

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

**Exclusión y reclusión:** entre las determinaciones sociales y las posibilidades de elección de los sujetos.  
El caso de la Unidad N° 9, El Molino

**Analía Beatríz Galeano Chávez**  
Tutora: Adela Claramunt

**2015**

## Contenido

Introducción.....	3
Capítulo I- Conceptos que aportan a la comprensión de la subsistencia sancionada penalmente .....	7
Cuestión Social .....	7
Políticas Sociales.....	13
Políticas sociales en el marco del gobierno nacional frenteamplista.....	22
Capítulo II Privación de libertad: ¿consecuencia y causa de un proceso de exclusión social? .....	31
Hacia una definición .....	31
Entendiendo la exclusión como proceso .....	34
Subjetividad en los procesos de exclusión y en la reclusión.....	36
Capítulo III Acerca de la Unidad N° 9, El Molino .....	41
Descripción de la Unidad N° 9, El Molino .....	41
Perfil de la población confinada en El Molino.....	47
Capítulo IV Consideraciones finales .....	53
Bibliografía.....	59
Fuentes Documentales .....	62

# Introducción

Este trabajo se presenta como Monografía Final de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La elección del tema de esta monografía responde al intento de comprender los cambios sociales generadores de situaciones de exclusión social que indican tener una importancia incidencia en la privación de libertad de mujeres. De esta forma se busca responder a la interrogante *¿Cuáles son los límites entre las determinaciones sociales y las posibilidades de autodeterminación de las mujeres privadas de libertad?*

A partir de la experiencia laboral con mujeres privadas de libertad en la Unidad N° 9, El Molino, nace la preocupación por comprender la vulnerabilidad que sufren las mismas, encontrándose fuera del mercado laboral formal y adoptando actividades ilícitas como prácticas de sobrevivencia. De esta manera se busca trascender la práctica laboral problematizando y profundizando algunos aspectos presentes en la misma.

La Unidad N° 9, ubicada en Montevideo, es creada para alojar mujeres privadas de libertad junto a sus hijos/as, comenzando a funcionar en abril del año 2010. Desde sus comienzos se desarrolla en esta unidad el Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAI de las PPL) perteneciente a la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), incorporando la atención en salud mental desde el año 2011. En este programa se desarrolla la práctica laboral mencionada como operadora socioterapéutica, integrante del equipo de salud mental.<sup>1</sup>

Se plantean los siguientes objetivos en este trabajo:

---

<sup>1</sup>El equipo de salud mental se conforma por Psicóloga y Operadora Socioterapéutica. Las intervenciones constan de atención individual en policlínica psicosocial y en modalidad grupal. La atención individual incluye consultas psico sociales, atención en crisis, contención, seguimientos psicológicos, seguimiento del vínculo madre- hijo, orientación en la crianza de niños/as y acompañamiento en la etapa de pre egreso. La intervención grupal se realiza en forma de ciclos de talleres temáticos y grupos de palabra que incluyen alguna labor manual como mediador.

### Objetivo general

- Ø Lograr una aproximación a la comprensión de las determinaciones sociales involucradas en la privación de libertad de las mujeres alojadas junto a sus hijos/as en la Unidad N° 9, El Molino.

### Objetivos específicos

- Ø Profundizar en la concepción de cuestión social y en las particularidades que asume la misma en las últimas décadas.
- Ø Profundizar en las respuestas que el Estado uruguayo ha dado históricamente a las expresiones de la cuestión social desde las políticas sociales.
- Ø Realizar una aproximación al concepto de exclusión social y las especificidades que adquiere en la privación de libertad así como sus impactos en la subjetividad.
- Ø Analizar las características de la población de la Unidad N° 9 como forma de ilustrar la situación en la que viven y las características socioeconómicas de las mujeres privadas de libertad en nuestro país.

Para ello se tomará como ilustración las características sociales y familiares de las mujeres confinadas en la Unidad N° 9, a partir de insumos de la experiencia laboral así como el conocimiento empírico que se deriva de la misma.

Por lo mencionado anteriormente se definió como metodología realizar una investigación bibliográfica y documental y un análisis de registros de la actividad laboral en la citada unidad, para analizar el tema a partir de un caso concreto.

Los registros realizados en la actividad laboral son fundamentalmente los siguientes: Ficha Psicosocial de las mujeres privadas de libertad y registro de campo cotidiano que incluye entrevistas a las usuarias del servicio de salud.

Se considera fundamental tomar como conceptos a ser analizados los siguientes: cuestión social, políticas sociales, subjetividad y exclusión social. La coyuntura social, económica y política permitirá visualizar cómo los cambios en estos aspectos refractan en el conjunto de los problemas que constituyen la cuestión social, así como en el problema objeto de estudio.

Como se mencionó anteriormente y en el intento de responder la interrogante planteada se analizará el concepto **cuestión social** que plantea las contradicciones del sistema capitalista desde sus inicios, generando situaciones de franca desigualdad social que vulneran los derechos de las personas.

Para profundizar esta comprensión se considerarán las **políticas sociales** como respuesta del Estado a la cuestión social. En el marco de las estrategias neoliberales, las políticas sociales adquieren el carácter de políticas residuales y focalizadas en los sectores más vulnerables, adquiriendo en su implementación mayor protagonismo las organizaciones de la sociedad civil para su implementación. Las nuevas respuestas, en los últimos años, desde el Estado han apuntado a recuperar su responsabilidad en este sentido.

Es así que se hará referencia al proceso de reestructuración productiva transitado a nivel mundial, y en particular en nuestro país, a partir del fin de un modelo de acumulación “*rígido*” y el pasaje a un modelo de acumulación “*flexible*”. En este trabajo se parte de la década de los 70 por ser el inicio de la configuración del nuevo arreglo del sistema de acumulación capitalista, para luego transitar por las décadas siguientes donde se agudizan los cambios y se afianzan las políticas sociales de corte neoliberal.

El análisis de los conceptos precedentes, cuestión social y políticas sociales, y en el entendido que como producto de ambos surgen situaciones de vulnerabilidad social, implica profundizar en el concepto **exclusión social**. De esta manera se señalarán los diferentes contenidos que se le ha asignado a la noción de exclusión y su **impacto en los aspectos subjetivos** de quienes viven estos procesos, entendiendo que lo social no es algo que influya o produzca efectos en la persona sino que compone el material mismo con el cual se constituye el sujeto.

Posteriormente se enmarcará el surgimiento del proyecto El Molino, el cual ubicado en Montevideo, es el primer centro exclusivo para alojar mujeres privadas de libertad junto a

sus hijos/as. Luego se detallarán las condiciones materiales y edilicias en que estas personas se encuentran confinadas como respuesta estatal.

Seguidamente, se describirán los elementos relevantes en el perfil de esta población que permiten comprender cómo la desafiliación del mundo del trabajo, a través de distintas generaciones, habilita nuevas prácticas de sobrevivencia cotidiana, a veces por fuera de los marcos legales y que son penadas socialmente. Además, contribuyen a entender cómo el sistema judicial ejerce sus funciones en relación a poblaciones vulnerables.

Se concluirá acerca de las prácticas de sobrevivencia cotidianas que genera el sistema capitalista actual, abriendo espacios aceptados socialmente para algunas poblaciones y espacios no deseados y penados donde se desafilia parte importante de nuestra población.

# Capítulo I- Conceptos que aportan a la comprensión de la subsistencia sancionada penalmente

En este capítulo se busca una aproximación a algunas categorías que den cuenta de una de las expresiones más duras de la cuestión social: la privación de libertad. Para ello se desarrollarán los conceptos cuestión social y políticas sociales.

## *Cuestión Social*

Para un acercamiento a la comprensión del concepto cuestión social, es necesario remitirse al momento histórico vivido en Francia y parte de Europa en el siglo XIX que llevarán al surgimiento de la cuestión social propiamente dicha.

La expresión “social” comienza a utilizarse en Francia en el año 1830, en el marco de las revoluciones, y luego pasa a ser universal a partir de la revolución de 1848. Esta revolución se expande a gran parte de Europa y Asia Oriental y reivindica la República Social. Los revolucionarios ya utilizan la expresión “social” para hacer referencia tanto a procesos políticos como económicos. (Netto, 2000:10)

El pensamiento conservador toma la expresión social desde mediados del siglo XIX con significado diferente al que le asignan los revolucionarios y reformistas, dando lugar a la idea de cuestión social como el reconocimiento de la existencia de problemas en el orden burgués, considerando que dichos problemas pueden resolverse dentro de ese orden. En cambio, para socialistas y revolucionarios comunistas, la solución de esos problemas no puede ser en el marco del orden burgués sino que es necesario un cambio de la estructura societal. (Ídem)

Durante el período de Bismarck ingresa el proletariado en Alemania. Entre los años 1870 y 1900 este país vive una tardía revolución industrial que lo vuelve una potencia capitalista. Debido a las reivindicaciones del proletariado, la élite prusiana incorpora el problema de la cuestión social. Así, como anticipación a las demandas obreras y con la idea de reducir los impactos de los problemas propios de la industrialización, surgen las políticas sociales. De esta manera se atenúan las reivindicaciones, las cuales significan

una amenaza al orden vigente. La emergencia de la cuestión social en Europa del siglo XIX se define al constituirse la clase trabajadora en el marco de la industrialización (Netto, 2000:14).

La acción estatal, respecto a la cuestión social en el marco del capitalismo competitivo, responde a la movilización de la clase trabajadora, que coloca en riesgo el orden burgués y la provisión de la fuerza de trabajo. (Netto, 1997: 19)

La intervención del Estado monopolista en las secuelas de la cuestión social es analizado por el citado autor de la siguiente manera: “(...) *el capitalismo monopolista, por su dinámica y contradicciones, crea condiciones tales que el Estado por él capturado, al buscar la legitimación política a través del juego democrático, es permeable a demandas de las clases subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y sus reivindicaciones inmediatas. Y que este proceso está en su conjunto tensionado no sólo por las exigencias del orden monopólico, sino también por los conflictos que éste hace emanar en toda la escala societaria. Es solamente en estas condiciones que las secuelas de la “cuestión social” se tornan- más exactamente: pueden tornarse- objeto de una intervención continua y sistemática por parte del Estado.*” (Ídem, 18-19)

En este sentido, la intervención del Estado es a través de las políticas sociales fragmentando la cuestión social. Aborda las secuelas de la misma atendiendo no sólo las demandas de la clase obrera- demanda a la que en oportunidades se anticipa- sino que lo hace atendiendo además las demandas del orden monopolista. El Estado, por un lado, propicia y garantiza las condiciones para la acumulación del capital y, por otro, busca mitigar los conflictos.

La intervención está signada por la fragmentación y parcialización de la cuestión social, de lo contrario se remitiría a la relación capital/trabajo y daría lugar al cuestionamiento del orden vigente (Ídem: 22).

Diversos autores sostienen, al igual que Netto, el innegable relacionamiento de la cuestión social a la constitución y consolidación del capitalismo. De esta forma se la define como el “(...) *conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la Sociedad Capitalista, (...). Se relaciona directamente a las propias secuelas del orden burgués, es decir se refiere a los*

*aspectos derivados del proceso de constitución y desarrollo del propio capitalismo.”*  
(Pastorini, 2001:1)

Otra conceptualización en esta línea ideológica plantea que *“La cuestión social no es otra cosa que expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso al escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otro tipo de intervención, más allá de la caridad y la represión.”* (Iamamoto, 1997:91-92)

Para los citados autores, la cuestión social es constitutiva de la sociedad capitalista, remite a la relación capital/ trabajo que emerge y se consolida al comienzo del capitalismo monopolista. Es decir, surge dentro del conflicto entre el capital y la clase trabajadora en la sociedad burguesa, que se mantiene históricamente. Se asiste a un doble proceso: el aumento de la precariedad de la clase trabajadora y el aumento de la acumulación capitalista.

La cuestión social toma estado público cuando la clase trabajadora es reconocida como tal y entra en el escenario político. Es aquí donde la intervención del Estado fragmenta la cuestión social, al ingresar a su agenda algunas de las demandas que la clase trabajadora reivindica, convirtiéndolas en políticas sociales que atienden algunas de sus manifestaciones. De esta manera, por un lado atenúan el conflicto, y por otro, dan respuesta a las demandas del orden monopolista.

A diferencia de estos autores, Castel (1997) centra la cuestión social en la capacidad de una sociedad en mantener la cohesión de sus integrantes y la define como *“La cuestión social es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.”* (Castel, 1997:20)

Desde una perspectiva socio histórica, su análisis tiene como punto de inicio la sociedad preindustrial donde la cuestión social estaba relacionada al vagabundeo y alas poblaciones incapaces de trabajar para llegar a través del análisis histórico a la situación actual. De esta manera, trata de dar cuenta que *“(...) la cuestión social se plantea*

*explícitamente en los márgenes de la vida social, pero “pone en cuestión” al conjunto de la sociedad. Se produce una especie de efecto búmeran en virtud del cual los problemas planteados por las poblaciones que encallan en los bordes de una formación social retornan a su centro.”*(Ídem: 23)

Es en las proximidades de 1830 cuando se plantea la cuestión social propiamente dicha para este autor. Con el surgimiento del pauperismo, se coloca en tensión las condiciones de vida de la población trabajadora, lo cual constituye una amenaza para la cohesión social. Entonces, es con la consolidación de la condición salarial que “(...) *la cuestión social se convertía en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores.*” (Ídem: 20)

Como se indicó anteriormente, la “cuestión social” ya se había planteado antes del reconocimiento de estas problemáticas. Es así que en la sociedad preindustrial se plantea como problemas sociales el vagabundeo y quienes eran incapaces de trabajar, constituyendo como formas de intervención la asistencia por un lado y la represión por otro.

