóvenes en Red. Actualmente es uno de los utilizados por el Plan Siete Zonas para atender esa población. Siguiendo la lógica que venimos considerando, hay que destacar la fuerte discriminación y el carácter peyorativo del término “ni-ni”; según Aristóteles es absurdo identificar algo desde lo que no es; en ese absurdo cae el Gobierno y la sociedad. Es decir: los ni-ni son lo que no son.

El último giro del enfoque gubernamental sobre este tema lo ha dado el Ejército Nacional: “El gobierno busca aprovechar los cuarteles para atender a <ni-ni> y el Ejército quiere <ayudar>. El Poder Ejecutivo intentará aprovechar <la mucha capacidad ociosa en los cuarteles> para que jóvenes que no estudian ni trabajan, los ni-ni, reciban cursos y puedan ingresar al sistema educativo, algo para lo cual el Ejército quiere <ser parte> porque el país enfrenta un problema y <en algún momento hay que agarrar el toro por las guampas>, dijo a Búsqueda el comandante de la Enseñanza de esa fuerza, el general Luis Pérez”. (Pág. Web del MIDES)

Sería difícil encontrar una manera más explícita de explicar qué piensa el Estado sobre el heterogéneo grupo de jóvenes al que llama “ni-ni”. Para el Estado es en el Ejército que estos jóvenes pueden adquirir los que la sociedad requiere de ellos.

Es interesante señalar las contradicciones en las que cae el Ministerio del Interior cuando se plantea no estigmatizar. En ese sentido, tiene interés la opinión de un especialista en comunicación, que aparece en Montevideo Portal, (Ahunchain, 2011) en la que se explica cómo la campaña de publicidad de ese ministerio, que se realiza con el objetivo de no estigmatizar a los barrios Borro, Marconi, 40 Semanas y Paso de la Arena, se obtiene el resultado contrario. En dichos barrios, en los que se realizaron “megaoperativos” para detener delincuentes y la campaña explica que en esos barrios no todos son delincuentes, y que a esos ciudadanos la Policía los defiende. Con una fotografía de un policía sonriente las consignas son las siguientes:

"En el Borro hay muchos jóvenes que estudian. No los borres. Yo los defiendo".

"En el Marconi hay mucha gente que marca tarjeta. Yo los defiendo".

"En Paso de la Arena hay muchos gurises que no se dan la papa. Yo los defiendo".

"En el 40 semanas hay mucha gente que trabaja todos los días. Yo los defiendo".

El autor del artículo que comento se pregunta si en otros barrios no hay delincuentes y también gente honesta. En la crítica, el autor señala los evidentes errores comunicacionales en los que incurre la campaña, que, a su criterio, logra el efecto contrario al que se propone.

Se analizarán a continuación otros elementos que dentro del Plan Siete Zonas tienen un sesgo punitivo, sancionatorio y moralizador, acercando estas políticas sociales del gobierno progresista a un enfoque conservador y liberal, que es propio del Consenso de Washington.

En primer lugar se analizarán las formas punitivas que adquiere al trabajo de campo de los funcionarios del MIDES. Como se dijo más arriba muchas de las técnicas que se desarrollan en políticas sociales implican el uso de una tecnología que es fuertemente controladora de los individuos beneficiarios de los PTRC.

Se crea con esta tecnología algoritmos que determinan, de acuerdo al programa de ICC, el acceso o no las personas a las prestaciones. Con la pretensión de focalizar la prestación se penetra en la intimidad del hogar –ya que incluye datos del hogar en los algoritmos—y de controlar posteriormente si las transferencias se usan en lo que el MIDES considera que deben usarse, a través de la TUS.

Esta tecnología crea algoritmos que determinan, de acuerdo al programa de ICC, el acceso o no de los individuos a las prestaciones. Se trata de penetrar en la intimidad –ya que incluye datos del hogar en los algoritmos—y de controlar posteriormente si las transferencias se usan en lo que el MIDES considera que deben usarse, a través de la Tarjeta Uruguay Social. Además, esta tecnología implica una desvalorización de las profesiones de lo social, en las que, en muchas ocasiones, los aspectos cualitativos deberían prevalecer sobre los cuantitativos. Los algoritmos utilizados en ciencias sociales difieren de los que corresponden a las ciencias duras, ya que la valoración de los parámetros utilizados en las primeras tiene formas aleatorias. La cuantificación de cada parámetro depende de la formación, el grado de compromiso y otros elementos que corresponden a la persona que realiza la visita a cada uno de los hogares.

