

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

**El sistema de (des) protección social:
las paradojas de la asistencia**

Alison Steiner Romero
Tutora: María Laura Vecinday

2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	PAG. 3
“DESCUBRIMIENTO” DE LA FAMILIA. LA “CUESTIÓN SOCIAL”: RESPUESTA TRADICIONAL.....	PAG. 6
FAMILIA TRADICIONAL Y PROTECCIÓN.....	PAG. 6
LA “APARICIÓN DE LA SOCIEDAD” Y LA FAMILIA NUCLEAR.....	PAG. 8
LA “NUEVA CUESTIÓN SOCIAL”: INTENTOS DE RESPUESTA EN EL SIGLO XX.....	PAG. 14
ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LOS ESTADOS DE BIENESTAR SOCIAL.....	PAG. 14
AGOTAMIENTO Y CAMBIO DE ORIENTACIÓN: LOS 90´	PAG. 16
EL URUGUAY “CERCANO”: EL SISTEMA DE PROTECCIÓN LOCAL.....	PAG. 19
UN POCO DE HISTORIA: LOS ORÍGENES Y EL URUGUAY “DEL NOVECINETOS”.....	PAG. 19
EL SIGLO XXI: RE-ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	PAG. 24
ALGUNAS CLAVES PARA COMPRENDER LA (DES) PROTECCIÓN DEL SIGLO XXI	PAG. 30
CONSIDERACIONES FINALES: LAS PARADOJAS DE LA ASISTENCIA.....	PAG. 37
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	PAG. 40

INTRODUCCIÓN

El desarrollo histórico de la humanidad, al menos desde fines de la Edad Media, ha estado signado por una determinada relación familia- comunidad- Estado (a partir de su aparición como tal y en sus múltiples configuraciones). Relación ésta que no ha sido lineal, unívoca, sino más bien contradictoria, y muchas veces conflictiva. Del mismo modo, y en consonancia con lo anterior, los modelos de desarrollo económico-productivos, han ido modelando y determinando dicho entramado de relaciones e implicaciones, generando determinados paradigmas en cuanto a la concepción de cada una de estas “instituciones”, lo que se espera de cada una y sus formas de relacionamiento.

Los procesos de administración y “resolución” de dichas contradicciones y conflictos son particulares de cada momento histórico-social y político, y de cada sociedad.

Con la instauración del capitalismo como modo de producción y en la actualidad, en los que algunos autores denominan “segunda modernidad”, “modernidad tardía” (Castel, 2010; Beck y Beck-Gernsheim, 2003; Beck, Giddens, Lash, 1997), el concepto de familia entra nuevamente en debate. ¿Cuál es el lugar de la familia en el mundo actual? ¿Qué papel debe cumplir? Frente a la creciente “individualización” de los proyectos de vida, la multiplicidad de modos de vida ¿qué podemos entender por familia?

Sabido es que el modelo de desarrollo capitalista – exacerbado en su fase actual- genera fuertes contradicciones y un creciente (para algunos inédito) proceso de exclusión de grandes segmentos poblacionales, pauperización, lo que hace posible establecer variados discursos y prácticas en torno a los “desafiliados”, “excluidos”, e incluso “indomables” que habilitarán determinadas formas de intervención social, de control social, que traen consigo ciertas ideas por detrás, en fin, una ideología que las legitima a sí mismas y al modelo global de organización social actual.

El propósito de este trabajo es, haciendo un recorrido histórico somero principalmente en la organización social y productiva, en el concepto familia y

su particular relación con el Estado y la comunidad, intentar explicitar la discusión en la actualidad de cómo esa relación se está dando, qué lugar se asigna a cada una de las partes en los sistemas de protección y bienestar social y cuáles son los modelos predominantes de intervención en la actualidad (con su concomitante proceso de control, disciplinamiento), sus implicancias y desafíos ideológicos, teóricos, técnicos-metodológicos, y éticos para la profesión.

Se parte de la premisa de que la familia ha sido objeto de interés de múltiples disciplinas desde hace más de cien años, y se hace acuerdo en que ha sido objeto de estudio para su intervención política, su adecuación: cuál es su función, cómo debe inscribirse y vincular al individuo con la sociedad, cuál debe ser su integración, son todos elementos que han sido definidos históricamente en “consonancia” con los modelos de organización social y de producción.

En el primer apartado se hará un recorrido histórico sintético desde la aparición de la familia moderna, los cambios en su función social, la aparición de la infancia y la vida privada, de la casa como refugio frente a un mundo hostil (Lasch, 1996). Asimismo se hará mención a la aparición de lo social como campo de resolución de las paradojas de la modernidad, surgimiento del concepto de Estado Social. Se hará mención aquí a los procesos acaecidos principalmente en la Europa del siglo XVIII y XIX.

En un segundo capítulo se analizará someramente la conformación de los Estados de Bienestar Social, su realización y agotamiento y la aparición de nuevos lineamientos políticos –ideológicos en lo que se denomina “modelo neoliberal”. Aquí se analizarán principalmente los procesos que se desarrollan en América Latina y las particularidades que las políticas sociales han tenido en el contexto socio-histórico y geográfico mencionado.

En el tercer apartado se realizará el análisis del sistema de protección social en Uruguay, para lo cual, se considerará el recorrido histórico- político y social que se desarrolló precedentemente en este trabajo para lograr comprender la actualidad de la política social y las estrategias más salientes de implementación.

En un apartado final, por un lado, se sintetizará lo desarrollado en el presente trabajo, y por otro, se intentará reflexionar acerca de la problemática de la protección social y los desafíos que la sociedad contemporánea presenta.

Por último se presentarán algunas interrogantes que del trabajo se derivan y las conclusiones a las que se ha arribado.

“DESCUBRIMIENTO” DE LA FAMILIA. LA “CUESTIÓN SOCIAL”: RESPUESTA TRADICIONAL.