Pero la gran industria y la nueva organización del trabajo, trae consecuencias sociales, consideradas inéditas, como el surgimiento del pauperismo, ya mencionado. Es considerado como una ruptura con el pasado, representando un problema mayor que el vagabundo porque ahora el problema está en el interior del proceso productivo, es decir el pauperismo pone de manifiesto el riesgo de desafiliación de masas a la inscripción del proceso productivo y se considera como punto de cristalización de la nueva cuestión social.(Ídem: 229- 230)

Castel sitúa el “trabajo” en un lugar privilegiado en cuanto integrador social y, reflexiona respecto a las condiciones de cohesión social. Para esto incorpora como dato la presencia de individuos que no encuentran lugar en la estructura social donde el trabajo es el principal soporte de inscripción a la misma ya que tiene una correlación con “(...) *la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que cubren a un individuo ante los riesgos de sus existencia.*” (Ídem: 15)

En este sentido distingue *zonas de cohesión social*, donde la zona de integración se caracteriza por la asociación de trabajo estable implicando una *inserción relacional sólida*. La zona intermedia o de vulnerabilidad corresponde a la asociación de precariedad

del trabajo, donde los soportes de inscripción a la estructura social son frágiles. Incluye, además, el concepto de desafiliación para indicar la zona caracterizada por la asociación del no trabajo teniendo como consecuencia el aislamiento relacional. De este modo plantea como hipótesis que el equilibrio entre estas zonas puede utilizarse como indicador para evaluar la cohesión social. (Ídem)

Frente a los riesgos que amenazan la cohesión social, el Estado interviene mediante sistemas de garantías entorno a la relación capital/ trabajo para poder regular los riesgos. (Ídem: 32)

Pero en la actualidad frente a las nuevas características del mundo del trabajo (flexibilización, empleos precarios, desempleo estructural), estas regulaciones ya no cumplen su papel integrador. Hay una transformación del trabajo como integrador al tejido social, teniendo tanto el trabajo como el no trabajo una significación mayor que las referidas por los términos. *Trabajadores sin trabajo* ocupan en la sociedad el lugar de *supernumerarios, inútiles para el mundo*. (Ídem: 390) En este sentido hay un aumento de individuos en situación de vulnerabilidad social, constituyéndose en un problema central el lugar que ocupan en la estructura de la sociedad, en palabras de Castel, la *desestabilización de los estables*.

Es así que la debilidad del trabajo, como soporte de inscripción en la estructura social y, como mecanismo de integración, amenaza la cohesión de la sociedad. La cuestión social contemporánea coloca al descubierto la debilidad de la inscripción en la estructura de la sociedad cuando el trabajo transita transformaciones que lo debilitan como integrador. De esta manera la cuestión social, como problemática en el marco del nuevo modelo de acumulación, interroga la capacidad de integración de una sociedad.

Para Rosanvallon (1995) hay una nueva cuestión social dado que *“Los fenómenos actuales de exclusión no remiten a las categorías antiguas de explotación.”* (Rosanvallon, 1995: 7)

Sostiene que la nueva cuestión social revela que los métodos utilizados de gestión social ya no son pertinentes. En la nueva configuración socio política a partir de fines de los 70 (con puntos de inflexión en los años 80 y 90), el autor visualiza una crisis de orden filosófico del Estado providencia, que hace buscar otro marco para pensar la situación de los excluidos, debido a la desintegración de los principios organizativos de la sociedad y

a que la concepción de derechos sociales ha caducado. Éstos últimos ya no pueden ser compensadores de disfuncionamientos pasajeros como lo es el desempleo – amparados bajo la forma de seguros- porque este tipo de situación se ha vuelto más estable para una cantidad mayor de excluidos. Frente a la crisis del Estado de Bienestar y la nueva cuestión social hay que encontrar nuevas formas de regulación social que sería un nuevo pacto de solidaridad o en palabras del autor: *refundar la solidaridad*. (Ídem: 7 a 12)

Al respecto Netto (2000) sostiene que la cuestión social es propia del orden burgués y no hay una nueva cuestión social ya que su causalidad es la misma: antagonismo capital/trabajo. Lo que ha cambiado es que cada vez se hace menos necesario el trabajo para la reproducción del capital y donde las expresiones de la cuestión social se presentan con características diferentes a las viejas expresiones, ahora más difusas y amplias. Por lo tanto no hay una nueva cuestión social sino nuevas expresiones de ésta. (Netto, 2000: 24) *“La cual es insuprimible sin la supresión del orden del capital.”* (Netto, 2003: 66)

En suma, las expresiones actuales de la cuestión social, a partir de los cambios producidos en el mundo del trabajo, enmarcados en el modelo de acumulación flexible, pone al descubierto la desafiliación de porciones de la población de la estructura societal. Como indica el análisis de este concepto, la cuestión social es constitutiva del capitalismo, por lo que no se resuelve en este orden.

En relación a la problemática de la privación de libertad, la no vinculación con el mundo del trabajo, con sus consecuencias en la cotidianeidad, y la pérdida de los vínculos sociales que ofician de sostén, entre otros aspectos que serán analizados más adelante, exponen a los individuos a situaciones de supervivencia en la ilegalidad.

## *Políticas Sociales*

El devenir de las políticas sociales está en estrecha relación con los cambios del modelo de acumulación<sup>2</sup>, son los que le dan la impronta particular a estas políticas.

Las políticas sociales pueden ser entendidas como *“Formas de manutención de la fuerza de trabajo económica y políticamente articuladas para no afectar el proceso de explotación capitalista y dentro del proceso de hegemonía y contrahegemonía de la lucha de clases.”* (Pastorini, 1998:67)

Pastorini (2000) respecto a las políticas sociales realiza un análisis crítico de la categoría concesión- conquista haciendo referencia a la perspectiva marxista, la cual desde una perspectiva de totalidad introduce la lucha de clases para dar cuenta que no se trata solamente de concesiones sino también de conquistas producto de la movilización social.

Desde este marco se entiende a las políticas sociales más allá de instrumentos de prestación de servicios como las concibe la perspectiva tradicional, es decir más allá de su función social, se identifican otras funciones: *“(...) política como mecanismo de legitimación del orden; y económica, que se refiere principalmente al abaratamiento de la fuerza de trabajo a través de la socialización de los costos de su reproducción y a la intervención en el aumento de la demanda efectiva.”* (Pastorini, 2000: 214)

La autora reconoce el aporte de la tradición marxista en el estudio de las políticas sociales pero busca la superación de la categoría concesión- conquista por considerar que es un binomio compuesto por conceptos mutuamente excluyentes, además de tratarse de un binomio no dialéctico y donde hay ausencia de procesualidad. Es por eso que propone la categoría demanda- otorgamiento entendiendo que la misma tiene otras implicancias.

Señala que *“(...) no se trata de una relación unilineal en la cual las clases subalternas “conquistan” y el Estado “concede”, sino de un proceso conflictivo atravesado por la lucha de clases, donde los diferentes grupos insertos obtienen ganancias y pérdidas, al mismo tiempo que luchan y presionan, “conquistan” y “conceden” alguna cosa a los demás sujetos involucrados.”* (Ídem: 227)

---

<sup>2</sup> Según la teoría marxista es la manera de acumular capital, lo que implica la explotación de quienes no lo poseen y procesos de pauperización.

Se trata de una relación procesual entre quienes presionan o demandan y entre quienes otorgan o conceden. Y sintetiza el proceso: demanda- lucha- negociación- otorgamiento. En este proceso es fundamental incorporar la lucha de clases para explicar las políticas sociales.

Es importante señalar el rol que juega el Estado ya que sus acciones buscan legitimar el sistema capitalista.

Señala Marx (1987) que “(...) *las relaciones jurídicas como las formas de Estado (...) radican (...) en las condiciones materiales de vida...*” (Marx en Bentura, 1999:10) A su vez “... *la estructura económica de la sociedad se conforma por el conjunto de las relaciones de producción que los hombres contraen (...) y son la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política...*” (Ídem) Entonces las relaciones de producción en el sistema capitalista se presentan como división del trabajo y propiedad privada de los medios de producción. El trabajador sólo cuenta con su fuerza de trabajo por lo que esta relación es de dependencia hacia su empleador. El obrero se encuentra *alienado* respecto al producto de su trabajo y es utilizado para la acumulación del capital debido a la explotación que se realiza sobre él y porque lo que obtiene al vender su fuerza de trabajo de alguna manera vuelve al capital, ya que lo utiliza para obtener los medios que le permitan la sobrevivencia.

Los diferentes modelos de acumulación impactan en la existencia del trabajador y de la población en su conjunto, los cuales a veces son sujetos de derechos y, otras veces, sufren la vulnerabilidad de los mismos.

A mediados del siglo XX, luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial comienza a configurarse el sistema de protección social que le da nombre al Estado capitalista de posguerra: Estado de Bienestar. (Pereira, 2000: 149) De esta forma se intenta dar respuesta a la cuestión social, consecuencia del proceso de desarrollo industrial y a la crisis que se desarrolla a nivel mundial. Cabe señalar que los sindicatos juegan un papel importante a través de sus luchas para reivindicar sus derechos.

En el marco de este modelo, la intervención del Estado en la economía responde al objetivo político principal del pleno empleo fundamentado en la doctrina keynesiana, “(...) *la doctrina keynesiana desde los años 30 fundamenta y propaga la necesidad de intervención del Estado en la economía para asegurar un alto nivel de*

*actividad económica mediante la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo.” (Pereira en Baráibar, 2003: 2)*

Como características generales el modelo keynesiano- fordista presenta organización taylorista de producción (separación entre concepción y ejecución), integración de los trabajadores a la sociedad de consumo (lo que dinamizó el proceso de acumulación). En cuanto al Estado, se presenta como interventor y regulador de la economía, atiende las demandas expresadas mediante la movilización social (De Martino, 2001).

En este marco la ciudadanía social se constituye a partir de la expansión de beneficios sociales. Dirá Lo Vuolo (1991) que “(...) *la característica común de las instituciones del Estado de Bienestar es su pretensión de distribuir poder de demanda por mecanismos independientes al intercambio de la riqueza en el mercado. Para ello, crea por diversos medios algo así como una “moneda social” (en términos de representación de valor capaz de ser realizado en bienes y servicios), cuyo poder de intercambio no está definido por la riqueza de la que es propietario su titular, sino por una norma con fuerza legal que está legitimada por las estructuras de integración social vigentes. El Estado de Bienestar pretende remplazar así, al menos en parte, los derechos de propiedad por los del ciudadano y el contrato privado por las intermediaciones de las instituciones políticas.*”(Lo Vuolo, 1991:31)

A finales del siglo XIX nuestro país vive un proceso de auge industrial, propiciado por el sistema de sustitución de importaciones. A comienzos del siglo XX la crisis del 29 y la primera guerra mundial favorecieron una etapa de prosperidad producto del desarrollo económico. Este proceso permite sostener un fuerte sistema de políticas sociales que descansa en cuatro pilares fundamentales: el sistema de seguridad social, la salud pública, las leyes y decretos laborales y por último la educación. (IMM- PLAEDÉZ, 1999)

Estos cuatro pilares dan origen al sistema de bienestar uruguayo y permiten conformar una matriz de seguridad social abarcativa centralizada en el intervencionismo estatal:

- Ø Transformación de los organismos de caridad privada en instituciones de bienestar bajo la égida del Estado para la atención a la salud, conformándose de esta manera la Asistencia Pública.
- Ø Expansión de la Educación Pública, desarrollándose desde 1912 bajo el carácter de laicidad, obligatoriedad y gratuidad, propiciando la integración social.

- Ø Leyes obreras consagradas en las primeras décadas del 1900 para la regulación del mercado de trabajo. (accidentes laborales, jornadas de ocho horas, indemnizaciones).
- Ø Política para trabajadores en retiro que será el antecedente del sistema de previsión social desde 1919. (Midaglia, 2001:332)

Filgueira (1998) señala que en Latinoamérica, dado las heterogeneidades de las naciones, los modelos y desarrollos de los sistemas de bienestar son diversos y realiza una clasificación de los mismos. Por un lado, un sistema de protección dual, donde en un extremo se encuentra un sector industrial protegido en el sentido de que a partir de subsidios generados por el Estado se garantizan las ganancias de los empresarios y estos colaboran con el bienestar de los trabajadores. En el otro extremo, un sector empresarial rentable donde los trabajadores no tienen derechos por estar en la informalidad. Señala a Brasil y Méjico como países entendidos en esta categoría.

Por otro lado, un sistema de protección excluyente, donde están comprendidos los países centroamericanos menos Costa Rica. Refiere a países con grandes desigualdades donde la protección está dada por las redes locales y la familia. Esto responde a que estos Estados han implementado de manera tardía algunos servicios sociales y la élite de turno en el poder es la que tiene los beneficios excluyendo al resto de la población.

Por último, el universalismo estratificado, donde ubica a Uruguay entre otros países en los cuales los servicios de protección fueron tempranos, por lo que puede considerarse pionero en este sentido. Las prestaciones son asociadas a la clase trabajadora, quedando por fuera los asalariados rurales y los trabajadores que se encuentran en situación informal.

Para Castellano (1996) el welfare uruguayo se explica por la extensión de los derechos políticos y sociales que fundan la ciudadanía durante las tres primeras décadas del siglo XIX. Entonces, refiere a una ciudadanía integral como resultado de la consagración conjunta de aquellos derechos. Esto fue posible por la incorporación de segmentos de la población a la lucha política, siendo un mecanismo de influencia y control popular sobre las élites partidarias; la temprana liberación de la competencia partidaria, participación activa de los partidos políticos que no son de elite en las demandas sociales.

En suma, las políticas desarrolladas por el Estado de Bienestar generan altos niveles de integración social, con responsabilidad estatal que asegura mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos. El mismo se caracteriza por la universalización de sus políticas, siendo la clase trabajadora la principal beneficiaria intentando cambiar las duras condiciones económicas y sociales bajo las que vivían. (Baraibar, 2002) El sistema de prestaciones sociales se desarrolla junto a la implementación del sistema de sustitución de importaciones. Se puede caracterizar de universal estratificado donde la cobertura se extiende a la mayoría de la población y a su vez la estratificación se hace más visible en relación a sectores que pueden negociar mayores prestaciones (determinados sindicatos con peso político).