Todos los beneficios tienen contrapartidas, lo que le da a estas políticas un contenido de desconfianza hacia los individuos que reciben dichos beneficios, siendo posibles de sanciones si no se comportan de acuerdo a lo esperado por el Estado, por ejemplo el control sobre la asistencia de los niños a los centros de estudio.

Informa el diario El País que“(…) a partir de 2013 la ANEP, el BPS y el Sistema de Información Integrado del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) implementan un plan de cruzamiento de datos para cortar las asignaciones familiares de quienes no mandan a sus hijos a estudiar. El año pasado la cifra de suspensiones había sido de 32.444, número que fue bajando con el correr de los meses.” (El País digital)

### 3.4 Expresión punitiva en el Estado uruguayo

Como se mencionó anteriormente, las transformaciones progresistas en América Latina no rompieron definitivamente con la gran ofensiva ideológica que, a partir de la caída de los países socialistas y el triunfo de las concepciones neoliberales se estableció como pensamiento único. Así, aunque los nuevos gobiernos priorizaron lo social y mejoraron la situación de los sectores más pobres de la población, no abandonaron las políticas focalizadas. Los principales medios de comunicación han puesto sobre la mesa como el problema fundamental la seguridad pública, y ha reclamado la mano dura.

En el caso uruguayo, el pensamiento oficial en materia de represión al delito ha ido evolucionando hacia concepciones más punitivas. Basta comparar las opiniones de dos Ministros del Interior de los gobiernos frenteamplistas: el primero; José Díaz, y el actual, Eduardo Bonomi.

Con una clara posición de izquierda el primer Ministro del Interior por el Frente Amplio afirmaba: “A mí no me gusta emplear el término política selectiva, lo que ocurre es que tanto el código penal como las políticas de seguridad, en nuestro país castigan al pobre, y dejan que el rico cometa delitos; por ejemplo, rapiñas y hurtos de la gente humilde, sume todo lo que eso significa y compárelo con el saqueo que hicieron los del sistema financiero uruguayo, los Peirano, los Rohm y compañía. Entonces nosotros tenemos que mejorar la legislación contra el delito organizado.” (Webgrafía José Díaz)

Haciendo referencia a la actuación del ministerio bajo su mandato, Díaz sostenía que “en todas las manifestaciones del movimiento estudiantil, obrero, cooperativista hemos tenido un diálogo fluido y no hubo la más mínima intervención policial. Desde ese punto de vista estamos persuadidos de que pasamos los primeros meses de experiencia con gran éxito utilizando el diálogo, la negociación previa, el acuerdo entre los organizadores y nuestra policía, y evitamos todo enfrentamiento.” (Webgrafía José Díaz)

El mismo ministro muestra como principal objetivo una clara priorización de lo social y humano, dejando en claro que lo punitivo no resuelve el problema sino que lo agrava. “La meta de nuestro gobierno es poder llegar a tener un instituto nacional de rehabilitación, con muchas menos personas privadas de libertad. Es imprescindible entender que la privación de libertad debe ser el último recurso del Estado. (...) el Uruguay no tendría que tener más allá de 2.000, 2.500 reclusos y tiene 6.500 (...) La legislación de rigor punitivo (del anterior gobierno) dio como resultado empeorar la situación de seguridad pública en el Uruguay. Esa estrategia de demagogia penal no sirvió más que para empeorar la situación, no sólo de las cárceles sino también de la seguridad, personas que no son rehabilitadas, personas que salen peor de la cárcel generan más inseguridad ciudadana, por consiguiente mejorando la política penitenciaria también vamos a mejorar la política de seguridad pública” (Webgrafía José Díaz)

En contraposición con la lógica del primer ministro observamos la del actual ministro del Interior: “El ministro Eduardo Bonomi defendió un enfoque de la seguridad basado en la represión y el uso de políticas sociales. Señaló que en muchos barrios el delito se vincula a los jóvenes que no quieren estudiar o trabajar. En una charla sobre seguridad y convivencia organizada por ayer Asamblea Uruguay, el ministro Eduardo Bonomi (Interior) defendió la aplicación de "mano justa" en seguridad que según dijo no es ni "mano dura" "ni mano blanda". En ese sentido, aseguró que con la represión "que reclama la derecha no alcanza" y solo con políticas sociales tampoco. Se necesitan las dos cosas, una política combinada porque cuando se aplican por separado fracasan", dijo.” (Pág. Web de El País)