En primer lugar se debe subrayar que cuando se hace referencia a la familia se entiende por ella una institución compleja, determinada históricamente por un contexto político, social y económico. Varios autores (Lasch, 1996; Heller, 1984; Donzelot, 2008; Airès, 1981) han producido conocimiento sobre la familia y la han conceptualizado desde distintos marcos, tanto teóricos como ideológicos, analizando cómo la han conminado a cumplir con determinados papeles de acuerdo a las realidades socio- históricas y geográficas. Se acuerda con varios de ellos en que más allá de estas diferentes miradas la familia ha sido siempre objeto de conocimiento pero fundamentalmente de intervención; la familia se construyó como objeto de conocimiento para ser intervenida “racionalmente” al menos desde el comienzo de la modernidad.

FAMILIA TRADICIONAL Y PROTECCIÓN

Se hace acuerdo con Heller (1989) que la familia bajo el rótulo del *Antiguo Régimen* se constituía como elemento central dado que representaba el ámbito de toda actividad productiva y reproductiva. La no pertenencia a una familia planteaba un problema de orden público: la centralidad de la familia es tal que fuera de ella no habría protección alguna.

Se inscribe en relaciones de dependencia público-privadas indisociables y por ello se configura

como eslabón en las series sociales que organizan a los individuos en torno a la posesión de un estado (a la vez oficio, privilegio, y estatus) conferido y reconocido por conjuntos sociales más vastos. Por consiguiente, es la organización política más pequeña que pueda haber (Donzelot, 2008, p. 53).

Es el jefe de familia quien responde por sus miembros frente a los aparatos centrales, debe ser el garante de la fidelidad al orden público de todos sus miembros, proporcionar renta (impuesto, trabajo, etc.); a cambio de ello recibe

protección y reconocimiento de su estatus. Es a través de él que la familia se inscribe en grupos de pertenencia - como redes de solidaridad (comunidades aldeanas, corporaciones) - y/o bloques de dependencia de tipo religioso o feudal. “Como contrapartida (...) tenía un poder más o menos discrecional sobre aquellos que lo rodeaban” (Donzelot, 2008, p. 54): mujeres, niños y personas asociadas le deben obediencia.

En este sentido:

Essa família antiga tinha por missão - sentida por todos- a conservação dos bens, a prática comum de um ofício a ajuda mútua quotidiana num mundo em que um homem, e mais ainda uma mulher isolados não podiam sobreviver, e ainda, nos casos de crise, a proteção da honra e das vidas. Ela não tinha função afetiva (...) as trocas afetivas e as comunicações sociais eram realizadas, portanto, fora da família, num meio muito denso e quente, composto de vizinhos, amigos, amos e criados, crianças e velhos, mulheres e homens (...). As famílias conjugais se diluíam nesse meio. (Ariès, 1981,p.4).

La socialización de los niños, la transmisión de conocimientos y valores se realiza por fuera de la familia:

(...) não eram portanto nem asseguradas nem controladas pela família. A criança se afastava logo de seus pais (...) durante séculos à educação foi garantida pela aprendizagem (...) a criança aprendia as coisas que devia saber ajudando os adultos a fazê-las (Ariès, 1981, p. 3)

Por último se debe reafirmar que lo enunciado anteriormente no deberá suponer que la “familia tradicional” se constituye como una abstracción, sino que por el contrario la conformación particular estará diferenciada por algunas variables tales como la ubicación geográfica de “la casa”, donde se desarrolla la vida familiar y la clase social de pertenencia. Lo mismo vale para el análisis de la transformación de la familia tradicional hacia la familia moderna: no deberá ser leído de una manera lineal (Shorter, 1995).

Autores darán más significación en este pasaje a elementos vinculados con cambios en los sentimientos (Shorter, 1995), otros verán en el descubrimiento de la infancia y reorganización de los espacios de la vivienda (Ariès, 1981;

Lacsh, 1996) un elemento crucial en el análisis, otros pondrán foco en el proceso de producción y la aparición de la propiedad privada como fundamental en el proceso.

LA “APARICION DE LA SOCIEDAD” Y LA FAMILIA NUCLEAR

Ariès sitúa a principios del Siglo XVIII a la familia en un espacio distinto al de la comunidad, vecindad, lejos de la vida pública, de la plaza: “sua retração dentro de uma casa melhor defendida contra os intrusos e melhor preparada para a intimidade” (Ariès, 1981, p. 16), cuya distribución y especialización de las habitaciones ayudará al surgimiento del “sentimiento de familia” entre sus integrantes.

Este proceso de diferenciación y especialización de las salas dentro de la casa, la nueva organización de los espacios privados que disponen los diferentes miembros de la familia comienza a realizarse primero entre los sectores sociales más acomodados, extendiéndose luego a las capas populares.

No século XVIII encontramos na família (...) a preocupação com a higiene e a saúde física. Tudo o que se referia às crianças e à família tornara-se um assunto sério e digno de atenção. Não apenas o futuro da criança, mas também sua simples presença e existência eram dignas de preocupação - a criança havia assumido um lugar central dentro da família. (Ariès, 1981, p. 153)

Agrega Lasch (1996) que este sentimiento se ve permeado y determinado por los cambios procesados con respecto a la infancia: el niño comienza a ser visto como una persona, ya no como un adulto pequeño, por lo cual y dada sus características particulares (inocencia, vulnerabilidad, etc.) era necesario brindarle un período de formación protegida, afectuosa y prolongada. Como resultado el proceso de crianza de los niños comienza a ser más exigente.

Es con la Revolución Francesa que se “conmina al Estado a hacerse cargo de los ciudadanos y a convertirse en la instancia responsable de la satisfacción de sus necesidades (...) la familia fue proyectada al corazón de un debate político

capital, puesto que ponía en juego la definición misma de Estado” (Donzelot, 2008, p. 56).