Esta forma de organización social del Estado se desarrolla en referencia al mundo del trabajo formal como único soporte de integración social.

La segunda mitad del siglo está marcada por un período de crisis después de la segunda post guerra, con lo que se produce un proceso de deterioro sostenido de las condiciones de vida de la población erosionando los logros del Estado de Bienestar. Se inicia una renovación profunda del capitalismo agotado el modelo keynesiano, debido a que comienza a disminuir el crecimiento económico alcanzado por los países occidentales.

La crisis es a nivel mundial y con ella es el inicio del ascenso de la Nueva Derecha como fuerza política e ideológica que, basados en el pensamiento de Friedman y Hayek, plantean una explicación y respuesta a la misma. Sostiene que el modelo económico keynesiano, la intervención del Estado y las instituciones de bienestar obstaculizan el libre juego de las fuerzas del mercado. Este último es considerado el mejor mecanismo de asignación de recursos y de la satisfacción de necesidades individuales. (Laurel, 2000:243)

A esto se suma la disminución de la actividad industrial debido a los avances tecnológicos que sustituyen puestos de empleo. En este marco deja de ser posible el compromiso con el pleno empleo, comenzando un período de crecimiento del desempleo estructural que se caracteriza como de larga duración. El sistema de seguridad social comienza a reorientarse conceptualmente guiado por la ideología neoliberal abandonando el sistema keynesiano del Estado de Bienestar.

El nuevo pensamiento hegemónico cuestiona la intervención estatal tanto en lo económico como en la búsqueda del bienestar social “(...) *es necesario que los Estados dejen de intervenir en la economía; hace falta reducir el peso del sector público en la actividad económica. La intervención estatal ha perdido aquello que la justificaba: su eficiencia económica y la búsqueda de la igualdad social.*” (Montagut, 2000:65)

El pasaje del modelo de acumulación Keynesiano- fordista al denominado neoliberal tiene presencia a nivel planetario donde finalmente se visualizó el retiro del Estado en cuanto a intervenir en la economía y el desmantelamiento de los diferentes Sistemas de Bienestar.

En nuestro país, a diferencia del resto de América Latina, se asiste a ciertos niveles de desresponsabilización del Estado en relación a las nuevas manifestaciones de la cuestión social, manteniéndose presente de modo residual en las poblaciones más vulnerables.

En este sentido, la población que no está inserta formalmente en el sistema laboral y que no posee capacidad de contribución al sistema de previsión social, queda a la merced de los servicios focalizados, estigmatizantes y precarios de la atención social pública y de la incierta caridad privada.

Entonces, a partir de la década del 70, según Castells (1997) se está frente al arreglo de un nuevo sistema de acumulación capitalista cuyo rasgo principal es la competitividad y el objetivo la apertura a mercados internacionales.

Puede considerar la décadas de los 70, 80 y 90 como puntos de inflexión en relación a esta configuración nueva del sistema de acumulación.

*“La historia de los veinte años que siguieron a 1973 es la historia de un mundo que perdió su rumbo y se deslizó hacia la inestabilidad y la crisis.”* (Hosbswam, 1998:403)

Las estrategias y políticas neoliberales en el pasaje de un modelo de acumulación “rígido” a otro “flexible” se afianzan en la década del 80, la cual “(...) *marca el proceso de reorganización de las relaciones políticas y económicas, tanto internacionales como nacionales, que se reacomodan siguiendo los lineamientos y criterios de orientación neoliberal.*” (Pastorini, 1995: 40)

Al respecto de las transformaciones en el mundo del trabajo, Antunes (1996) sostiene que en esta década vive su crisis más aguda, ya que se trata de una doble crisis simultánea, por un lado, en términos de objetividad en lo que refiere al modo de producción caracterizado por los avances tecnológicos. Como ya se mencionó, El modelo dominante de producción/organización fordista- taylorista es desplazado para dar lugar a modelo toyotista, pasando de una producción en serie a una producción a demanda. Se pasa de un proceso de producción rígido a uno flexible.

Por otro lado, en términos de la subjetividad de la clase trabajadora, estas crisis imbricadas hacen que el movimiento obrero se sumerja en la crisis más profunda de los sindicatos, que mantiene sus signos en la actualidad. Los derechos de los trabajadores también adquieren la característica de flexibles, desapareciendo algunos de ellos. Las tercerizaciones, los subcontratos de empleo, la subproletarización fragmentan a la clase trabajadora, encontrándonos ante la desarticulación de los sindicatos y en muchos casos ante la ausencia de los mismos. La nueva forma de organización del trabajo se caracteriza además por una nueva lógica que incita al trabajador a alinearse con la misión de la empresa en términos de una falsa pertenencia a la misma.

Plantea este autor que los acontecimientos de Europa del Este de 1989, entendidos por algunos como el fin del socialismo, tienen sus repercusiones en el núcleo de la clase trabajadora cuyos sindicatos no fueron capaces de afrontar nuevos desafíos, afectando la conciencia sindical.

*“Essa crise atingiu, evidentemente, a subjetividade da classe trabalhadora, a sua consciência de classe, consciência de construir-se como ser que vive do trabalho. Isso questionou e atingiu o seus organismos de representacao, tais como os sindicatos e os partidos.” (Antunes, 1996:82)*

Señala además que la revolución tecnológica hace que algunas ramas de la producción sean calificadas y otras desaparezcan. Trabajadores descalificados a consecuencia de los avances tecnológicos quedan fuera del proceso productivo pasando a ser parte del desempleo estructural.

En relación al trabajo, Marx (1872) sostiene que *“La condición de la existencia y de la dominación de la clase burguesa es la acumulación de riquezas en manos de particulares, la formación y acrecentamiento del capital. La condición de existencia del*

*capital es el trabajo asalariado.*” (Marx- Engels, 1872: 49). Los cambios que imprimió la estrategia neoliberal en el mundo del trabajo permitieron una mayor concentración de capital debido al proceso de flexibilización laboral. Esto tiene repercusiones en la seguridad social y en los derechos antes relacionados a la condición de trabajador.

La década de los 90 nos sitúa frente a un nuevo programa económico, llamado el *Consenso Washington* a implementarse en los países del Cono Sur con la pretensión de lograr el crecimiento de estos países. “*Este promovía un capitalismo de libre mercado y la apertura comercial, a través de reformas estructurales encaminadas a corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero y reformar los sistemas tributario y de pensiones*”. (Baráibar, 2007: 25)

Se modificó el gasto en bienestar social y “(...) *la agenda social fue establecida por el Banco Mundial y el Banco Iberoamericano de Desarrollo a través de una serie de recomendaciones, que han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar en la región*”. (Ídem)

Es de señalar la pérdida de soberanía que sufren los Estados- nación debido a las recomendaciones/decisiones de estos organismos financieros y las transformaciones producidas en el mundo del trabajo, las que implican desregulación del mercado laboral, desestabilización de los sindicatos, flexibilización de la producción traducida en contratos de trabajo precarios, tercerización, sub contratos, lo que genera también salarios precarios. Todo ello incide en la seguridad social y en los derechos antes relacionados a la condición de trabajador, trabajadores que ya no cuentan con la misma presencia a nivel sindical.

El sistema previsional también sufrió transformaciones, en esta década pasan a ser parte de un sistema que combina lo público con lo privado a partir de la creación del Sistema Previsional Mixto en el año 1996. Es así que las Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP) administran parte de los fondos generados con la contribución de los trabajadores.

Los cambios que se van produciendo en la estructura del Estado van transformando las políticas sociales. Señala Grassi (2006) que “(...) *el perfil y las propiedades de un Estado en una época dada, se expresa en las políticas de Estado (...)*” y que el Estado capitalista

*“(...) se inscribe en una racionalidad social dominante; es decir, comprensiva de la sociedad de la que es constitutiva un tal Estado y que se corresponde con el principio de la acumulación.”*(Grassi, 2006: 23-24)

Es así que bajo el principio de acumulación y buscando reducir del Estado, las políticas sociales del neoliberalismo se oponen a las políticas sociales del Estado de Bienestar caracterizadas por la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. Se considera al mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos económicos y de la satisfacción de las necesidades individuales, promoviendo que el bienestar sea alcanzado por el esfuerzo individual. (Baráibar, 2002)

De esta manera el Estado se repliega y las políticas sociales redefinen su contenido, sufren transformaciones que *“(...) se traducen en el pasaje de políticas centralizadas a descentralizadas, de carácter sectorial a políticas integrales; con pretensión de universalidad a otras focalizadas y finalmente de políticas administradas por el Estado a la delegación de funciones al sector privado.”* (Baráibar, 2003: 1)

Esto responde a que la nueva lógica neoliberal de rechazar el bienestar social bajo la égida estatal, los servicios sociales gratuitos y las políticas sociales de carácter universal. Por el contrario, sostiene que pertenece al ámbito de lo privado, transfiriendo la responsabilidad a la familia y comunidad. *“Es decir que la educación, alimentación, salario, trabajo, vivienda, etc. pierden su condición de derechos (constitutivos de derechos colectivos), para ser recursos cuyo acceso regula únicamente el mercado, el no acceso deja de constituir un problema del Estado para devenir un problema de particulares.”* (Grassi, 1994: 22)

El Estado es desmontado en cuanto garante de derechos sociales, logrando mayor protagonismo el mercado en tanto servicios privados. Por lo que se pasa de un Estado interventor a un Estado mínimo, reeditando el *“laissez faire”*. Se redefine el gasto social en políticas sociales al igual que su contenido y alcance, se recorta la inversión en servicios públicos lo que marca su deterioro.

Las políticas sociales adquieren así un carácter residual, ya no asociadas a derechos sino siguiendo un principio de selectividad de sus beneficiarios al mismo tiempo que se los estigmatiza, es decir quienes no pueden acceder al sector privado tienen que demostrarlo y finalmente se atienden los sectores más empobrecidos. Al respecto señala Baráibar que

*“(...) los programas focalizados están fuera de la lógica de los derechos sociales, lo que genera una subjetividad agradecida, dependiente y disciplinada.”* (Baráibar, 2003:11) Esto enmarcado en las nuevas estrategias de acumulación del capital donde el mercado va ganando lugar de regulador y de legitimador. El modelo de acumulación capitalista marca el rumbo de las políticas sociales, entendidas éstas como instrumentos para atender las secuelas de la cuestión social, la que representa una amenaza para el orden social establecido.

*“Este modelo de desarrollo caracterizado por la centralidad del papel del mercado en la organización y el funcionamiento de las economías, desencadena fuertes tendencias desestructuradoras del orden social ya que afecta las bases del sistema integrador al poner en crisis el mercado de trabajo y el edificio de protección social construido sobre él.”* (Baraibar, 2002: 49)

De esta manera las políticas sociales se focalizan en determinados segmentos de la población. *“(...) deben focalizarse sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables (quienes deben comprobar la condición de tales) actuando como “redes de contención”, que buscan “apagar incendios” allí donde surgen los síntomas más acuciantes”.* (Baráibar, 2003: 4)

## Políticas sociales en el marco del gobierno nacional frenteamplista

### *Creación de un nuevo Ministerio y un primer plan*

La creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) reorganizó las políticas sociales llevadas adelante por organismos estatales y por organizaciones de la sociedad civil. Si bien la intervención estatal en nuestro país continuó en los ámbitos tradicionales como los son la educación y la atención sanitaria (con servicios deteriorados), a partir de la acción del MIDES se recuperó el papel de regulador del Estado en esta materia.

Este Ministerio implementó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) desde el año de su creación hasta el año 2008 dirigido a población que se encuentran en situación de extrema pobreza o indigencia, situación agravada con la crisis que vivió el país en el año 2002.

Se trata de políticas sociales focalizadas que requiere por parte de la población acreditación de encontrarse en una situación que amerite la atención desde los programas. Los *protagonistas* como contrapartida deben presentar constancia de la concurrencia de niños a cargo a centros de enseñanza formal, presentar carné pediátrico/adolescente con los controles correspondientes realizados, al igual que las embarazadas su carné obstétrico.

*“El PANES fue una política macro que comenzó a dar respuesta a la emergencia social de los hogares de extrema pobreza o indigencia del país.”* ([www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy))

En este marco se desarrollaron diferentes programas sociales que pueden definirse como transitorios dentro de un plan pensado a corto plazo para dar respuestas también transitorias a los sectores más empobrecidos. Si bien el PANES está bajo la égida del MIDES, las intervenciones fueron realizadas por organizaciones de la sociedad civil y ONGs bajo la modalidad de convenios, con la salvedad de la implementación del Ingreso Ciudadano, por lo que se mantiene la privatización característica de las políticas neoliberales en lo que refiere al ámbito asistencial.

Los principales programas sociales del PANES se pueden sintetizar de esta manera:

([www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy))

- Ø Ingreso Ciudadano: Como en otros países de América Latina se implementó la transferencia de una renta básica condicionada.
- Ø Trabajo por Uruguay: Trabajos transitorios destinados a jefes/as de hogar desempleados, desempeñándose en tareas para la mejora de espacios comunitarios a través de convenios con diferentes organismos públicos. Dentro de este programa se brindaron diferentes capacitaciones laborales.
- Ø Construyendo Rutas de Salida: Programa socioeducativo y comunitario destinado a jefes de hogar centrado en la recuperación de la lectoescritura y fomento de los derechos de ciudadanía.
- Ø Atención a los Sin Techo: Destinado a personas en situación de calle a través de dispositivos móviles y refugios.

Ø Plan Alimentario: A través de la llamada tarjeta de alimentos, la cual tiene acreditada una suma mensual para gastos en comercios con convenio.

En suma, la implementación del PANES tiene lugar a través de una batería de programas en su mayoría de corte socio educativo con énfasis en los aspectos subjetivos. Los mismos buscan favorecer la inclusión social, en los que se exige una contrapartida de los *protagonistas*.

Si bien Estado interviene para bajar los índices de pobreza, se vislumbra una continuidad en lo que refiere a políticas sociales focalizadas y estigmatizantes. Los *protagonistas* son quienes no están insertos en el mundo del trabajo, quienes no pueden satisfacer sus necesidades en el mercado, por lo que son sujetos de intervención del Estado a través de equipo técnicos de ONG y demás organizaciones de la sociedad civil.