El proceso de evolución que comentamos anteriormente culmina con la convocatoria, por parte del presidente Tabaré Vázquez, a la oposición para lograr un acuerdo en materia de seguridad. Esta búsqueda del consenso y las manifestaciones de Bonomi señaladas anteriormente traen a la memoria las consideraciones de Wacquant: “Es posible ver hasta qué punto este <nuevo consenso> sobre los fundamentos individuales de la justicia penal y social que reduce la delincuencia a la simple suma de los actos privados de los

delincuentes, donde cada cual ejerce su propia voluntad, trasciende la división política tradicional entre la derecha y la izquierda francesas”. (Wacquant, 2009,39)

Como ya se ha mencionado, el Estado se ve legitimado por la sociedad a adoptar medidas represivas y punitivas en nombre de garantizar la seguridad ciudadana.

En la medida que escribo esta tesis surgen todos los días noticias que abonan las conclusiones a las que arriba, por lo que resulta muy difícil “cortar” la información que se aporta a este trabajo. En los últimos días de agosto de 2016 culminó el Diálogo Nacional sobre Seguridad convocado por el Gobierno. Según El País: “El presidente enumeró los proyectos acordados, algunos de los que ya están a estudio del Parlamento, en tanto otros en breve serán remitidos para su estudio por los legisladores. Postergación de la vigencia hasta 2017 del Código de Proceso Penal, un plan integral de combate al narcotráfico, el Estatuto de la Fiscalía General de la Nación, un proyecto sobre homicidios graves, la modificación del régimen de libertades anticipadas para delincuentes reincidentes, la reglamentación de la ley sobre la tenencia responsable de armas, un nuevo Código infraccional juvenil, y la reforma del sistema carcelario, fueron los acuerdos a que llegaron el gobierno y los partidos”.(Pág Web de El País)

La noticia demuestra el enfoque punitivo que prevalece en el sistema político uruguayo para tratar los problemas de seguridad. Y una lógica que se impone aún por encima de los pronunciamientos populares, ya que puntos del “nuevo Código infraccional juvenil” quedaron laudados con el rechazo de la baja de la edad de imputabilidad plebiscitado en octubre de 2014.

## 4) Conclusiones

La gran mayoría de los autores señalan el surgimiento de la *cuestión social* como una consecuencia de la consolidación del capitalismo, por lo que la existencia del fenómeno se asocia al propio sistema. Las formas que ha adquirido el Estado capitalista tienen que ver con las diferentes correlaciones de fuerza entre las clases, básicamente entre el capital y el trabajo.

La existencia del llamado Estado de Bienestar, cuyo epicentro fue el mundo Occidental marcó una parte importante del siglo XX, pero este culminó con la caída del *socialismo real* y el triunfo del neoliberalismo, que llegó a plantear la existencia de un *pensamiento único*. Esto se expresó en avances de los partidos conservadores y el retroceso de las opciones socialdemócratas. Desapareció en gran medida el Estado de Bienestar, y apareció el concepto de Estado mínimo, que garantizara al libre juego del mercado, que asignaría los recursos a través de una *mano invisible*. La libertad total para el capital se esconde tras ese planteamiento, cuya expresión ideológica más pura se debe a Friederich Hayek.

La reacción de los sectores socialdemócratas para recuperar el gobierno fue absorber en gran parte el discurso neoliberal (la llamada *tercera vía*), por lo que, cuando dichos partidos recuperaron los gobiernos no cambiaron la situación social y menos aún las políticas punitivas que los conservadores habían implantado en los diferentes países y que tendían a la represión más dura.

Según Wacquant eso sucedió con el Partido Socialista francés y con el Partido Laborista británico, pero también con otras formaciones socialdemócratas de Europa.



En Latinoamérica las limitaciones del desarrollo capitalista en un contexto de dependencia hicieron que las formas del Estado de Bienestar aparecieran con muchas carencias respecto al modelo europeo. Sobre todo teniendo en cuenta que el modelo se basó en la sustitución de importaciones y no en una auténtica industrialización. Eso aparejó la activación del mercado interno a través del aumento del empleo y un crecimiento de derechos sociales y laborales, pero limitó los alcances por la utilización del aparato estatal con criterio clientelar. Dichas formas fueron desmontadas lentamente a fines del siglo XX. Las primeras experiencias neoliberales se implantaron en regímenes dictatoriales en la década de los 70, pero los gobiernos democráticos de derecha surgidos de las caídas de esas dictaduras no cambiaron en lo fundamental dichas políticas. Luego de pasar por el cobro inflexible de la deuda externa, los gobiernos latinoamericanos adhirieron con entusiasmo al llamado Consenso de Washington, generando una profundización de la desigualdad y la desprotección social.