A partir do século XVIII, as pessoas começaram a se defender contra uma sociedade cujo convívio constante até então havia sido a fonte da educação, da reputação e da fortuna. Dai em diante, um movimento visceral destruiria as antigas relações entre senhores e criados, grandes e pequenos, amigos ou clientes. (...) ele reforçaria a intimidade da vida privada em detrimento das relações de vizinhança, de amizades ou de tradições (...). Compreende-se que essa ascendência moral da família tenha sido originariamente um fenômeno burguês: a alta nobreza e o povo, situados nas duas extremidades a escala social, conservaram por mais tempo as boas maneiras tradicionais, e permaneceram indiferentes à pressão exterior (Ariès, 1981, p. 268)

Shorter (1995) entiende que este proceso de cambio en la familia tiene una explicación preponderante en el capitalismo de mercado en el que la revolución en el “sentimiento” (romanticismo) se asocia a una creciente mentalidad individualista, propia de la racionalidad económica. En este sentido entiende que este cambio no sólo altera la inscripción del hombre al mercado de trabajo, sino que fue transferido hacia las obligaciones para con la comunidad y los lazos con la familia. “Uma vez aprendidas as regras do individualismo do mercado, elas facilmente tomaram o controle de toda a arena das atitudes conscientes (...) conduz ao egoísmo cultural; a gratificação particular torna-se mais importante do que o enquadramento no bem-estar comum” (Shorter, 1995, p. 277): aquí el sentimiento de libertad sobre todo en la clase trabajadora toma un papel relevante para el autor.

La familia nuclear (madre, padre e hijos) nace así como un modelo de solidaridad que separa esta unidad doméstica de la comunidad que la rodea, en la que sus miembros sienten que deben protegerse del medio exterior bajo formas de aislamiento y privacidad: la domesticidad es la contracara del ascenso de la familia nuclear, que moldea la relación madre-hijo (que también se transforma primariamente en las clases medias, la burguesía ascendente).

El sistema familiar burgués se apoya en lo que los sociólogos denominan matrimonio de compañía, en un hogar centrado en los hijos, en el aislamiento de la familia nuclear del sistema de parentesco y de la sociedad, lo que da por sentado la separación entre vida privada y vida pública y entre trabajo y tiempo libre. (Lasch, 1996)

El progreso de la división social del trabajo, los procesos de creciente urbanización e industrialización colocan en cuestión la eficacia de las solidaridades familiares y comunitarias como mecanismos de protección social (Vecinday, 2009)

Dos elementos que pueden poner en peligro al comienzo del siglo XIX en la Europa central la definición liberal del Estado: el pauperismo (olas de indigentes que en el período revolucionario reclaman más subsidios del Estado basándose en los derechos a la asistencia, trabajo y educación); y, la creciente fractura en el cuerpo social de condiciones de vida y costumbres con la posibilidad de generar conflictos graves (minoría burguesa civilizada y un pueblo bárbaro).

A los responsables del orden público ya no les inquietaba sólo la proliferación de quienes no trabajan (los vagabundos y los mendigos asistidos) sino la precariedad de la situación de los que sí tenían trabajo; el pauperismo era una amenaza al orden público y social (Baráibar, 2002, p. 97)

La novedad de este hecho no está dada por la existencia de desigualdades entre las capas sociales (la apropiación de los bienes sociales de manera desigual es un hecho bastante más antiguo) sino por las consecuencias que la aparición del capitalismo industrial trajo en la dinámica de generalización de la pobreza:

Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente dos seus membros que, além de no terem acesso efetivo tais bens e serviços, viam-se despossuídos até das condições materiais de vida de que dispunha anteriormente (Netto, 2010, p.2)

Más aún, lo que resulta significativo en términos históricos y para el análisis del presente trabajo es la revisión de los modos de dar respuesta a esta realidad: ya no es legítima la mera represión, la economía liberal necesita procedimientos de formación y conservación de la población.

La modernidad es relatada aquí con sus dos caras: la igualdad que todo hombre tiene por su condición de tal y la desigualdad proveniente de su inserción en la sociedad capitalista.

Con el ascenso de la burguesía se reeditan las contradicciones. Aparece la filantropía como respuesta a las demandas sociales de las clases populares; respuesta ésta que

no debe entenderse como una fórmula ingenuamente apolítica de intervención privada en la esfera de los problemas denominados “sociales”, sino que debe ser considerada como una estrategia deliberadamente despolitizante frente a la instauración de los servicios colectivos destinada a procurarle una posición neurálgica equidistante de la iniciativa privada y de la iniciativa estatal (Donzelot, 2008, p. 59)

Este autor identifica dos ejes de la estrategia filantrópica: por un lado, existe un polo asistencial que utiliza al Estado

como medio formal para hacer circular una serie de consejos y pautas de comportamiento, para convertir una cuestión de derecho político en una cuestión de moralidad económica (...) puesto que con relación a él [Estado] todos somos formalmente iguales, ya no hace falta reclamar derecho alguno a ser asistido (...) les daremos los medios para que sean autónomos (...) y, por nuestra parte, nos reservaremos el derecho a sancionar mediante una tutela puntillosa los pedidos de ayuda (...) puesto que constituirían un indicio flagrante de falta de moralidad (Donzelot, 2008, p.60)

Por otra parte la existencia de un polo médico-higienista el cual se propone utilizar la demanda del papel del Estado como

medio material para conjurar los riesgos de destrucción de la sociedad (...) La tendencia médica es la contrapartida necesaria de la tendencia

industrial (...) y harán de la esfera industrial el punto de aplicación y sostén de una civilización de las buenas costumbres, de una integración de los ciudadanos (Donzelot, 2008, p.60) .

Estos dos ejes sustituirían el poder soberano irrestricto o caprichoso por un poder positivo como el consejo eficaz y la norma preservadora, antes que la represión y la caridad humillante, y proyectan en la familia los elementos que amenazaban con su descomposición (dependencia y autoridad patriarcal) para acoplarlas en una nuevas síntesis adecuada para resolver los problemas de orden público. (Donzelot, 2008).

Existe hacia finales del siglo XIX un tercer polo filantrópico identificado principalmente en relación a la intervención en la infancia “por la reunión en un mismo objetivo de aquello que puede amenazarla (infancia en peligro) y aquello que puede volverla amenazante (infancia peligrosa)” (Donzelot, 2008, p.83) que ha sido acompañado por la aparición de una nueva serie de profesiones: asistentes sociales, educadores.

El ascenso de lo social hace referencia a un sector particular en el que se expresan un conjunto de problemas muy variados, instituciones específicas y un conjunto de personal calificado, que están unificados en su ámbito de intervención en torno a las clases menos favorecidas.