La inclusión social se pone en cuestión ya que los *protagonistas*, provenientes de hogares de extrema pobreza, son nucleados en estos programas y en lugar de favorecer la integración social, se retroalimenta la exclusión social que discursivamente se pretende revertir.

El trabajo, lejos constituir un derecho en el marco de este plan, se vuelve un beneficio y es a corto plazo. Los trabajos transitorios sumados a los demás programas pretenden brindar herramientas a los/as jefes/as de familia que se encuentran en la *zona de desafiliación* para su incorporación al mercado laboral, lo que también implica incorporarse al mercado de consumo. Quienes no logran apropiarse de las herramientas vuelven a una situación de la que nunca han salido, por lo que revertirla vuelve a recaer en el esfuerzo individual.

#### *Del PANES al Plan de Equidad*

A partir del año 2008 deja de implementarse el PANES para dar lugar al Plan Nacional de Equidad con el involucramiento de todos los organismos del gobierno.

*“En la definición básica se entiende que el Plan de Equidad abarca al conjunto de la población, en tanto que sus lineamientos apuntan precisamente a reconfigurar el sistema de protección social.”*(Plan de Equidad, 2007: 15)

La reconfiguración del sistema de protección social comprende reformas en diversas esferas: Reforma Tributaria, Reforma de la Salud y Reforma Educativa. Por otro lado, se presentan en este plan diferentes políticas a desarrollar y revisar.

A partir de la reforma de la salud se creó el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) con el objetivo de *“asegurar el acceso universal a los servicios de salud, y hacerlo en un marco de equidad, calidad de prestaciones y descentralización.”* (Midaglia, 2009:162)

Hasta el momento de iniciada la reforma coexistían dos sub sistemas de atención a la salud, uno privado atendiendo a quienes podían acceder pagando el servicio y a trabajadores formales mediante el seguro obligatorio, y otro público destinado a quienes no acceden al anterior, por lo que concentraba los sectores de bajos recursos. En la actualidad la prestación de este servicio sigue siendo pública y privada pero a partir de la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA) con los aportes del Estado, los hogares y las empresas, se centraliza la administración y los recursos se asignan a las instituciones per cápita, teniendo en cuenta riesgos (sexo y edad) y metas de prestación. Las prestaciones brindadas deben alinearse con los objetivos de la política nacional de salud. (Idm: 163)

La reforma tributaria está vinculada a reformas sociales en otras áreas realizadas en este gobierno. Busca mayor recaudación y ha sufrido algunas modificaciones desde su realización. Esta reforma planteaba como objetivo *“mayor equidad, mayor eficiencia y estímulos a la inversión productiva y el empleo, y se basa en cuatro pilares: la simplificación de la estructura impositiva, la racionalización de la base tributaria, la introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y un enfoque dinámico de responsabilidad fiscal.”*(Ídem: 167-168)

Respecto a la Reforma Educativa, el gobierno promocionó el Debate Educativo para recoger propuestas al respecto. Finalmente el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento el proyecto de Ley de Educación que, pretendiendo ser integral, propone un sistema educativo coordinado. (Ídem: 165) Este sistema distingue diferentes niveles: *“educación inicial, educación primaria y educación media básica; educación media superior con orientación y perfiles de egreso y de tránsito, enseñanza terciaria con tres niveles- profesional, universitaria y de formación para la educación- y niveles de posgrado.”*(Ídem)

La reforma también incluye la formación de los docentes como universitaria a través de la creación de un Instituto Universitario de Educación, lo que aún no se ha podido concretar. En cuanto al Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, se integra con tres personas designadas por el Poder Ejecutivo con venia en el Senado. Sufre la variación de contar con la votación para dos de los representantes del cuerpo docente y para uno de los tres miembros de los Consejos correspondiente a cada una de las ramas de la educación. (Ídem). *“A su vez, se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa como mecanismo de accountability del sistema educativo hacia la sociedad.”* (Ídem)

En el marco de las reformas, en lo que refiere a relaciones laborales y condiciones de trabajo, a partir de la asunción del Frente Amplio en el gobierno, se reinstalan los Consejos de Salarios, suprimidos durante la gestión del gobierno del Partido Nacional siendo presidente el Dr. Luis Alberto Lacalle durante el quinquenio 1990-1995.

Estos consejos de conformación tripartita (representante de los trabajadores, representantes de los empresarios y representante del Poder Ejecutivo) habilitan la negociación colectiva. Constituye el regreso del Estado a su rol de regulador y mediador en esta materia, sobre todo en la fijación de salarios.

Señala Midaglia (2009) que *“La puesta en práctica de este mecanismo tiene un importante significado político, luego de una fase de reforma socioeconómica de corte liberal caracterizada por la desregularización laboral y el retiro del Estado como mediador y asegurador de diversos bienes sociales.”* (Midaglia, 2009: 157)

En cuanto a las políticas de empleo, se coloca énfasis en la búsqueda de una mejor articulación público- privado, en el marco del denominado Compromiso Nacional, para aumentar la cantidad de empleo así como su calidad y el apoyo a micro emprendimientos productivos, en el entendido que esto favorecerá la inclusión social así como la dinamización del mercado interno.(Plan de Equidad, 2007: 30)

En lo que respecta a la nueva política de vivienda, a través de nuevos programas busca la universalización de esta política teniendo en cuenta las dimensiones de inclusión social y territorial, derechos de ciudadanía, descentralización, sustentabilidad económica y ambiental, redistribución de la riqueza y participación.(Ídem)

Además de lo mencionado, el plan presenta una serie de componentes específicos a implementar formando parte de la Red de Asistencia e Integración Social, como los son Trabajo Promovido, Programa de Asistencia a la Vejez, Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos.

El programa Trabajo Promovido *“Tiene como finalidad fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita familiar, personal y social, debilitando factores de exclusión social.”*(Ídem: 52).

La concreción de este componente es a través de dos subprogramas, por un lado, Uruguay Trabaja (incluye acompañamiento social y capacitación laboral) en la órbita del MIDES, este y otros programas no distan demasiado de los que integraban el PANES, siendo algunos de ellos destinados a quienes fueron protagonistas del mismo. Y por otro, Incentivo a la Contratación, mediante un subsidio a las empresas empleadoras respecto a los costos de contratación, apunta a la inserción laboral de desocupados de larga duración.(Ídem: 52- 53)

En la actualidad, se llevan adelante además otros programas de inserción socio laboral (Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos, Uruguay Clasifica, entre otros) y diferentes programas de fortalecimiento educativo que abarca la alfabetización y acreditación de primaria, programas de acompañamiento y seguimiento de adolescentes en situación de riesgo de desvinculación del sistema educativo, programas destinados a primera infancia y escolares, de cuidados e inclusión socioeducativa para la primera infancia.

Los programas llamados de promoción y protección de derechos incluyen atención a personas en situación de calle y atención a mujeres en situación de violencia basada en género.

El Plan de Equidad contiene transferencias monetarias condicionadas a contrapartidas relacionadas a educación y salud. La transferencia monetaria es a través de una reforma en el sistema de asignaciones familiares, con un aumento de los montos y ampliación de la cobertura de manera progresiva a más hogares que los que contemplaba anteriormente. La población objetivo es determinada por niveles de vulnerabilidad socio económica.

Los dos planes desarrollados tienen, entre otras características comunes, transferencias monetarias condicionadas, lo que indica un control del Estado en estas poblaciones en el sentido de las contrapartidas exigidas, lo que no sucede en trabajadores formales que son capaces de resolver sus necesidades en el mercado. Del mismo modo, algunos de los programas involucran a los *beneficiarios* en trabajos precarios, dado los contratos de trabajos transitorios.

En este sentido, Bentura dirá que (...) *las políticas dirigidas a atender a los “excluidos” operan como el buen padre de familia, protegen y vigilan a una población previamente desacreditada e infantilizada.*” (Bentura, 2011:110)

Por lo planteado, respecto a las nuevas políticas sociales desarrolladas desde el Estado, estamos frente a una presencia estatal que no ha desaparecido en el marco del neoliberalismo, tanto a nivel local como nacional y que ha dado respuesta ante situaciones de emergencia. (Baráibar, 2007:26)

El PANES es planteado en tiempos de alta presencia de hogares en pobreza extrema debido al impacto de la crisis de año 2002 siendo este plan una *respuesta a la emergencia*. Pero esta “(...) *corre el riesgo de quedar convertida en un fetiche y desplazar la preocupación por intervenciones orientadas a la integración social, de no conectarse con cuestiones de largo plazo, consolidando en cambio la hegemonía del corto plazo.*” (Ídem: 27)

En este contexto toma relevancia el trabajo en los aspectos subjetivos de las personas debido a que se concibe que esto brinda herramientas para la inclusión social. Además por su poca materialidad los técnicos tienen como herramienta fundamental la palabra. En este sentido, las prestaciones sociales “(...) *se desplazan cada vez más hacia coordinaciones, a transmitir información, a formas de atención cada vez más centradas en la palabra.*” (Ídem)

Pensado a largo plazo, el Plan de Equidad a diferencia del anterior plan establece la reconfiguración del Sistema de Protección Social, que si bien pretende ser de corte universal y abarcar al conjunto de la población, mantiene la característica de las políticas sociales precedentes ya que se focalizan en las situaciones de extrema pobreza. El Estado no logra dar respuesta y llegar a toda la población vulnerable o desafiada.

En suma, a partir del siglo XX el empleo fue el fundamento de la protección social. A través de la integración al mundo del trabajo se accede a un sistema solidario de aportes que permite el ejercicio del derecho a la seguridad social, concretado en prestaciones como el seguro por desempleo, seguro por enfermedad, asignaciones familiares, prestaciones jubilatorias entre otras.

En el período que incluyó el proceso dictatorial, la crisis económica, la devaluación del año 80 y la salida democrática con la renovación de la fuerza política conservadora, se produce un deterioro sustancial del trabajo como pilar fundamental del bienestar social. Todo esto se produjo dentro de una nueva coyuntura económica del estado neoliberal con políticas sociales focalizadas, fragmentadas y descentralizadas alejándose de la concepción de universalidad.

De esta manera la población se vio doblemente afectada, por un lado con la pérdida de oportunidades de empleo y la posterior desafiliación de las nuevas generaciones al mundo del trabajo, y, por otro lado, la pérdida o deterioro de políticas sociales que aseguraban la cobertura de las necesidades básicas.

Esta desafiliación del trabajo deja varias generaciones sin protección social, sin posibilidades de cubrir sus necesidades básicas y de participar en una sociedad de consumo. Estas poblaciones quedaron asentadas en zonas periféricas de Montevideo y demás departamentos, sin acceso a servicios esenciales y afectados en los derechos que conforman la ciudadanía (civil, política y social).

Quizá la expresión más dura de esta forma de estar excluido de la condición de ciudadano es la privación de libertad. En la década de los 90, de acuerdo a los informes realizados por el Ministerio del Interior ([www.mediospresidencia.gub.uy](http://www.mediospresidencia.gub.uy)), la población carcelaria comenzó a incrementarse sustancialmente. Esto evidencia la afectación generada en la población por aquellos procesos económicos y políticos.

A partir de la asunción del Gobierno Nacional Frenteamplista en el año 2005 y su programa de gobierno se comienza a transitar un cambio en lo referente a la asistencia social con la creación del MIDES.

Este ministerio realiza un relevamiento que hace visible las duras condiciones de vida de los sectores de la población mencionados precedentemente. De esta manera implementa

durante los dos gobiernos planes para atender a quienes no pueden resolver sus necesidades por su desafiliación del mercado formal de empleo.

Estas iniciativas hacen a la recuperación del Estado en este sentido y permiten asegurar mínimos a los sectores de población que se encontraban en situación de pobreza extrema o indigencia. Los programas desarrollados en su primer plan colocan énfasis en aspectos subjetivos y en brindar herramientas para la inserción laboral. El segundo plan se desarrolla en el marco de varias reformas involucradas en la búsqueda de consolidar una nueva la matriz de protección social, siendo muchos de los componentes del Plan de Equidad de reciente implementación.

## Capítulo II Privación de libertad: ¿consecuencia y causa de un proceso de exclusión social?

En el capítulo I se desarrollan las manifestaciones de la cuestión social y la intervención del Estado a través de las Políticas Sociales. Se plantea que en las últimas décadas se incrementó el número de personas privadas de libertad como la cara más dura de la exclusión.

La comprensión de esta situación requiere profundizar en la noción de exclusión, es decir en los diferentes contenidos que se ha asignado a la misma.

### *Hacia una definición*

La noción de exclusión social es utilizada por primera vez en Francia en los años 70 haciendo referencia a quienes estaban fuera del sistema de seguridad social y constituían “problemas sociales”. Posteriormente el concepto se amplía a otros fenómenos que implican un número creciente de personas que se encuentren marginadas de las principales relaciones, instituciones, y dinámicas sociales. (Torche en Baráibar, 1999: 82).

*“La exclusión social hace referencia a situaciones de privación que de alguna forma estaban siendo nombradas por otros conceptos, como marginalidad y fundamentalmente pobreza”.* (Baráibar, 1999: 82)

Señala Baráibar que por un lado el concepto de exclusión social es una aproximación al de discriminación referida a quienes si bien en lo formal no son excluidos de sus derechos, participan de la vida social pero de una forma particular, ya que sus diferencias no son aceptadas (negros, indios, homosexuales). Por otro lado, los procesos de exclusión remiten a quienes no tienen condiciones mínimas de vida por estar por fuera del mundo del trabajo. (Ídem: 83)

Centrándose en el segundo eje distingue tres dimensiones de la exclusión, a saber: dimensión económica, dimensión sociocultural y la dimensión política.