La izquierda política de nuestro continente preparó a los partidos llamados progresistas para acceder a los gobiernos, como una alternativa pos neoliberal. Sin trasladar mecánicamente la experiencia de la socialdemocracia europea, podemos decir que en nuestros países se observaron síntomas de que también los gobiernos progresistas asumieron como verdades universales elementos que plantearon los ideólogos neoliberales. La preocupación absoluta por los equilibrios macroeconómicos, la búsqueda de la inversión extranjera directa y los acuerdos con el BID y el Banco Mundial como parte de sus políticas sociales son una clara muestra de ello.

Asimismo, muchos de los gobiernos a los que me refiero abandonaron los cuestionamientos al capitalismo y buscaron infructuosamente *humanizarlo*. En ese contexto, la *cuestión social* continuo siendo atendida y entendida con la lógica de los organismos internacionales; especialmente a través de políticas focalizadas.

A pesar de los indudables éxitos en materia social de una amplia gama de gobiernos progresistas, el vínculo entre la cuestión social y la política punitiva de Estado no ha cambiado, y los intentos de enfocarla con un sentido social se han ido diluyendo en una tendencia hacia las formas más conservadoras.

En Uruguay, el ministerio creado por el Gobierno del Frente Amplio, el MIDES, mantuvo una política de focalización sobre los problemas sociales. Dicha política, si bien obtuvo éxitos, también ha demostrado sus limitaciones. Estas se expresan en las formas de contratación de su personal y en las formas de control social que subyacen detrás de los métodos empelados – supuestamente asépticos-- vinculados a la individualización de los problemas sociales e inspirados en algoritmos que diluyen la responsabilidad social y política de los “aplicadores”. Dichas limitaciones terminan haciendo que las formas de aplicación de las políticas sociales tengan carácter punitivo y vulneren la intimidad de los beneficiarios.

Las políticas focalizadas llevadas adelante por el MIDES se combinan con las políticas punitivas del Ministerio del Interior, en un intento de conjuntar la preocupación por los problemas sociales que caracterizan a la izquierda uruguaya con la agenda de la derecha que le imponen al Gobierno los medios y la desesperada carrera por el éxito electoral. Una muestra de ello es el reciente diálogo por seguridad que se he realizado entre todos los partidos políticos del Uruguay, con la sola voz discordante de Asamblea Popular, de escasa representación parlamentaria.

En conclusión: las políticas punitivas obedecen a una lógica capitalista; hasta que ésta no se supere, no habrá otra agenda de seguridad que la que impone el sistema. Hablamos de políticas punitivas, represivas, policiales, residuales, paliativas, que no resuelven la cuestión principal sino que peor aún: la agravan.

## 5) Referencia Bibliográfica

ALBISTUR, G. (2012) La civilización en disputa. Democracia, institucionalidad, derechos y libertades. Dos modelos en los debates editoriales durante la dictadura uruguaya (1973-1984). Espacio Interdisciplinario. Universidad de la Republica. Uruguay

ANDERSON, P. (1996) Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda. Publicación del Partido Socialista de Uruguay.

ANTIA, F; et al (2013) La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. Revista Uruguaya de Ciencia Política- Vol. 22 N°2 – ICP- Montevideo. Disponible en: [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP\\_vol%2022\\_no2\\_2013.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP_vol%2022_no2_2013.pdf)

ANTUNES, R. (2000) Trabalho y precarizaçao numa orden neoliberal en La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo. Editorial CLACSO. Buenos Aires.

BARAIBAR, X. (2005) Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social. En Temas de Trabajo Social. FCS. Udelar. Montevideo.

BARAIBAR, X. (2009) Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial. En: Revista Fronteras n°5 FCS. Montevideo.

BENTURA, J.P. (2014) Los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social. Revista Servicio Social e Sociedade 117: 94-121.

BENTURA, P; MARIATTI, A. (2013) Lucha política y des-politización: nuevos dispositivos tecnocratizantes. Disponible en: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/13276>

BERTAUX, D. (1997) Estructura de clases, movilidad de clases y distribución de las personas.