Tomando en cuenta el planteo de Donzelot lo social se constituiría como un híbrido: no se confunde con el sector económico, ni tampoco con lo público o lo privado, se encuentra entre lo civil y lo político, más bien aparece en la intersección de éstos y repercute en ellos de modos peculiares; sin embargo identifica a la familia como el epicentro de la intervención de “lo social”.

Para Donzelot, quien hace un análisis de la historia socio-política de la sociedad francesa en particular, “al encontrarse por primera vez el ideal republicano y la forma democrática producen (...) el estallido de la capacidad consensual que hasta entonces se adjudicaba al derecho (...) en el atolladero en que coloca a la esperanza republicana ante las acepciones contradictorias que se desprende de ella, es que surgirá la cuestión social” (Donzelot, 2007, p.) vinculada como elemento central de la discusión de la República, y más precisamente como problema neurálgico para su realización y éxito.

Surgirían así las nociones de solidaridad que consumó hacia finales del siglo XIX un movimiento legislativo que consagraría lo que se dio en llamar el “derecho social”, que desde la doctrina de la solidaridad se orientará a compensar los efectos de la miseria, a subsanar las fallas de la vida en sociedad:

el derecho se orientará a corregir la sociedad, no a reorganizarla (...) mediante el principio de la deuda previa, se hacía del medio para tratar los problemas sociales como medios que reclamaban reparación y no como el fruto de injusticias originales que reclamaban la refundación global de la sociedad (Donzelot, 2007, p.).

En este sentido aparece la “técnica aseguradora” que tiende a socializar los riesgos producto de la división del trabajo mediante los seguros, permitiendo dar respuesta a los problemas dentro del paradigma de la solidaridad (eliminando así la responsabilidad individual en los problemas sociales), presuponiendo la funcionalidad individual a la sociedad y la interdependencia de sus miembros, coloca al Estado no como un agente de transformación de las relaciones capital-trabajo, sino como agente que hacía visible los lazos de solidaridad existentes: administraba la contribución de todos para el mejoramiento de la sociedad.

El derecho social podía pretender reemplazar con el mecanismo de la promoción de lo social, es decir, de la reducción de los riesgos de todos y del simultáneo aumento de las oportunidades de cada uno, la oposición original entre el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad (Donzelot, 2007, p.).

Asimismo puede entenderse también como una desarticulación del poder patronal con la promulgación de normas generales de organización del trabajo: relativas al horario, condiciones laborales, higiene, etc., lo que tiende a reducir el paternalismo patronal, que hacia el comienzo del siglo XX cede lugar a los cárteles y a los monopolios.

LA “NUEVA CUESTIÓN SOCIAL”: INTENTOS DE RESPUESTA EN EL SIGLO XX

ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LOS ESTADOS DE BIENESTAR SOCIAL

El siglo XX es el siglo de la institucionalización de las protecciones sociales, que encuentra su máxima expresión en la consolidación de los Estados de Bienestar, en lo que algunos autores llaman la “era de oro” del capital. Supuso una manera particular, y considerada excepcional (producto de un momento de bonanza sin precedentes) de resolver la encrucijada de la modernidad (igualdades formales, desigualdades reales), la materialización de un “pacto de clase” (Estado como permeable a las demandas de las clases populares, al mismo tiempo que garante de la acumulación y el lucro), con un creciente compromiso con el pleno empleo y niveles de consumo elevados. En este sentido se entiende al Estado como agente de modernización, y por ello planificador e interventor tendiente “a garantizar un mercado de consumo de masas (pleno empleo, seguridad social y asistencia) (...) [con la] convicción de que era necesario colocar ciertas vallas al libre mercado” (Vecinday, 2014, p. 47), con creciente tendencia a la inversión pública, asegurando un elevado nivel de actividad económica.

Asimismo, se entiende al Estado de Bienestar como una respuesta a las exigencias del capital en cuanto a la conservación de la fuerza de trabajo en un período histórico en que se hace patente la superexplotación donde “la preservación y el control continuos de la fuerza de trabajo, ocupada y excedente, es una función estatal de primer orden” (Netto, 1992, p. 15)

La protección social del Welfare State estuvo fuertemente asociada a la participación en el mercado de trabajo: el hombre (mayoritariamente varón) en su papel de trabajador, vinculado a colectivos protectores, lo que fortaleció e impulsó la organización colectiva de los trabajadores.

La clásica construcción del Estado de Bienestar se centró básicamente en la construcción del sistema de protección social en la familia del trabajador

como institución de beneficio de seguro social concedido al trabajador en cuanto proveedor del grupo familiar (...) lo que permitió (...) la existencia de una solidaridad familiar que garantizara elevadas transferencias materiales e inmateriales al interior de la familia (...) así, a través de la división de trabajo y responsabilidades (entre género y generaciones) y con una estructura asimétrica de interdependencias, [se constituyó] en la asociación explícita del Estado de Bienestar Social (Tamaso, Campos y De Lima, 2006, p.168)

Pueden clasificarse en dos grupos las prestaciones sociales características de los Estados de Bienestar: por un lado, políticas contributivas, contractuales dirigidas para dar respuesta a las necesidades de las poblaciones que están incluidas en el mercado de trabajo y en el sistema de previsión contributivo; por otro, políticas distributivas, no contractuales y desmercantilizantes, donde se incluyen las prestaciones y servicios sociales públicos, con financiación estatal. Aquí pueden incluirse las prestaciones universales en materia como la salud, educación. (Vecinday, 2014; Narbono, 2012).

El Estado intervendrá crecientemente en la vida privada de los trabajadores y más específicamente, en los modos de vida de los trabajadores que puedan eventualmente, atentar contra el sistema de producción y la reproducción de la fuerza de trabajo: control sobre su vida y el uso de su tiempo.

el mundo moderno se inmiscuye en todo y destruye su privacidad (...) la sociedad burguesa siempre ha mantenido la promesa de que las satisfacciones privadas compensarán el hecho de que el trabajo se haya reducido a una rutina pero al mismo tiempo destruye este compromiso organizando el tiempo libre como una industria (Lasch, 1984, p.23)

En este sentido, se entiende que a nivel del impacto del sistema de protección social en la institución familia:

la sociedad misma se ha encargado de la socialización o ha sometido la socialización de la familia a un control cada vez más efectivo. Luego de haber debilitado así la capacidad para la autodirección y el autocontrol,

ha destruido una de las principales fuentes de cohesión social. (Lasch, 1984, p. 263)

Se comparte con varios autores (Vecinday, 2014; Lasch, 1984) que la regulación estatal propia de los Estados de Bienestar y su intervención en varios aspectos de la vida social han propiciado al debilitamiento de las protecciones sociales más cercanas: las familias.