La dimensión económica refiere a los cambios en el mundo del trabajo, entendiendo a este como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social, y su precarización da luz para la comprensión de los procesos que alimentan la vulnerabilidad social y producen el desempleo y la desafiliación. Trabajos transitorios y desempleo de larga duración desplazan el papel integrador de la condición salarial y la protección ante riesgos sociales determinando además una pérdida de la identidad por el trabajo. (Castel en Baráibar, 1999:85)

*“La cuestión no es únicamente procurar una ocupación para todos. El problema es tener un lugar en la sociedad, esto es al mismo tiempo y correlativamente, una base y una utilidad social”.* (Ídem)

Por otro lado, la dimensión sociocultural hace referencia *“(...) por un lado, a la participación o no en las redes sociales primarias, en las instituciones y organizaciones, y por el otro, a la adscripción a las principales pautas normativas y orientaciones valóricas de la sociedad”.* (Baráibar, 1999:87)

Considerando que la articulación del eje del trabajo con el eje socio-relacional hace a la integración o no de los sujetos, Castel plantea que el recorte de esos ejes se ajusta a diferentes zonas del espacio social. Es así que se pueden determinar cuatro zonas, la *zona de integración* asociada a un trabajo permanente moviendo soportes relacionales sólidos; la *zona de vulnerabilidad* determinada por la precariedad del trabajo y en consecuencia una fragilidad relacional; la *zona de desafiliación* que no radica sólo en la reducción de las desigualdades de los ingresos sino también al lugar que se le delega en la estructura de la sociedad. Esta última zona implica la no existencia de soportes relacionales y protección social. Por último, la *zona de la asistencia* que implica dependencia. Cuando hay dificultades o deterioro en un eje lo hay también en el otro, al igual que el éxito de un eje puede compensar la dificultad de otro. (Castel en Baráibar, 1999:87).

Otro elemento en relación a la exclusión social es la representación social que se hace sobre quienes se encuentran en esta situación, en cuanto son considerados como una amenaza a la seguridad tanto personal como material de los sectores más favorecidos. Es por esto que no se reconocen sus derechos incluso se niegan, lo que los hace pasible de extinción. Esto lleva a que tengan que generar otros vínculos comunitarios como forma

de sobrevivencia ante la ruptura con el vínculo societal (Nascimento en Baráibar, 1999: 87- 88).

Por otro lado, para Villarreal (1996) estamos frente a una exclusión sociocultural por la búsqueda de un universalismo no real que niega las diferencias de los hombres en lo que refiere a lenguas, naciones, sexo, entre otros. Estas diferencias reales son encubiertas por el discurso sobre de la igualdad social. (Villarreal en Baráibar, 1999: 88)

La exclusión puede ser considerada como la ubicación de los sujetos en un lugar diferente, no deseado, no reconocido. En este sentido para Xiberras (1993) exclusión significa la no aceptación de las diferencias y por lo tanto su rechazo, ocupando el excluido un lugar negativo por la falta de reconocimiento de sus valores, ideas y modos de vida. En la sociedad es el intercambio mercantil quien nos liga, por lo que la ruptura de ese lazo económico al igual que la ruptura con los parámetros normativos deviene en exclusión. (Xiberras en Baráibar, 1999: 88-89)

*“Todo pasa como si la sociedad pudiera aceptar la diferencia o el desvío en relación a la normalidad, en lo que respecta a un punto, pero que la acumulación de demasiadas diferencias se volviera insoportable.”* (Baráibar, 1999:89)

Por último, la dimensión política se vincula a la ciudadanía en lo que respecta a los derechos civiles, políticos y sociales como fundamento de igualdad y oportunidades. (Torche en Baráibar, 1999:90)

*“Sólo puede hablarse de exclusión si la sociedad tiene un patrón de integración que no reconoce a determinados sectores como depositarios de derechos, beneficios y oportunidades universales.”* (Baráibar, 1999:90- 91)

Refiriéndose a la ciudadanía, Castel (1995) considera que su principal fundamento es el trabajo, ya que permite remuneración y es el fundamento de su ciudadanía económica. A través del trabajo se participa produciendo para la sociedad por lo que es también fundamento de la ciudadanía social. (Castel en Baráibar, 1999:91)

*“Es así el medio concreto sobre la base del cual se edifican los derechos y los deberes sociales, las responsabilidades y el reconocimiento, al mismo tiempo que las obediencias y las obligaciones. Por lo tanto, la inutilidad social descalifica también en el plano cívico o político. No se funda la ciudadanía sobre la inutilidad.”* (Ídem)

La exclusión social para Villarreal tiene implicancias en la participación política porque se ve deteriorada en este sentido llegando a no participar en las decisiones estatales. (Villarreal en Baráibar, 1999: 91-92)

En suma, estas tres dimensiones de la exclusión social se conjugan dando cuenta de que no participar en una de las esferas puede impedir la participación en otra. El trabajo parece ser lo central para revertir la situación de exclusión en una sociedad donde la integración pasa por el consumo. El desempleo de larga duración remite a la imposibilidad de resolver la exclusión por este medio, quedando los sectores de la población que se encuentran en esta situación, atrapados bajo el estigma de ser inútiles para el mundo ocupando un lugar no deseado socialmente.

## Entendiendo la exclusión como proceso

Castel (2004) en *“Las trampas de la exclusión”* plantea que es necesario encontrar una definición más precisa del término *exclusión* ya que a menudo es utilizado para hacer referencia a una variedad de situaciones diferentes, en este sentido deja de ser una noción analítica válida. Así mismo en el uso de esta noción se pierde la procesualidad de las situaciones, la trayectoria de la cual devino tal situación. Propone ser más rigurosos para la utilización de este término, que sea utilizado en situaciones legítimas.

*“El focalizar la atención en la exclusión corre así el riesgo de funcionar como una trampa para la reflexión y para la acción simultánea.”* (Castel, 2004:25)

Para comenzar a pensar la exclusión como resultado de un proceso, toma en cuenta si la relación con el trabajo está asegurada en mayor o menor medida a la inscripción a redes de solidaridad más o menos sólidas para distinguir diferentes “zonas” de la vida social. *“Los excluidos” poblarán la zona más periférica caracterizada por un vínculo perdido con el trabajo y por el aislamiento social.* (Ídem: 24)

Pero diferenciar con precisión estas zonas no es posible porque la precarización de las relaciones laborales hace vulnerable a aquel sujeto integrado de caer en la zona llamada de exclusión. Decisiones que se toman en el centro de la vida social devienen en factores de exclusión, por ejemplo decisiones empresariales que ponen en riesgo las redes de

solidaridad y las protecciones vinculadas al trabajo que asegura la integración social.(Ídem)

*“En la mayoría de los casos “el excluido”, es de hecho, un desafiliado cuya trayectoria está hecha de una serie de desconexiones respecto a estados de equilibrio anteriormente más o menos estables, o inestables.”(Ídem)*

A lo largo de la historia los procesos de exclusión se han materializado a través de diferentes prácticas que se pueden diferenciar en tres subconjuntos. Por un lado, la supresión completa de la comunidad (desterrados, genocidios –erradicación total-). Por otro lado, construcción de espacios cerrados separados de la comunidad en su seno (ghetos, hospitales, cárceles, asilos). Y, por último, asignación de un status especial que permite coexistir en la sociedad pero con ciertos derechos censurados. (Ídem: 32)

Entonces, *“(…) la exclusión no es arbitraria ni accidental. Señala un orden de razones proclamadas. Nos atreveríamos a decir que está “justificada”, si por esto entendemos que descansa sobre juicios y pasa por procedimientos de los cuales la legitimidad esta testificada y reconocida.”(Ídem: 33)* Por lo que este término *“(…) en el sentido literal de la palabra es, por así decirlo, el resultado de procedimientos oficiales que representan un verdadero estatuto. Es una forma de discriminación negativa que obedece a reglas estrictas de construcción.”(Ídem: 34).*

En lugar de utilizar el término exclusión, sugiere utilizar otros como vulnerabilidad, marginalidad, precarización para hacer referencia a situaciones que devienen de la crisis de la sociedad salarial. El término podría ser traído como metáfora dando cuenta de sectores de la población vulnerables a situaciones cada vez más degradantes. Esta última forma de utilización podría llevar a confusiones porque no responde a discriminaciones oficiales sino a procesos de desestabilización (debilitamiento de los pilares del vínculo social). (Ídem)

La exclusión continúa siendo una amenaza dado los procesos de marginalización de categorías de la población que presentan déficit de integración en relación a la vivienda, al trabajo, a la educación, entre otros. Esto implica identificar los procesos de exclusión y, en lo que refiere a la intervención con los sectores vulnerables de la población, que las medidas tomadas de discriminación positiva no contribuyan a la exclusión por la categorización de estas poblaciones de manera negativa. Y por último es necesario

intervenir en los factores mismos de la desregulación de la sociedad salarial. (Ídem: 34-35)

En síntesis, visualizar la exclusión como consecuencia de un proceso donde se van debilitando los pilares del vínculo social, es decir las redes familiares, las redes sociales, el vínculo con el trabajo hasta llegar a su ruptura. Intervienen también otras dimensiones como la socio cultural donde la exclusión refiere a la no adscripción a las principales pautas normativas y orientaciones valorativas de la sociedad, así mismo la aproximación a la discriminación por raza, género, práctica sexual, entre otros.

Respecto a la población estudiada en este trabajo, el proceso de exclusión en la generalidad ya está instalado en su familia de origen. En esta situación crece socializándose en un medio caracterizado por la imposibilidad de acceder a un lugar útil socialmente y poder participar en el consumo por medio de la legalidad. Además viven la violencia recibida a través de múltiples privaciones, ausencias de oportunidades. Se presentan así conductas de transgresión, acciones de supervivencia en la legalidad y participación en la sociedad a través del consumo.

### *Subjetividad en los procesos de exclusión y en la reclusión*

Continuando con algunas variables del proceso de exclusión se realizará una aproximación al impacto de la misma en la subjetividad de las personas. Para esto se partirá de la siguiente definición de producciones de subjetividad.

Son“(…) *las diferentes formas de construcción de significados, de interacción con el universo simbólico- cultural que nos rodea, las diversas maneras de percibir, sentir, pensar, conocer y actuar, las modalidades vinculares, los modelos de vida, los estilos de articulación entre el individuo (yo) y el colectivo (nosotros).*”(Giorgi (2003) en Giorgi, 2006:47)

Esta forma de sentir, pensar y actuar se modela en el proceso de socialización: “*El lugar asignado al sujeto en el universo simbólico del grupo de referencia y las prácticas discursivas que a partir de él se construyen. Las prácticas, modelos y matrices de*

*relación que predominan en el ámbito privado (familia, microgrupo). Prácticas y matrices vinculares a nivel público (instituciones). Criterios de prohibición y permisibilidad, derechos y obligaciones asignadas al sujeto desde el sistema normativo. Imágenes, modelos y valores que circulan a través de los medios masivos de comunicación.” (Ídem: 47- 48)*

Las prácticas sociales en procesos de exclusión de familias que llevan varias generaciones con sus redes sociales debilitadas, con un vínculo perdido con el trabajo, hacen a una modelación determinada de la subjetividad y a los procesos identitarios de las personas. Es así que el trabajo y el estudio muchas veces no representan modelos a seguir como forma de obtener un lugar de valor social. *“En situaciones de crisis y ruptura de las tradiciones culturales los enunciados transmitidos por las generaciones anteriores pierden fuerza. Incluso los adultos- encargados de transmitirlos- ya no creen en ellos ni los toman en cuenta para orientar sus propias vidas.” (Ídem: 49)* En estos modelos muchas veces priman prácticas de supervivencia ilegales que abren puertas a consumos variados.

Las formas de vinculación en el entorno más íntimo también funcionan como modelos. Crecer en un ambiente hostil, con carencias afectivas y necesidades insatisfechas impacta negativamente en quien vive en esas condiciones, donde es fácil identificarse con prácticas de maltrato y reproducir conductas de hetero y autoagresión. Cabe preguntarse cómo se generan estos ambientes hostiles en referencia a las nuevas expresiones de la cuestión social. La no inscripción en la red social prepara un escenario sin certezas de cómo resolver la cotidianeidad, el no alcance de las políticas sociales a los sectores excluidos, la ausencia del Estado en el apoyo hacia estas familias y la violencia simbólica que genera la no satisfacción de las necesidades básicas, favorecen esta modelación de la subjetividad.

Pensar en la producción y modelación de la subjetividad hoy en día también hace necesario referenciar ciertas prácticas de las cuales todos somos permeables, que implican una manera diferente de percibir, estar en el mundo y estar con los otros.

Son tiempos de individualismo exacerbado, de interrelaciones frágiles y efímeras, de consumo compulsivo, de incertidumbres proporcionadas por el proceso de desregulación laboral. El sistema que nos rige nos invita al consumo a través de la publicidad.

Sectores de la población pueden acceder a ingresos provenientes del trabajo formal y a la vez satisfacer sus necesidades, las reales y las que la publicidad nos impone, por medio de prácticas lícitas. Muchas veces asumen endeudamientos para satisfacer sus deseos de consumo irreflexivo.

Pero hay personas que, encontrándose en proceso de vulnerabilidad profunda o exclusión, adquieren como forma de obtener recursos la realización de prácticas ilícitas y de esta forma participar en el mercado a través del consumo.

El consumo adquiere variados significados, como forma de satisfacer necesidades básicas, como compensación de carencias que pertenecen al ámbito de lo afectivo y de inclusión a la sociedad. Si el trabajo es pensado como uno de los soportes por excelencia para la adscripción a la sociedad, ante su ausencia uno de los elementos de inclusión a la misma es el consumo. En este sentido, consumir objetos como vestimenta, calzados, celulares, entre otros, es una manera de intentar integrarse a los espacios públicos de una forma aceptada socialmente.

Otro aspecto involucrado en la construcción de la subjetividad son los bienes culturales. En los sectores con nivel socio económico descendido se generan producciones culturales producto de sus vivencias, que dan cuenta de su modo de estar y sentir que comparten con otros en su misma condición.