BOURDIEU, P. (1999) *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BOURDIEU, P. (1993) *Espíritus de Estado Génesis y estructura del campo burocrático*. Fuente: Revista Sociedad, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

CARRANZA, E. (2012) *Situación Penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?*. Disponible en: [www.anuariocdh.uchile.cl](http://www.anuariocdh.uchile.cl)

CASTEL, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

CASTELLANO CHRISTY, E (1996): Uruguay: un caso de 'Bienestar de partidos'. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/20071109221415.pdf>

Código de Ética de la Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU).

CHOMSKY, N. (2000): *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*. Critica Editorial. Barcelona.

CORBETTA, P. (2003), *Metodología y técnicas de la investigación social*, México, Mc Grauw Hill.

DE MARTINO, M; VECINDAY, L. (2011) "Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales." Disponible en: <http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/te/article/view/448>

ESPING- ANDERSEN, G (1987) *Los tres mundos del estado de bienestar*.

FANGGIANI, M. (2013) *Políticas Sociales en el escenario progresista: Tarjeta Uruguay Social. ¿Viejas recetas para abordar la cuestión social en el Uruguay de hoy?*. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. Uruguay.

FILGUEIRA, F et al (2003) "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX"

GRASSI, E. (2006) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

GUERRA, Y. Crisis contemporánea, lucha de clases y sus expresiones en la cultura profesional del Servicio Social. Boletín Sura, n. 94, 2004.

HAYEK, F. (2006) Camino de servidumbre. Madrid: Alianza Editorial.

HOBBSBAWM, E. (2001) La era del imperio, 1875-1914. Grupo Editorial Crítica. Buenos Aires

HOBBSBAWM, E. (2003) Historia del siglo XX. Grupo Editorial Crítica. Buenos Aires

LEGUIZAMON, S. (2011) Focopolítica y Gubernamentalidad Neoliberal, las políticas sociales. En: <https://baierle.me/2011/08/31/focopolitica-y-gubernabilidad-neoliberal-las-politicas-sociales/>

LENIN, V.I (1945) El Imperialismo, fase superior del capitalismo. Editorial Progreso. Moscú. URSS.

MARTINEZ, J. (2008) *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias.*

MARX, K.; ENGELS, F (1969) Manifiesto del Partido Comunista en: Obras Escogidas. Editorial Progreso. Moscú

MARX, K (1969) Trabajo Asalariado y Capital. En: Obras Escogidas. Editorial Progreso. Moscú

MARX, K (1969) Salario, Precio y Ganancia. en: Obras Escogidas. Editorial Progreso. Moscú

MIDAGLIA, C; ANTIA, F. (2011) “El sistema de bienestar uruguayo: entre la modernización reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social.” En: Estado Benefactor y Políticas Sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Editorial Biblos. Bs. As.

MIDAGLIA, C; CASTILLO, M. (2010) “El significado políticos del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo”. En: Reforma del Estado y políticas públicas de la

administración, conflictos y desafíos. María Ester Mancebo, Pedro Narbono, coordinadores. Montevideo: Fin de Siglo; FCS-ICP; CLACSO.

MIDAGLIA, C. (2000): "Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en Uruguay". CLACSO- ASDI. Buenos Aires. Primera parte.

MONTAGUT, T. (2000) *Política social: una introducción*.

MONTAÑO, C. La política social hoy. São Paulo: Cortez, 1999. p. 149-165

MOREIRA, C. Y DELBONO, A. (2010): "De la era neoliberal a la reemergencia de la "cuestión social". En Reforma del estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Mancebo, M. E. y Narbono, P. (Coord.). Edit. Fin de Siglo- CLACSO-ICP. Montevideo.

NETTO, José. P. Capitalismo Monopolista y Servicio Social. Editorial Cortez editora. Brasil. Sao Paulo 1992.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito de la "cuestión social". In: BORGIANNI, E.; GUERRA, Y.; MONTAÑO, C. (Org.). Servicio social crítico. São Paulo: Cortez, 2003.

NAHUM, B. (Coord.) (2013) "[Medio siglo de historia uruguaya 1960-2010](#)". Oscar Brando...[et al.]; Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

NETTO, J. P. Crise do capital e conseqüências societárias. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 111, 2012.

ORTEGA, E; VECINDAY, L. (2009): De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. En: Revista Fronteras n°5 FCS. UdelaR. Montevideo.

PATERNAIN, Rafael (2008): "Los espacios regionales del delito en Uruguay". En: Paternain, R. y Sanseviero, R, compiladores. Violencia, Inseguridad y Miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las Ciencias Sociales?. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo, Uruguay.