En América Latina las deficiencias en la distribución de la riqueza generan sistemas de bienestar incompletos, que en la mayoría de los casos cubrieron riesgos sociales de manera estratificada y únicamente a la población inserta en el mercado formal de empleo.

esta dinámica de protección social, si bien heterogénea, comenzó a propagarse de forma general en la región a mediados de la década del cuarenta del siglo pasado en la etapa de crecimiento denominada desarrollista, donde el Estado intervenía activamente en el área social y económica (...) No hay lugar a duda que el sello latinoamericano de bienestar se ha asociado con un modelo fragmentado en el tratamiento de los clásicos riesgos sociales, que contó con una seguridad social estratificada y en algunos casos hasta corporativizada, que tuvo serios déficits para incorporar a los trabajadores informales a través de su componente de asistencia (...) El modelo de amparo social regional tendió a organizarse en base a estrategias segmentadas de protección social para los incluidos en el mercado formal de empleo, a las que se agregaron iniciativas de atención pública, en oportunidades limitadas o incipientes, para los segmentos sociales en condiciones de precariedad laboral (Midaglia, 2013, p. 8)

AGOTAMIENTO Y CAMBIO DE ORIENTACIÓN: LOS 90´

La década del noventa ha sido definida como un período de transformaciones profundas en la matriz de protección social en América Latina (De Martino, Vecinday, 2011), en el marco de una renovada visión “social” de los organismos internacionales y un nuevo paradigma de desarrollo (Alvarez Leguizamón, 2002) que incluye en todas sus recomendaciones la lucha en la

reducción de la pobreza (Domínguez Uga, 2004) como principal (sino privilegiado y único) cometido de las intervenciones estatales en el marco de la crisis o agotamiento del Estado de Bienestar Social.

Los antecedentes a estas orientaciones se asientan en la década del 70, y principios de los 80, con el telón de fondo de la crisis en el padrón de crecimiento que desde el final de la Segunda Guerra Mundial y durante las tres décadas gloriosas dio lugar al pacto de clases que expresó el Welfare State y el cambio del modelo de acumulación de tipo “rígido” hacia la flexibilidad productiva que caracteriza la fase actual de acumulación (Netto, 1996) a nivel global y al agotamiento del modelo de desarrollo caracterizado por el esquema de sustitución de importaciones a nivel regional y local. Este proceso abrirá paso al ensanchamiento de la esfera autónoma del mercado en detrimento de la acción estatal, y más aún (teniendo como marco la mundialización de la economía así como de la política) un profundo cuestionamiento del papel de los Estados Nación, que comienzan a ser visualizados como desdibujados.

Los cambios aludidos, junto con el proceso de globalización, la instalación de una revolución tecnológica, la deslocalización productiva, autonomización financiera que escapa los controles de los Estados

reestrutura radicalmente o mercado de trabalho, seja alterando a relação entre excluídos/incluídos, seja introduzindo novas modalidades de contratação (mais flexíveis, do tipo “emprego precário”), seja criado novas estratificações e novas discriminações entre os que trabalham (Netto, 1996, p. 92)

Los países latinoamericanos se insertan en este contexto como Estados fuertemente endeudados, muchos de ellos en el ocaso de procesos dictatoriales previos que han repercutido de manera profunda en las condiciones de vida de la población.

Finalizando la década del 80, orientado a posibilitar el desarrollo de estos países y a la renegociación de la deuda externa, surgen una serie de medidas (recomendaciones del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo) conocidas como “El Consenso de Washington” que plasmará los lineamientos de la política económica de la década siguiente.

Entre las propuestas que ilustrarán el proceso se encuentran: reducción del gasto público; priorización del mismo y reducción del papel del Estado en la economía, reorientándolo hacia aquellos sectores que no sean punto de interés de la inversión privada; reforma tributaria; liberalización comercial; abolición de barreras hacia la inversión extranjera; privatización de empresas estatales; sistema legal de garantía a la propiedad privada.

El Estado no deberá ser más garante o promotor directo del desarrollo, el cual será realizado por el mercado, por lo que deberá restringir su actuación “de modo a tornar-se um catalisador, facilitador e parceiro dos mercados” (Domiguez Ugá, 2004, p.57) buscando la complementación entre ellos y no la sustitución del Estado de las funciones que se le atribuyen al mercado.

Con respecto al mercado de trabajo pasará a estar dividido en dos: por un lado aquellos que sí consiguen entrar en el mercado, y por otro, aquellos incapaces de integrarse por los que el Estado deberá velar, por medio de políticas sociales residuales.

Se observan efectos recesivos a nivel social, visibles fundamentalmente en el mercado de trabajo: reducción del empleo estatal e industrial, reducción salarial y deterioro en las condiciones de trabajo. Se señala la precarización de las fuentes de bienestar de la población, la infantilización y feminización de la pobreza, el aumento de la inseguridad ciudadana, la agudización de los procesos de segregación urbana y el aumento de la desigualdad. (Vecinday, 2014, p.80).

Algunos resultados “esperados” con las reformas no se reflejaron y lo que en realidad provocaron fueron impactos negativos en el bienestar de la población. Ya entrada la década del 90 el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo continúan generando agenda en los países latinoamericanos y participando de manera protagónica en la recomendación e implementación de medidas económicas y sociales donde el papel del Estado comienza a ser revalorizado, ya no como impulsor de desarrollo, sino desde una perspectiva liberal de eficiencia: focalización de las intervenciones estatales hacia los pobres (en el entendido de que son más vulnerables a los vaivenes de la

economía), descentralización de los servicios de salud y educación, inversión en “capital humano” son algunas de las recomendaciones más salientes.