El proceso de exclusión *“(...) alcanza un punto de ruptura en el cual las interacciones quedan limitadas a aquellas que comparten su condición. De este modo el universo de significados, valores, bienes culturales y modelos, así como las experiencias de vida que los sujetos disponen para la construcción de su subjetividad se ven empobrecidos y tienden a fijarlo en su condición de excluido.”* (Ídem: 52)

Recurrir a estas producciones los rescatan y les permiten identificarse con otros. Lo mismo sucede en la población objeto de este estudio, quienes comparten determinados códigos y prácticas que se plasman en el lenguaje cotidiano y en canciones que son escuchadas en los establecimientos carcelarios porque sus letras hacen referencia a vivencias en la reclusión.

En la identificación con esta cultura también entra en juego el cuerpo, en el sentido de la vestimenta, peinado y tatuajes. Esto últimos, junto con las marcas de autoagresión, se convierten en estigmas dando cuenta de su pasaje por centros de reclusión.

La privación de libertad es generadora de una subjetividad singular que profundiza los procesos de discriminación. Aceptar el lugar otorgado por el otro que lo convierte en un alguien, conduce a realizar acciones que reafirman las etiquetas impuestas. Es así que se buscan formas de subsistir con los pares y con el personal policial, reafirmando en algunas situaciones el lugar negativo impuesto.

El desempeño de tareas en el establecimiento también otorga un lugar que puede ser positivo cuando se desempeñan en lugares de confianza (oficinas, alojamiento de la guardia). ¿Pero cómo es vivido por la mujer que lo desempeña? Si bien obtiene a cambio descuentos sobre el tiempo que estará privada de libertad y por determinado tiempo un ingreso monetario, muchas veces no es vivido como tareas que llevan adelante para sí mismas sino que su concepción es “letrabajo y le estudio”. Esto podría pensarse en dos sentidos, por un lado, que está relacionado desde lo discursivo con obtener de manera positiva un lugar y, por otro, la resistencia a la autoridad y a lo socialmente esperado. Trabajar y estudiar hacia otros, es no aceptarlo y al expresarlo de esa manera se convierte en un favor que se realiza de algo que se espera pero que no está internalizado en quien lo lleva adelante.

Entonces, ser reconocido y obtener un lugar puede lograrse cumpliendo con lo esperado o por el contrario, ocupando el peor lugar. En estos casos se parte de una percepción de sí mismas degradante asignado por los demás y por la descendida autoestima, donde no es posible sentir que hacen cosas positivas por sí mismas y para ellas.

Pero también cabe señalar que hay mujeres privadas de libertad que transitan un proceso de cambio, donde el estudio comienza a tener valor para ellas y lo asocian a la superación. Lo mismo sucede con referencia al trabajo, donde el ingreso percibido por las tareas lo transfieren a quienes tienen a cargo a sus otros hijos, fuera del establecimiento. Cabe señalar que las tareas desempeñadas son básicamente de fajina, tareas domésticas, por lo que se valora el ingreso recibido pero no la tarea como habilitadora para transitar por el mundo del trabajo al egresar.

En suma, la exclusión como proceso la desafiliación al mercado de trabajo, la desafiliación de las redes sociales, la desvalorización propia, de la sociedad y su rechazo, incide negativamente en la subjetividad. El sujeto en esta condición vive sin oportunidades para su pleno desarrollo.

Dentro de la exclusión se generan espacios de sociabilidad que chocan con las formas de pensar, sentir y estar con otros socialmente esperadas.

La ausencia de políticas que los integren, la frustración vivida desde temprana edad (muchas veces se nace ya en esta condición), la violencia simbólica que la situación genera, la búsqueda inmediata de satisfacer necesidades básicas y creadas, muchas veces determinan realizar acciones sancionadas social y penalmente.

Situando en ese contexto a las mujeres privadas de libertad que se describirá en este trabajo, como ya se mencionó, su nuevo contexto produce una subjetividad singular. Se presentan nuevos modelos identitarios en la construcción colectiva de la subjetividad, a los cuales muchas veces se sigue como forma de supervivencia, que no hacen más que profundizar conductas que refuerzan la condición de excluido.

## Capítulo III Acerca de la Unidad N° 9, El Molino

En este capítulo se describirá el surgimiento y condiciones edilicias del establecimiento de rehabilitación destinado a mujeres alojadas junto a sus hijos. A su vez se realizará una descripción del perfil de esta población.

### *Descripción de la Unidad N° 9, El Molino*

La iniciativa de la creación del ex Centro de Rehabilitación El Molino, actualmente Unidad N°9 (U9), se enmarca dentro de las políticas penitenciarias pertenecientes a la reforma del sistema carcelario iniciado en el año 2005.

La ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (Ley 17897), del mismo año, contempla proyectos de mejora de la infraestructura penitenciaria como forma de disminuir el hacinamiento que se vive en estos, así como procesos de rehabilitación social que permitan disminuir los índices de reincidencia. La aspiración es construir un nuevo modelo de gestión de privación de libertad basándose en las buenas prácticas penitenciarias que establece la comunidad internacional.

Manfred Nowak, relator especial contra la tortura y malos tratos de la ONU, tras su visita oficial, concretada en el año 2009, recomendó la creación de un centro adecuado a las necesidades de mujeres privadas de libertad alojadas con hijos/as a cargo, que al momento se encontraban en la Cárcel de Mujeres Cabildo. ([www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy))

Así, el centro para mujeres privadas de libertad con estas características comenzó a funcionar en abril de 2010, ubicado en Montevideo, específicamente en Paso Molino.

En el edificio transformado en unidad penitenciaria, funcionaba anteriormente un hotel de alta rotatividad, por lo que la estructura es un corredor central con 14 habitaciones, con baño privado, destinadas a alojamiento (dos usuarias y dos niños por habitación), dos destinadas a servicio médico, una destinada para guardería interna a cargo de una educadora, una para visitas conyugales. En un extremo del corredor se encuentra el comedor y la cocina, en el otro extremo está el lavadero, siendo estos espacios colectivos.

Además, cuenta con un patio de uso común que puede ser utilizado entre las 7 y 20 horas, otro para recibir visitas, un espacio utilizado como tendedero y un salón llamado “la escuelita” donde se desarrollan actividades educativas.

A diferencia de otros establecimientos, en éste las internas pueden circular sin restricciones en el horario comprendido entre las 7 y 22 horas, que es el momento en que se cierran las puertas de las habitaciones. A partir de esta hora si necesitan salir por algún motivo (por ejemplo, necesidad de asistencia médica) lo deben solicitar a la guardia.

Para que la mujer pueda solicitar albergar a su hijo/a junto a ella, el mismo debe tener entre 0 y 4 años, siendo el tiempo máximo de tránsito en este lugar los cuatro años de edad, con la posibilidad de extenderlo. *“La reclusa con hijos menores de cuatro años podrá tenerlos consigo en el establecimiento. En casos especiales previo dictamen técnico, psicológico o del psiquiatra del Consejo del Niño o del Instituto de Criminología, y con informe fundado de la autoridad carcelaria, podrá extenderse la edad hasta los ocho años. En todos estos casos la madre y el hijo se mantienen bajo control técnico que se ejercerá periódicamente”*. (1975. Decreto Ley 14.470, Art. 29)

Partiendo de que el/la niño/a es sujeto de derecho, si se considera beneficioso que se aloje con su madre, se gestiona su ingreso. El mismo puede darse de diferentes maneras: si nace mientras la madre está privada de libertad; por autorización del juez penal en el momento que determina la privación de libertad a la mujer; por autorización de la Unidad Penitenciaria cuando la madre lo solicita cuando el niño se encuentra en una dependencia de INAU por amparo y en la edad estipulada en la ley citada. En este último caso, se inicia un proceso de visitas en el establecimiento en que se encuentra la mujer y se evalúa el reintegro del niño a su madre e ingresa al establecimiento para alojarse con ella.

En todos los casos, si el tiempo de privación de libertad de su madre excede los cuatro años de edad su hijo deberá vivir con algún referente familiar y su madre cumplirá con la ejecución de pena en el ex Centro Metropolitano de Rehabilitación Femenino (CMRF), actual Unidad Femenino N° 5 (U5), en Montevideo o en algún centro penitenciario en el interior del país, en caso que corresponda. De no existir referente familiar que pueda y esté en condiciones de hacerse cargo del niño se solicita la intervención de INAU por amparo o puede otorgarse la extensión del plazo conforme al artículo expuesto.

Actualmente, la capacidad edilicia del Molino (28 cupos para mujeres) imposibilita alojar a todas las mujeres privadas de libertad albergadas con niños/as en Montevideo. La respuesta a esta situación es brindarles alojamiento en la U5, establecimiento con otras características, ya que no está diseñado para alojar niños/as.

De esta manera los últimos ingresos con hijos/as han sido en la U5, y a medida que egresan mujeres de Molino se traslada a la diada a este centro.

Por la situación planteada, la gestión de la U5 para el ingreso de niños/as se ve limitada por la sobrepoblación e infraestructura inadecuada de la misma. Como se mencionó anteriormente, no es un establecimiento apropiado para niños/as. El proyecto de la U5 no contempla alojarlos y no cuenta con las condiciones para su desarrollo, ya que el único establecimiento con ese objetivo es El Molino.

Los/as niños/as alojados en la U9 acceden a una propuesta educativa fuera del establecimiento, la misma es prestada por INAU a través del Centro de primera infancia Pájaros Pintados, donde concurren de lunes a viernes y comparten el horario con otros niños/as de la comunidad.

Para ingresar al mismo es necesario contar con cupos libres y una edad mínima de seis meses de edad. Se priorizan aquellos/as cuyas madres realicen actividades educativas y laborales (dentro o fuera del establecimiento), en particular cuando las madres son seleccionadas para realizar trabajos extramuros o desempeñan tareas en la cocina, ya que en ese espacio no pueden ingresar con ellas los niños por los riesgos a los que se puedan exponer.

El período de adaptación del niño/a a dicho centro se realiza acompañado por su madre por un período mínimo de una semana. El traslado para esto se realiza en móvil perteneciente a la U9 y custodiada la mujer por personal policial. A menudo se presentan dificultades que postergan el proceso de adaptación, que responde a situaciones donde no se cuenta con móvil por estar disponible para otras conducciones que lo requieren o a la falta de guardia policial. Esto da cuenta de las carencias materiales del sistema carcelario, que de alguna manera obstaculiza el derecho de estos niños/as.

La Dirección de la Unidad N°9 es llevada adelante por personal policial de carrera. La guardia perimetral es realizada por personal policial y la gestión interna es compartida

entre la guardia policial y operadoras penitenciarias, nueva figura dentro de los establecimientos a partir de la reforma penitenciaria, que no es funcionario policial sino civil.

La unidad ofrece determinadas propuestas educativas para las mujeres, siendo estas de carácter formal y no formal. Las propuestas formales comprenden primaria y secundaria, en este último se incluye el programa Flor del Ceibo.

Las no formales incluyen actividades coordinadas por particulares u organizaciones que lo hacen de manera voluntaria y, otras que responden a programas que se llevan adelante a partir de convenios ya sea con el INR o con la Dirección Nacional de Cárceles.

De esta manera pueden participar en espacio de recreación a cargo de estudiantes pasantes de la Universidad Católica, clases de yoga, espacio con narradores orales a cargo del Patronato Gallego.

También hay acceso a cultos religiosos como religión evangélica, católica, testigos de Jehová.

Por otro lado, se realizan tareas laborales, consideradas dentro de las actividades formales. Estas son de carácter voluntario y por las mismas se recibe un ingreso denominado peculio. Una parte del peculio está a disposición de la interna y otra parte se reserva, para ser reembolsado a la misma cuando recobra su libertad. Las tareas que realizan a cambio de este peculio son elaboración de alimentos, limpieza de los diferentes espacios en común, limpieza de oficinas y alojamiento del personal policial, es decir, labores domésticas.

Para obtener un peculio deben cumplir tareas como voluntarias por un período mínimo de tres meses para luego ser postulante a percibirlo. Las plazas laborales rotan cada dos meses ya que son menos que el número de mujeres.

Por la realización de estas tareas se computan días de descuento de la pena a cumplir, lo mismo sucede por la asistencia a los espacios educativos y por la rendición de exámenes, considerado un estímulo para avanzar en este sentido.

La redención de la pena por estudio y trabajo está comprendida en el art. 13 de la 17897, Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario del año 2005. Establece

que cada dos días de trabajo se redime un día de reclusión. Por estudio se computa igual considerándose un día de estudio la dedicación de seis horas semanales.

Esta ley también contempla la posibilidad de actividades extramuros como lo son trabajar y estudiar. No hay experiencia en esta unidad de salidas por estudio. Respecto a las salidas laborales, sí hay experiencia acumulada.

Desde el año 2012 se ha extendido a esta población la propuesta del programa socio educativo laboral de la Intendencia de Montevideo Barrido Otoñal, gestionado por la ONG El Abrojo, por lo cual se seleccionan mujeres del establecimiento para ingresar al mismo, este ingreso está sujeto a la aprobación del Poder Judicial. La duración de este trabajo transitorio extramuros es de nueve meses y con derecho a estar en seguro de paro cuando se cumple el plazo del contrato.

A partir del año 2013 esta misma ONG lleva adelante “En-clave familiar, programa de revinculación socio-comunitaria y económica de los núcleos familiares de mujeres privadas de libertad en el Centro Molino”. El mismo es destinado a trabajar el periodo de pre egreso, los vínculos familiares y la inserción social y laboral de las mujeres incluidas voluntariamente. Es un programa interinstitucional: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), Intendencia de Montevideo (IM) y El Abrojo, cuenta con la financiación de la Unión Europea. Hasta el momento han pasado tres grupos de mujeres por este programa, siendo el objetivo alcanzar a 120.

En el espacio grupal de En-clave familiar se realizó un proyecto propuesto por las mujeres llamado “Yo me sumo”, buscando la apropiación de hábitos saludables en relación a la alimentación. Se trata de la preparación de meriendas saludables para los niños planificadas y elaboradas por ellas mismas, propiciando además la creación de un espacio compartido. Este es el primer paso, aspirando a realizar desayunos con las mismas características.