PATERNAIN, Rafael (2012): La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina José Alfredo Zavaleta Betancourt. [Coordinador] Clacso disponible

en:[http://www.clacso.org.ar/clacso/novedades\\_editoriales/libros\\_clacso/libro\\_detalle.php?id\\_libro=730&pageNum\\_rs\\_libros=1&totalRows\\_rs\\_libros=731](http://www.clacso.org.ar/clacso/novedades_editoriales/libros_clacso/libro_detalle.php?id_libro=730&pageNum_rs_libros=1&totalRows_rs_libros=731).

PATERNAIN, Rafael (2012): “La inseguridad. Acto de habla y hegemonía conservadora”, en Revista de Ciencias Sociales Delito, inseguridad y punitividad, vol 25, N°31, diciembre de 2012. DS – FCS, UDELAR. Montevideo.

PASTORINI, A. (1999): “La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad”. En Temas de Trabajo Social. FCS. Montevideo.

PASTORINI, A. (2000) ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?. En la política social hoy. Borgianni, E. Y Montañó, C. Compiladores. Editorial Cortez. San Pablo.

PEREIRA. P. La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la peculiaridad de la asistencia social. In: BORGIANNI, E.;

PUCCI, F; VIGNA, A. (2013) “Condiciones de trabajo en la Unidad de Seguimiento de Programas del MIDES”. Ponencia presentada en las XII Jornadas FCS UDELAR. Montevideo.

ROSANVALLON, P. La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia. Buenos Aires: Manatíal, 2011

SWAAN, A. de. (1992). A cargo del Estado. Barcelona: Pomares-Corredor.

VECINDAY, L. (2005) “El papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizada”. En: Revista Serviço Social e Sociedade, N° 81, Ed. Cortez, págs. 135-155, San Pablo.

VECINDAY. L. (2010). Nuevas formas de vigilancia poblacional. El papel de los sistemas de información. 7° Congreso Latinoamericano de Historia de Ciencia y Tecnología. Universidad Federal de Bahia, Salvador, Brasil, noviembre de 2010.

VECINDAY, L. (2013) La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual Textos & Contextos, v. 12, n. 2: 373 - 382, jul./dez.

WACQUANT, L. (2009) Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Editorial Gedisa. España

WACQUANT, L. (2011) Forjando el Estado Neoliberal Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. Prohistoria versión On-line ISSN 1851-9504. vol.16 Rosario jul./dic. 2011

## 6) Webgrafía

José Díaz

<http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?30009>

<http://www.quienesquien.com.uy/t-ver.asp?IDEntrevista=145>

Eduardo Bonomi

[www.elpais.com.uy/informacion/bonomi-basa-seguridad-represion.html](http://www.elpais.com.uy/informacion/bonomi-basa-seguridad-represion.html)

[www.espectador.com/.../bonomi-soy-responsable-politico-de-todos-los-h...](http://www.espectador.com/.../bonomi-soy-responsable-politico-de-todos-los-h...)

[www.lr21.com.uy/.../1284365-ministro-eduardo-bonomi-el-gobierno-co...](http://www.lr21.com.uy/.../1284365-ministro-eduardo-bonomi-el-gobierno-co...)

Populismo punitivo

<http://www.elobservador.com.uy/las-victimas-olvidadas-y-el-populismo-punitivo-n893953>

<http://www.republica.com.uy/1-000-policias-se-suman-patrullajes/564912/>

<http://www.elpais.com.uy/informacion/punto-final-vazquez-dialogo-seguridad.html>

Plan siete zonas

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/23894/3/innova.front/lanzamiento-del-plan-siete-zonas>

<https://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/olesker-consejo-ministros-13-mayo>

<http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=14476&site=1&channel=innova.net>



<http://www.elpais.com.uy/informacion/bps-suspende-asignacion-jovenes.html>

Página Web del MIDES

Página Web del Ministerio del Interior

Página Web del Instituto Nacional de Rehabilitación

Página Web de El País

- <http://www.elpais.com.uy/informacion/punto-final-vazquez-dialogo-seguridad.html>
- (En <http://www.elpais.com.uy/informacion/bonomi-basa-seguridad-represion.html>)

Página Web de El Observador

- <http://www.elobservador.com.uy/en-2015-fueron-procesadas-mas-14500-personas-delitos-y-faltas-n870077>