EL URUGUAY “CERCANO”: EL SISTEMA DE PROTECCIÓN LOCAL

“Hasta 1875, en Uruguay, el Estado fue prácticamente una ilusión (...) [a partir de allí] y hasta inicios del siglo XX se desarrolló un importante proceso de construcción estatal. Sobre la base firme de estos cimientos se edificó el Estado uruguayo moderno (...) [que] durante el siglo XX logró dejar su huella en los rincones más recónditos del país y lo hizo con la profundidad legal, social y económica de una entidad omnipresente en la vida de los uruguayos”
(Filgueira, F; Garcé, A; Ramos, C; Yaffé, J, 2003 p. 174)

UN POCO DE HISTORIA: LOS ORIGENES Y EL URUGUAY “DEL NOVECIENTOS”

Siguiendo a Barrán (2009) los comienzos del siglo XIX (los inicios de Uruguay como nación independiente) nos refieren a una población eminentemente joven, con excesos en las tasas de natalidad y mortalidad, donde el 50 % de las muertes son de niños menores a 10 años, un índice de masculinidad elevado, la fuerza de trabajo es zafral o vaga: los pobres podrían vivir sin trabajar debido a la excedencia de alimentos (y sus costos casi inexistentes); existe una insubordinación de la clase no propietaria. A la mirada del extranjero es una sociedad altamente homogénea, la estructura social a simple vista se presenta con diferencias tenues entre propietarios y no propietarios.

El cuerpo de los habitantes actúa libremente, las prendas de vestir permiten el movimiento, las reglas de urbanidad son pocas y elementales, “la noción de lo íntimo era confusa y la comunidad invadía lo personal (...) el individuo estaba tan consustanciado con la comunidad que en realidad no percibía la exposición de sus sentimientos como invasión sino como participación de todos en todo” (Barrán, 2009, p. 192), el niño concebido como hombre pequeño, indiferencia entre el trabajo y juego, entre lo sagrado y lo profano.

La violencia física la impregna todo: “hubo una violencia privada y una estatal que recibió incluso legitimación legal y moral” (Barrán, 2009, p.42) y la forma de control el castigo del cuerpo, la coacción física utilizada para la concurrencia a la escuela, para la moralización de la vida privada de los hombres de las clases populares, la violencia física del maestro sobre el cuerpo de los niños cuyos métodos de enseñanza se encuentran influidos por la concepción del niño como salvaje al que hay que domar.

Hacia mediados de siglo XIX comienza a instalarse un proceso de modernización que acompasó la evolución demográfica, tecnológica, económica, política, social y cultural a la Europa capitalista. La sociedad comienza un proceso de creciente estratificación social, los cambios socio-económicos propician el nacimiento de

“una sociedad burguesa (...) [y] el Estado se modernizó y volvió efectivo y real su poder de coacción, a la vez que monopolizó la fuerza física (...) Las clases dirigentes en lo político-religioso y las `conservadoras´ o privilegiadas en lo económico-social, actuaron como los más eficaces agentes del cambio en la sensibilidad (...). En realidad, las clases altas sintieron muy tempranamente que la cuestión de la sensibilidad era una faceta más de la `cuestión social´ (...) uno de los aspectos a modificar del mundo en que vivían los sectores populares” (Barrán, 2009, p. 220-222).

La represión, el ahorro, el trabajo como el nuevo Dios rector y estructurador de la vida de las clases populares, control del cuerpo y la vestimenta, forman parte de una serie de valores y, al decir de Barrán, cúmulo de miedos que curas, maestros, médicos, padres de familia y dirigentes esgrimieron contra niños y adolescentes, jóvenes, mujeres y clases populares: “privatización de las emociones, la represión del alma, el puritanismo (...) el pudor en el cuerpo, la negación de la muerte (...) la seriedad de la vida” (Barrán, 2009, p. 233) se instalan entre los habitantes.

En las tres primeras décadas del Siglo XX se comienza a consolidar el Estado social Uruguayo, de la mano del proyecto batllista que además de “detentar el monopolio legítimo de la coacción física (...) desarrolla otras tres funciones:

productiva, reguladora y social” (Filgueira, F; Garcé, A; Ramos, C; Yaffé, J, 2003 p. 179). Es un Estado “planificador y regulador en materia económica y de las relaciones capital-trabajo e interventor en materia de políticas sociales” (Vecinday, 2011, p.73-74) que se estructura en la asistencia pública (salud, enfermedad, locura, indigencia), la instrucción pública (valga tener en cuenta sus criterios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad), la legislación laboral que regula las relaciones laborales y consagra derechos a la masa trabajadora (ley de ocho horas, salario mínimo, ley de silla, derecho a huelga, entre otros), y políticas de retiro de la fuerza de trabajo (con su incipiente generación de un modelo de seguridad social) según lo plantea Filgueira (Vecinday, 2014) . Paralelamente se materializan políticas sociales marginales dirigidas a la necesidad de sobrevivencia de la población indigente y otras orientadas a dar respuesta a determinadas necesidades sociales.

La combinación de estos pilares permitió la emergencia de una matriz de protección abarcativa que generó las bases de una sociedad igualitaria e hiperintegrada “capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social” (Midaglia, 2000 p. 26). El Estado de Bienestar alcanzó así importantes niveles de cobertura, calidad de los servicios y transferencias sociales (Filgueira y otros, 2003)

Durante la primera mitad del siglo XX mediante la política de estatizaciones, nacionalizaciones y establecimiento de monopolios estatales se configura el dominio industrial y comercial del país, trayendo consigo cambios estructurales y organizacionales en el Estado: tendencia a la diferenciación funcional con la creación de agencias estatales especializadas, aumento considerable del número de funcionarios (que según la época registrará tendencias particulares).

Tanto en la Administración como en las empresas del Estado existe un fuerte control político partidario de la burocracia (...) los años desde principio hasta mediados del siglo XX no son solamente los del aumento del rol del Estado (...) la construcción de la maquinaria estatal y de su burocracia es controlada por los partidos tradicionales y ello impregna decisivamente las formas concretas en que el Estado crece y funciona. (Filgueira y otros, 2003, p 186)

En el plano social el Estado empresario se justifica fundamentalmente en términos de equidad en el sentido de: “dotar a las clases sociales más numerosas y menos favorecidas de una suma de beneficios que de otra manera, serían únicamente accesible a los acomodados” (Mensaje del PE 22/11/1911. Citado en Filgueira y otros, 2003 p.180).