La asistencia a la salud es brindada, desde la creación de este centro, por ASSE a través del Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI de las PPL), contando con servicio de enfermería, médico de familia, pediatría, ginecología, equipo de salud mental integrado por psicóloga y operadora socioterapéutica.

Por otro lado, cabe mencionar que concurre a la Unidad mensualmente una abogada perteneciente a la Defensoría de Oficio, por lo que hay asesoramiento y patrocinio en lo que refiere a Derecho de Familia.

A partir del año 2014 comienza a funcionar mensualmente una instancia de reunión que nuclea a los equipos y actores que realizan intervenciones en la unidad y (ASSE, El Abrojo, Uruguay Crece Contigo (UCC), Centro Pájaros Pintados, Secundaria, Comisión de Vecinos) junto con representantes del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, Operadores Penitenciarios, Subdirección Técnica y Dirección del establecimiento. De esta manera se logra conocer las diferentes intervenciones realizadas y se busca realizar algunas actividades en conjunto dirigidas al conjunto de la población de Molino.

Por otro lado, a partir de este año se instala también una instancia de trabajo en lo que refiere a intervenciones individuales, conformada por los equipos de UCC, El Abrojo y Salud Mental de ASSE, junto a la Sub Directora Técnica del establecimiento.

En las políticas llevadas adelante dentro de la U9 se visualiza que aún tiene mucha incidencia la mirada y acción de carácter punitivo. Pero con el ingreso de los diferentes programas y, a partir de la conformación de las distintas instancias de intercambio, se comienza a pensar en conjunto algunas intervenciones, alejadas de la cuestión punitiva.

## Perfil de la población confinada en El Molino

La población en El Molino en el momento de comenzar a desarrollar este trabajo es de 28 mujeres cuyas edades son entre 19 y 42 años, y 31 niños que tienen entre 2 meses y 4 años.

En cuanto al nivel educativo, este es de primaria incompleta a ciclo básico incompleto. En algunas situaciones el nivel parece inferior, propio del desuso, por lo que al querer incorporarse por ejemplo a cursar secundaria requiere un repaso de primaria para lograr la nivelación. El bajo nivel de escolarización se debe en su mayoría a las escasas oportunidades de estudiar, además de provenir de familias donde el estudio no ha tenido lugar por no contar con las condiciones materiales mínimas.

Las causas de procesamiento son básicamente de dos tipos, delitos de rapiñas vinculadas a obtener dinero para el consumo en general y en particular para el consumo problemático de sustancias adictivas (generalmente de pasta base); y a delitos vinculados a la Ley de Estupefacientes, en especial microtráfico de sustancias psicoactivas.

Esta última causa de procesamiento es la que se presenta mayormente, siendo una actividad ilícita realizada en el ámbito familiar que permite a la mujer desarrollarla dentro de su hogar.

Respecto a su residencia anterior a perder la libertad, es muy variada pero refiere por lo general a asentamientos irregulares y a barrios de la periferia de Montevideo. En algunas oportunidades estuvieron también confinadas en este establecimiento mujeres provenientes de otros departamentos de nuestro país, lo que significa un desarraigo y un alejamiento mayor de su familia, siendo la distancia una limitación para recibir visitas.

En ambos casos se puede afirmar que la mayoría vivían en viviendas precarias sin los servicios esenciales para el desarrollo de la vida cotidiana. Son provenientes de las zonas más carenciadas tanto de Montevideo como de los demás departamentos.

En relación a sus familias de origen, se presentan familias que, contando o no con una trayectoria laboral, han sido golpeadas por las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal, lo cual va en detrimento de sus condiciones materiales de vida. Es así que prevalecen familias sin posibilidades de acceder a bienes y servicios que ofrece el

mercado por no contar con recursos para ello. La búsqueda de recursos que no se pueden obtener mediante un empleo, se logra de manera ilícita. Esto determinó la privación de libertad también de otros integrantes de la familia.

Por otro lado está presente en sus historias de vida el abandono por parte de la madre o padre, abandonos que en la privación de libertad se reviven y toman nuevos significados. Hay un gran porcentaje de mujeres víctimas de algún tipo de violencia desde la infancia y que han sufrido la explotación en sus diferentes formas. Como consecuencia de estas situaciones algunas mujeres han sido institucionalizadas a temprana edad.

Desde la perspectiva de género, se visualiza que cuando las mujeres provienen de familias que no han tenido conflicto con la ley penal, son sus parejas las que han estado o están privados de libertad y las han iniciado en esta modalidad ilícita de obtener recursos.

Se presentan así situaciones de subordinación de la mujer al hombre en la relación de pareja, quien encontrándose en libertad ocupa el lugar de acompañarlo durante sus estadías en la cárcel, yendo sistemáticamente a las visitas y asumiendo la compra de lo que el hombre necesita para resolver su cotidianeidad. Esto se profundiza cuando comparten los dos la situación de encierro, en la que el hombre intenta controlar las escasas interacciones que su pareja pueda tener con el exterior, situación que es justificada por “celos”.

### *¿Qué implica la privación de libertad en las mujeres confinadas en El Molino?*

La separación del núcleo familiar es una de las consecuencias de la privación de libertad que genera más angustia en estas mujeres. Están separadas de los hijos que quedaron a cargo de terceros (familia o amigos), a veces separados entre sí o en hogares de INAU.

Como se mencionó anteriormente, por lo general sus parejas también están privadas de libertad, siendo las mujeres las únicas responsables en la crianza de sus hijos. Aun estando lejos de ellos, deben dirigir la vida familiar. Esto se torna más difícil en situaciones en que los hijos viven separados entre sí.

El contacto con sus hijos se mantiene a través de las visitas a la institución que depende del horario escolar del niño y de que el adulto responsable lo pueda llevar. Las mujeres

que cuentan con salidas transitorias prefieren que los niños no concurren al establecimiento.

Más allá de estos encuentros, es fundamental el contacto diario telefónico, que se convierte en algunas situaciones la única manera de mantener el vínculo, cuando el familiar a cargo no accede a llevar al niño a ver a su madre por las dificultades económicas que sufren. Esto es vivido s con mucha angustia, ansiedad, culpa y gran impotencia que muchas veces son canalizadas, hasta de forma consciente, a través de la violencia hacia otras mujeres.

Un miedo presente a la hora de pensar en el egreso es el reencuentro con sus demás hijos, a pesar de ser deseado, es vivido con temor porque con el paso del tiempo el vínculo ha cambiado, supone un reencuentro donde se enfrentan a reproches y donde es difícil dar respuestas.

En relación a los hijos que están en el establecimiento, su permanencia genera sentimientos encontrados, si bien es una preocupación de las mujeres mantenerlos junto a ellas, también genera culpa por traerlos a este lugar. De esta manera, las madres distorsionan la realidad ante la pregunta de dónde están. Esto puede pensarse en relación a la necesidad de protegerlos pero también a la dificultad de poder transmitir la realidad por el costo emocional que implica para ellas y evitar ser interpeladas por sus propios hijos/as.

Se observa también, dificultades en la construcción del vínculo con sus hijos, evidenciando sus propias historias signadas por múltiples abandonos y donde se manifiestan fallas de todas las figuras femeninas de su contexto familiar y social. Su propia figura materna aparece como abandonica y desafectivizada.

Como se mencionó anteriormente, existe la preocupación de las mujeres de colocar en riesgo la permanencia de sus hijos junto a ellas. Este riesgo está latente por diferentes motivos pasibles de sanción que contemplan también cuestiones relacionadas con el rol materno, que desencadenan la separación de las mujeres de sus hijos. Es así que intentan evitar situaciones conflictivas, pero muchas veces prevalecen los códigos carcelarios de lo que se debe hacer para sobrevivir en una institución donde los aspectos propios de la convivencia toman una gran dimensión. De esta manera participan en conflictos

marcados por el uso de la violencia física, no dando lugar a la palabra para resolverlos, ubicándose en una situación no deseada y temida de ser separadas de sus hijos.

Por otro lado, el rol paterno parece desdibujado, el contacto hijo- padre es esporádico cuando este último también se encuentra privado de libertad que, como se mencionó, la mayoría está en esta situación. Obtener recursos para las necesidades materiales también recae en forma exclusiva sobre las madres cuando no cuentan con contención material por parte de la familia.

Es por esto que las mujeres desde la privación buscan las estrategias de sobrevivencia para el hijo que tienen a cargo dentro del centro y para los que están fuera del mismo. Esto es utilizando la prestación social de asignaciones familiares (destinada casi en su totalidad para los niños), desempeñando tareas en el centro y a través del contacto por medio de las visitas o telefónicamente con sus redes familiares y amigos.

Desde la confinación establecen contacto por medio de redes, como los chats telefónicos, con hombres que vienen a visitarlas, quienes les traen comestibles, artículos de aseo personal, ropa para ellas y sus hijos, recargas de celulares y giros de dinero a quienes tienen a cargo a sus otros hijos para satisfacer las necesidades de los mismos. Esto genera una situación de dependencia y una explotación de su ser mujer para resolver la cotidianeidad propia y la de sus hijos.

En este sentido, establecen vínculos afectivos precarios que se construyen a partir de necesidades materiales insatisfechas y en base a una mercantilización de los afectos. Así mismo, sin haber contacto sexual, hay una continuidad de las estrategias de sobrevivencia de estas mujeres (que incluyen el trabajo sexual), por lo que hay de alguna manera una naturalización de esta forma de explotación.

Por lo tanto encontrarse privada de libertad no las exime de las responsabilidades familiares, sino que hay una continuidad de las responsabilidades del hogar, sobretodo la manutención de sus hijos, aun en la confinación, sintiendo muchas veces que la carga más difícil de sobrellevar y resolver son los problemas, al decir de ellas, “de afuera” o “de la calle”.

Esto evidencia los efectos pauperizantes de la privación de libertad a los que hace referencia Wacquant, que lo padecen también las familias. “(...) *la prisión exporta su*

*pobreza al desestabilizar constantemente a las familias y los barrios sometidos a su tropismo. De modo que el tratamiento carcelario de la miseria (re) produce sin cesar las condiciones de su propia extensión: cuanto más se encierra a los pobres, más certeza tienen éstos- si no hay ningún cambio de circunstancias- de seguir siéndolo duraderamente y, en consecuencia, más se ofrecen como blanco cómodo de la política de criminalización de la miseria (Wacquant, 2000:145).*

La situación de encierro produce mucha angustia, además de ansiedad por la libertad. Están presentes muchos temores de cómo seguir al obtener la misma, cuando las mujeres son conscientes de que aunque exista en ellas el deseo de modificar la manera de resolver su cotidianeidad, no saben si lo lograrán.

Sienten como una amenaza el entorno donde residen, además de no contar con el apoyo emocional ni material de la familia por estar en la misma situación. La incertidumbre acompaña a los demás sentimientos, primero de conocer la pena a cumplir y luego, como ya se mencionó, de cómo seguir al obtener la libertad. Hay un reconocimiento de la vulnerabilidad social que portan.

Pero en momentos de no soportar más la situación de confinación y, al repensarse a sí mismas, se proyectan intentando un cambio en el modo de vida que supone realizar lo aceptable socialmente, es decir integrarse al mundo del trabajo formal del que están desafiadas o al que nunca han estado integradas.

Al mismo tiempo, reconocen que su nivel educativo descendido, la falta de experiencia laboral y el estigma consecuencia de esta vivencia, son obstáculos para vender su fuerza de trabajo por un salario digno que les permita como mujeres jefas de hogar cubrir las necesidades de sus hijos y propias.

En suma, se trata de mujeres jóvenes, con sus parejas también privadas de libertad, con escaso sostén familiar, provenientes de sectores sociales económicamente descendidos, desafiadas del mundo del trabajo o que nunca han estado vinculadas al mismo. Cargan con el mandato de género de ser entre otras cosas “buena madre”, lo que las vuelve más estigmatizadas que los varones al estar privadas de libertad. Su bajo nivel educativo y el deterioro de sus condiciones de vida, que data de varias generaciones, han sido obstáculos para estar relacionadas con el mercado laboral. Al no obtener recursos mediante su fuerza

de trabajo, lo hacen a través de actividades que las posicionan en un lugar de conflicto con la ley penal.

## Capítulo IV Consideraciones finales

El desarrollo de este trabajo buscó comprender los cambios producidos en la sociedad que determinan situaciones de exclusión social, apareciendo la privación de libertad como una de sus máximas expresiones. Constituye un trascender la práctica cotidiana laboral y una aproximación a una realidad tan compleja, con la intención de que sea el comienzo de un proceso de investigación propio en esta área.

Conocer estos cambios supuso en primer lugar, hacer referencia al surgimiento de la cuestión social y sus manifestaciones en la actualidad, a las políticas sociales como respuesta del Estado a las contradicciones que se generan a partir del antagonismo capital/trabajo.

Estas contradicciones han tenido diferentes expresiones a partir de los cambios societales en las últimas décadas. Las transformaciones en el mundo del trabajo, producto del nuevo régimen de acumulación flexible, preparan un escenario sin certezas, donde prevalece la incertidumbre que genera la inestabilidad laboral, así como la imposibilidad de ingresar al mundo del trabajo formal y legal para algunos sectores de la población.

Para comprender la respuesta estatal a las expresiones de la cuestión social, se analizó el devenir de las políticas sociales, haciendo referencia a sus puntos de inflexión.

Durante las primeras décadas del siglo XX nuestro país vive una etapa de desarrollo que permite sostener un sistema de políticas sociales donde las prestaciones son asociadas a los trabajadores, generando a su vez altos niveles de integración. El mundo del trabajo, en momentos de pleno empleo, es el soporte de integración social y las políticas sociales se generan en torno a este mundo.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, del año 1970 más precisamente, con la renovación del capitalismo, el incremento del desempleo estructural y de la precarización del empleo, hay una reorientación del sistema de seguridad social, comenzando el repliegue del Estado en este sentido. Se mantiene la presencia estatal en los sectores más vulnerables a través de servicios públicos precarios y estigmatizantes.