Ya en la década del treinta se generan una serie de medidas que caracterizaron a Uruguay como un estado asistencial, providente y anticipador (Filgueira en Vecinday, 2014).

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones llevado adelante en el país en la primera parte del siglo XX se sustenta, por un lado, en un contexto internacional de guerra y pos- guerra que lo hizo posible, y por otro, en medidas concretas que adoptó el Estado en cuanto a la ampliación de consumo de la población en un mercado interno demográficamente pequeño para el crecimiento industrial. (Midaglia, 2000)

El régimen de bienestar nacional es ubicado como un régimen de bienestar intermedio entre aquellos de tipo estatal, en el que la mayoría de la población se encuentra protegida por medio del mercado y/o la intervención pública, y los de la seguridad informal donde el bienestar se apoya en redes sociales y familiares. (Midaglia, C y Antía,F, 2007)

A mediados del cincuenta el país comienza a vivir una prolongada crisis y estancamiento y el Estado de Bienestar comienza a encontrar amenazada su fuente de financiamiento. Sin embargo esto no se tradujo en una reducción del mismo, “los esquemas de protección se mantuvieron prácticamente inalterados, pero funcionando bajo fuertes presiones sociales en pos de una mayor distribución de beneficios”. (Midaglia, 2000 p.27) La discusión política hacia fines de los cincuenta y entrados los años sesenta se centró en el papel del Estado y

se esbozaron dos proyectos de reforma del Estado: por un lado, un proyecto liberal, que promovía disminuir la incidencia del Estado en la economía, para que la iniciativa privada pudiera desplegar toda su energía creadora; por otro lado, un proyecto desarrollista, que hacía hincapié en aumentar la capacidad política y técnica del Estado, para

permitirle jugar un papel central en el impulso del desarrollo planificado de la economía. (Filgueira y otros, 2003 pp. 188-189)

La visión liberal gana terreno en el período por lo que el repliegue del Estado en el plano económico se hace posible, con un incremento del papel de la actividad privada.

Las últimas cuatro décadas del siglo XX en Uruguay son los años de la ‘amortiguada’ retracción del papel del Estado (...) [Sin embargo] en el terreno de las políticas sociales la visión liberal ha emergido mucho más tímida y tardíamente (...) en los años sesenta (...) los principales actores políticos coincidían en cuanto a asignar al Estado el papel central en la provisión de servicios sociales. (Filgueira y otros, 2003, p. 189-193)

En el período de la dictadura militar, aunque el gobierno de facto no se plantea la desarticulación del Estado de Bienestar, la calidad de los servicios y prestaciones sociales se verán resentidas por la reasignación de recursos, sobre todo en materia de salud, seguridad social y educación. (Midaglia, 2000; Midaglia y Antía, 2007)

El nuevo modelo económico mundial que hace su ingreso en la escena global ya a partir de los setenta da nuevos impulsos a la agenda liberal, y en Uruguay, el Estado verá plasmados esos impulsos en la última década [del siglo XX]. El Estado Social se mercantiliza, el Estado empresario se terceriza y el Estado regulador acepta crecientemente el libre juego de mercado. Aún, este Estado está lejos del Estado privatizador y minimalista. (Filgueira y otros, 2003, p. 200-201)

Igual se puede afirmar que Uruguay comienza en la década del noventa un proceso de reforma socio-económica de orientación al mercado que pregona la desregulación y flexibilización laboral, la privatización de servicios públicos (con fuerte oposición de la ciudadanía), la reducción del gasto público social, tercerizaciones de servicios.

En el campo social los servicios tradicionales fueron objeto de serias revisiones (Midaglia, 2000): el sistema previsional pasa en 1995 de un esquema enteramente público a uno mixto edificado sobre un pilar de capitalizaciones individuales y otro de solidaridad intergeneracional.

En el área pública social se agregan otras innovaciones, relativas a la reforma del sistema de educación estatal en el nivel primario y secundario, así como una serie de tercerizaciones de algunas de las clásicas prestaciones dirigidas a poblaciones infantiles y jóvenes en situación de pobreza. [Sin embargo se debe] indicar que no hay un solo proceso de reforma, sino varios que operan simultáneamente de acuerdo a las arenas de políticas (...) pese a la existencia de una orientación genérica común que apunta necesariamente a un replanteo del papel del Estado en sus clásicas áreas de intervención. (Midaglia, 2000, p. 11-12)

En términos generales “el sistema de políticas sociales emergentes, si bien incluyó una serie de criterios liberales, continuó con la intervención del Estado, asegurando, aunque con menor calidad en sus prestaciones sociales básicas, un perfil de amparo social que ha sido calificado de estatal proteccionista”. (Antía y otros, 2013, p.174-175)

EL SIGLO XXI: RE-ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

Por más que Uruguay ha sido identificado como uno de los países menos desiguales del continente, en los primeros años de este milenio se asiste a un proceso de creciente empobrecimiento, fragmentación social y pérdida de equidad. El presente siglo se inicia con una profunda crisis socioeconómica a la que el país responde con una serie de programas focalizados en la extrema pobreza.

El discurso del gobierno de izquierda hacía presuponer la existencia de una fuerte preocupación por la reorientación de la política social imprimiéndole una cierta orientación universalista e integral, articulada a su vez con algunas acciones focalizadas. (Midaglia y Antía, 2007)

En este sentido, “la izquierda asumió tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación a la reformulación del sistema de bienestar y protección (...) una de ellas es de corte restaurador; otra de tipo innovador, y (...) un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas”. (Midaglia y Antía, 2007, p. 142)

Los elementos restauradores del sistema anterior hacen referencia básicamente a la re-instalación de los procesos de negociación colectiva (convocatoria a los Consejos de Salario con participación de empresarios, trabajadores y el Estado) que se ha ido extendiendo a más sectores de los asalariados formales. En materia laboral se puede decir que a la regulación de las relaciones laborales se suma una política de recuperación salarial, e iniciativas claras para la promoción de la formalización del empleo. (Antía y otros, 2013)

Lo caracterizado como innovador hace referencia a la reforma de la salud, la reforma tributaria, y la atención a la pobreza y vulnerabilidad con el lanzamiento del Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social y el diseño y promoción del Plan de Equidad.