En la década de los 90, con el Consenso de Washington, la situación se complejiza aún más, donde se pone de manifiesto la reducción de la intervención estatal implementando sobretodo políticas sociales residuales, focalizadas y descentralizadas.

El Estado transita desde el año 2005, con la asunción al gobierno del Frente Amplio, una recuperación en su responsabilidad social la cual se manifiesta en una serie de reformas. Esto permite, atender la situación de emergencia social de manera focalizada, a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social y el Plan de Atención a la Emergencia Social. De esta manera, se articulan una serie de programas nuevos y se reorganizan los programas de asistencia social ya existentes. Actualmente lleva adelante componentes del Plan de Equidad, acompañado de reformas, con una pretensión de universalidad aun no alcanzada.

Busca expandir la cobertura a partir del trabajo formal mediante un sistema contributivo, mientras que para la población fuera de este sistema, implementa transferencias monetarias y acceso a los diferentes programas focalizados que se encuentran bajo la órbita del citado Ministerio.

En las últimas décadas se asiste a un aumento de personas que subsisten en la ilegalidad. El no acceso al mundo del trabajo formal, entre otros factores, lleva a ciertos sectores de la población a desempeñar como forma de subsistencia “trabajos” y actividades en el marco de la ilegalidad penalmente castigada, siendo vulnerables a perder la libertad y ser reclusos en centros carcelarios. Aquí se ubica la población de la Unidad N° 9, El Molino - que se toma en este trabajo como ilustración de la situación de privación de libertad- que indica estar asociada a los procesos de exclusión social.

El conocimiento empírico producto de la experiencia laboral con personas privadas de libertad y la aproximación teórica a la respuesta estatal frente a las manifestaciones de la cuestión social, revelan que las políticas sociales no han tenido cobertura suficiente para toda la población. El Estado no ha podido alcanzar a la población por fuera de la integración laboral formal, -aun a partir de la reformulación de las políticas sociales durante la última década- sólo brindar las transferencias monetarias previstas y otras políticas sociales con escasa materialidad, no habiendo modificaciones estructurales.

Si bien se puede acceder a trabajos transitorios (Uruguay Trabaja, Barrido Otoñal, por ejemplo) y con esto lograr niveles de inclusión, justamente la transitoriedad, las

dificultades de acceder a trabajos formales y lograr una franca integración, hacen que las mujeres retomen actividades ilícitas o las realicen en forma paralela.

Las mujeres aquí citadas comienzan su camino hacia la exclusión, sobreviviendo a través de prácticas no aceptadas socialmente y sancionadas penalmente. Estas prácticas hacen parte de la subjetividad, convirtiéndose en una de las maneras posibles de sobrevivir por ser prácticas adquiridas y arraigadas en su ámbito privado o familiar.

En términos generales, estas mujeres pertenecen a generaciones que han nacido en la exclusión, no tienen apoyo familiar ya que sus integrantes se encuentran en la misma situación. Han vivido múltiples discriminaciones que hacen a la exclusión en sus expresiones más duras, nacen en hogares sin posibilidades de crecimiento y desarrollo de sus capacidades, a la sombra de sus necesidades básicas insatisfechas, en una sociedad regida por la impronta del consumo como requisito imprescindible para tener un lugar socialmente válido.

Las mujeres que ingresan a la cárcel, por lo general son jefas de familia, con bajo nivel educativo, pertenecientes a las zonas más carenciadas, desvinculadas del mundo del trabajo, intentando inscribirse en la sociedad a través del consumo material. Son impulsadas a vivir y a sostener a sus familias traficando, estafando y rapiñando.

La falta de contención familiar, los múltiples abandonos, la obligación de aprender a sobrevivir en contextos donde el riesgo de dañar su integridad física está siempre presente, conduce a estas mujeres a establecer una relación problemática con el consumo de drogas. Este es un elemento a considerar en su trayectoria delictiva, ya que muchos delitos están relacionados a sostener económicamente este consumo, entre otros.

Incorporan en su estadía en los establecimientos subjetividades que tiñen negativamente su autoestima. Tienen escasas posibilidades de crecimiento personal y de superación para incorporarse a los ámbitos de sociabilización y en particular al mundo laboral. Los niveles de exclusión se profundizan en todas sus dimensiones.

Se observa que el tratamiento que ha planteado el Estado dentro de los establecimientos carcelarios hasta el momento no permite otras posibilidades. La política carcelaria en referencia a la Unidad N° 9, carece de propuestas que brinden herramientas y experiencia para acceder a empleos y poder sostenerlos. Es necesario que se intervenga en este sentido

durante el cumplimiento de la pena, ampliando las propuestas educativas, incorporando enseñanza de oficios y actividades laborales atractivas, más allá de las tareas domésticas hoy planteadas.

Si bien está contemplado trabajar fuera del establecimiento, actualmente sólo es posible el ingreso de un número pequeño de mujeres al trabajo transitorio Barrido Otoñal (IM). Las mujeres que aspiran a un puesto de trabajo, luego de sortear los criterios de selección se encuentran ante el obstáculo colocado por el Poder Judicial, en cuanto no todas las postulantes son autorizadas. De este modo además de generar frustración en la mujer, no se promueve la inclusión social, por el contrario, profundiza las discriminaciones.

En este sentido, contar con otras oportunidades de trabajos extramuros ampliaría las posibilidades de inserción laboral, lo que impactaría positivamente en las mujeres.

Por otro lado, sería pertinente una reorganización de los aspectos dinámicos de la cárcel, permitiendo mayor autonomía de la mujer para resolver la cotidianeidad propia y de su hijo.

Es importante que la política penitencia contemple la intervención con la familia, en particular con los hijos/as que no ingresan al establecimiento, involucrando a las instituciones referentes para la infancia, generando una red de contención y protección de sus derechos.

Egresan del establecimiento estigmatizadas por la vivencia del encierro, y por la ruptura con el mandato social que marca el ordenamiento de género, es decir, en una situación más vulnerable que cuando ingresaron. Lo que sugiere contar con una política integral en la que se contemple también el egreso apuntando a posibilidades reales de empleo y de vivienda, teniendo en cuenta que cuando recuperan la libertad disminuyen las escasas oportunidades de inserción laboral, social y educativa.

A partir de la Ley de Humanización de Cárceles ingresan las políticas sociales a los establecimientos penitenciarios. De esta manera se abren nuevas posibilidades para las mujeres con el ingreso de operadores penitenciarios, programas socio educativos laborales, políticas sociales, y con la conformación de instancias que nuclea a estos actores. Con esto comienza tímidamente a alejarse la gestión carcelaria de la concepción de la pena de prisión únicamente como forma de castigo y ocultamiento social.

*Pero ¿Cuáles son los límites entre las determinaciones sociales y las posibilidades de autodeterminación de las mujeres privadas de libertad?*

En la instancia de análisis se confirma lo que se fue visualizando durante el proceso de estudio, es decir, que si bien fue la guía de este trabajo, su respuesta no puede ser alcanzada con este trabajo. Se requiere la profundización de esta investigación exploratoria y su abordaje desde el conocimiento interdisciplinario para alcanzar algo más acabado, pero sí se puede contribuir con el conocimiento generado en la praxis.

Los conceptos analizados más los elementos de la práctica laboral, indican que las mujeres privadas de libertad parte de este estudio comparten en términos generales las mismas características en sus historias de vida siendo claramente visible la desprotección material y afectiva. Pero ¿por qué estas mujeres realizan actividades sancionadas penalmente y no otras que comparten las mismas determinaciones sociales? Aquí entra en juego la subjetividad, los recursos internos de cada mujer, la construcción de redes de contención tanto familiares como de la comunidad, que le permitan buscar otras alternativas. Este análisis lleva muchas veces a responsabilizar de manera individual la superación de esta situación, dando continuidad a la lógica de que el bienestar sea alcanzado por el esfuerzo individual.

Hasta el momento la integración social no se ha alcanzado, las políticas sociales solo permiten procesos de inclusión. La no distribución de la riqueza socialmente generada determina brechas en la sociedad, permaneciendo sectores portadores de gran vulnerabilidad social, permitiendo solamente la integración al modelo de sociedad dominante a partir del consumo material, con los riesgos inminentes de obtener los recursos de manera ilícita.

Respecto a la situación de confinación, dada su complejidad, no es abarcada en su totalidad en este trabajo. Se requiere profundizar en varios aspectos, como: maternidad en situación de privación de libertad, análisis de la situación desde la perspectiva de género, alternativas para el egreso, entre otros.

Por otro lado, se considera pertinente el análisis junto a otras disciplinas para comprender otras variables que hacen a la exclusión y a la privación de libertad. Comprender la presencia de patologías psíquicas determinadas socialmente y cómo la formación de estructuras psíquicas en procesos de inseguridad, violencia, amenazas que culminan en la

internalización de respuestas conductuales socialmente sancionadas, que al representar una amenaza o peligro la respuesta es el castigo a través del encierro.

Al mismo tiempo, otras miradas ayudarían a comprender, sin la pretensión de “psicologizar” esta problemática, el sufrimiento psíquico de estas mujeres las cuales han sido llevadas al límite de su existencia en la confinación con sus profundos impactos en la subjetividad.

El estudio y el trabajo interdisciplinario permitirían la comprensión tanto teórica como práctica de una temática con tantas aristas que requiere ser abordada más allá de la privación de libertad como castigo.

## Bibliografía

**Antunes, R.-** “*Dimensoes da crisis e metamorfosis do mundo do trabalho*” en O Serviço Social no século XXI. Serviço Social y Sociedade, N° 50. Cortez Editora. Sao Paulo, 1996.

**Baraibar, X.-** “*Acerca de la relevancia del estudio de las sociales para el Trabajo Sociales*” en Revista de Trabajo Sociales, año XVI. N° 25. Editorial Eppal. Montevideo, 2002.

\_\_\_\_\_ “*La articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos para el Trabajo Social*” en Serviço Social y Sociedade. Espaço público, cidadanía, terceiro setor. N° 59. Cortez Editora. Sao Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_ “*Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia*” en Revista Escenarios, Vol. 7, número 12, 2007.

\_\_\_\_\_ “*Las paradojas de la focalización*” en Revista Ser Social. Universidad de Brasilia. Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_ Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social. Montevideo, 2004.

**Bentura, J.P.-** “*Cambio y transformación social. Algunos aportes de la Sociología y la tradición marxista*”. Serie Documentos de Trabajo. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social. Talleres de impresiones de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, 1999.

\_\_\_\_\_ “*Experimentos para superar la crisis de integración social en el Uruguay progresista*” en Revista Frontera. Montevideo, 2011.

**Castel, R.** *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1997.

\_\_\_\_\_ *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Topia Editorial. Buenos Aires, 2004.

**Castells, M.** “*La sociedad red*” en La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Editorial Alianza. Madrid, 1997.

**De Martino, M.** Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo- liberalismo familiarista.

**Filgueira, F.** “*El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*” en Ciudadanía y política social latinoamericana. FLACSO. Costa Rica, 1998.

**Giorgi, V.** Conferencia: “*Construcción de la subjetividad en la exclusión*” en Seminario Drogas y exclusión social. Editorial Atlántida. Montevideo, 2006.

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

**Iamamoto, M.** O servicio social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético- políticas. Fortaleza, CRESS/CE N° 6, 1997<sup>a</sup>. Servicio Social y división del trabajo. Cortez Editora. Sao Pablo, 1997

\_\_\_\_\_ *Servicio Social y División del Trabajo*. Cortéz Editora. San Pablo, 1997.

**Laurel, A.-** “*Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo*” en La política social hoy. Borgani, E. y Montañó, C. (orgs.). Cortez Editora. San Pablo, 2000.

**Lo Vuolo, R.-** “*Economía política del Estado de Bienestar*” en El Estado benefactor: un paradigma en crisis. Miño y Dávila. Buenos Aires, 1991.

**Hobsbawm, E.** Historia del siglo XX. Crítica. Buenos Aires, 1998.

**Midaglia, C.; Robert, P.** “*Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables*” en Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. CLACSO. Buenos Aires, 2001.

**Midaglia, C.-** “*Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados*” en Consenso Progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo, 2009. Recuperado de [www.flacso.edu.es](http://www.flacso.edu.es)

**Montagut, T.** Política Social: una introducción. Editorial Ariel. Barcelona, 2000.

**Netto, J.** *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. Cortéz Editorial. San Pablo, 1997.

\_\_\_\_\_ *Reflexiones en torno a la “cuestión social”*. Buenos Aires, 2000

\_\_\_\_\_ Cinco notas a propósito de la cuestión social en Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético profesional. Borgani, E.; Guerra, Y. y Montaña, C. Cortez Editora. San Pablo, 2003.

**Pastorini, A.** “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites de la categoría “concesión- conquista” en La política social hoy. Borgani, E. y Montaña, C. (orgs.). Cortez Editora. San Pablo, 2000.

\_\_\_\_\_ *La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad en: Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea*. DTS. Montevideo, 2001.

**Pereira, P.-** “La política social en el contexto de la seguridad social y el Welfare State: la particularidad de la asistencia social” en La política social hoy. Borgani, E. y Montaña, C. (orgs.). Cortez Editora. San Pablo, 2000.

**PLAEDEZ, zonal 17.-** “Montevideo como te veo, como te quiero”. *Plan Estratégico de Desarrollo Zonal, Año 2000*. Talleres Gráficos de I.M.M. Montevideo, 2000.

**Rossanvalon, P.-** *La nueva cuestión social. Repensando el Estado de providencia*. Buenos Aires, 1995.

**Wacquant, L.-** las cárceles de la miseria. Manantial, Buenos Aires, 2000.

## *Fuentes Documentales*

**Informe de Comisionado Parlamentario Año 2012.-** [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)

**Ley 17897.-** Año 2005. -[www.impo.gub.uy](http://www.impo.gub.uy)

**Ley 14470.-** Año 1975.- [www.impo.gub.uy](http://www.impo.gub.uy)

**Plan de Emergencia.-** Año 2005.- [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

**Plan de Equidad.-** Año 2007.-[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

**Objetivos y acceso al PANES.-** Año 2005.-[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)