Asimismo, como un hecho destacado estará la creación del Ministerio de Desarrollo Social, institución encargada de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de desarrollo social con un papel central en la coordinación, planificación, evaluación de las iniciativas públicas (políticas, planes, estrategias) en las múltiples áreas de la política social (juventud, mujer y familia, discapacidad), para lo cual tendrá dentro de sus cometidos

diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita la adecuada localización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales; diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales, sujetos a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad y respetando el derecho de privacidad en los datos que así lo requieran (decreto 286/006 del 22 de agosto de 2006).

Es con la asunción del Frente Amplio en el 2005 que se procura desarrollar políticas de “inclusión social” que articulan diferentes programas en un plan de corto plazo (Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social) que consistió en la transferencia condicionada de ingresos y un conjunto de

programas sociales dirigidos a la población en situación de indigencia y extrema pobreza.

Hacia 2008 se pone en marcha el Plan de Equidad que “materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social como condición de un país integrado e incluyente”. (Dr. Tabaré Vázquez, Plan de Equidad)

Asimismo pretende

la transformación del sistema de protección social, atendiendo a las limitaciones que aún impiden el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los ciudadanos, pero conscientes de las oportunidades que tenemos para ir a fondo en el despliegue de políticas sociales universales y estructurales expresadas en el conjunto de reformas sociales y económicas en curso (...) Paralelamente, y como parte integrante del Plan de Equidad, se renovará la Red de Asistencia e Integración Social, modificando el régimen de asignaciones familiares; asegurando la protección social a los adultos mayores en situación de extrema pobreza y apuntando a mediano plazo a reformar el sistema de las pensiones a la vejez; se ampliará la cobertura de educación inicial y mejorará la calidad de la educación pública en todos sus niveles. (Dr. Tabaré Vázquez, Prólogo Plan de Equidad)

Por ello el Plan de Equidad se desarrolla en dos niveles: por un lado, un componente estructural de la matriz de protección social cuya implementación será de mediano y largo plazo (reforma de la salud, reforma tributaria, política de vivienda, políticas de empleo, reforma educativa) y por otro, los componentes específicos de la red de asistencia e integración social como conjunto de medidas y estrategias (prestaciones sociales no contributivas, transferencias sociales, seguridad alimentaria, políticas asociadas al trabajo protegido, políticas de educación para la infancia y adolescencia, políticas de promoción e inclusión social, políticas de atención a la discapacidad) dirigidas a las poblaciones vulnerables.

Buscará de esta manera incidir en la estructura de desigualdades vigentes en el país e instalar una

 malla de protección social, orientada a corregir fundamentalmente los desbalances sociales inter-generacionales en favor de la infancia y la juventud (...) se incluyen intervenciones complementarias dirigidas en particular a los jefes de hogares pobres y adultos mayores (...) su diseño combina nuevas intervenciones con instrumentos clásicos de provisión social (...) de forma de responder a la estructura de riesgos sociales vigentes.(Midaglia y Antía, 2007, p.144)

 Importa aquí destacar algunos de los criterios orientadores del Plan de Equidad en la medida que permitirá analizar los contenidos del mismo a la luz del presente trabajo: movilidad social ascendente, por lo que se procurará brindar oportunidades y facilitar procesos de mejora de la calidad de vida de la población (en una primera etapa dispositivos focalizados en grupos de mayores riesgos sociales); configuración de un sistema único y diferenciado de prestaciones sociales, para avanzar en una Matriz de Bienestar en la que sus partes diferenciadas operen con una lógica complementaria de protección; integralidad de la intervención pública; progresividad, es decir gradualidad que implica la consideración de sucesivas etapas en su implementación (acompañadas con metas de alcance); aplicar el criterio de focalización como subsidiario al de universalidad; territorialización de las políticas lo que supone considerar las singularidades locales y descentralización que implica transferencia de capacidades de decisión y recursos, reforzando los ámbitos de participación. (Plan de Equidad, 2007)

 En cuanto a la población objetivo, aunque como ya se explicitó, se considera que está orientado a la población en su conjunto, se priorizará a los

 grupos o sectores sociales cuyas condiciones de vida se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza (...) A su vez se considerarán hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica; es decir que presentan incapacidad o serias dificultades para hacer frente a los riesgos sociales y a los requerimientos de la integración social (Plan de Equidad, 2007, p. 18)

Es en este marco que se da la segunda victoria electoral de la izquierda que en materia de política de desarrollo social agrega como objetivos estratégicos a los ya implementados en el período anterior los siguientes:

avanzar en las reformas de los componentes de carácter universal y en la construcción de la Red de Asistencia e Integración Social; desarrollar mecanismos de vínculo e intervención en los servicios universales que permitan un mejor tratamiento de los colectivos vulnerables a partir de trayectorias de protección preconfiguradas; definir trayectorias específicas de protección atendiendo al ciclo de vida de las personas y las familias, con un enfoque pro movilidad social ascendente; consolidar y desarrollar las perspectivas transversales; diseñar y poner en marcha un Sistema de Cuidados, reconociendo el derecho social de las personas dependientes a cuidados de calidad y asumiendo las corresponsabilidades con equidad de género en la materia. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2014, p. 10)

Es en este marco donde se implementan un set de programas para la atención de la extrema vulnerabilidad, priorizando la atención en jóvenes y primera infancia, en lo que se llamó los programas prioritarios: Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red.

Un elemento de soporte fundamental para el éxito de la implementación de estos programas ha sido la unificación de las bases de datos sobre esta población, la inclusión de indicadores de diagnóstico comunes y la llegada coordinada a la población, logrando una unidad integral de conducción. Todos los programas comparten ciertas características: se tratan de programas interinstitucionales de proximidad, con fuerte componente de focalización que se basan en el trabajo de cercanía. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2014, p.205)

Con la asunción del tercer gobierno progresista se colocará nuevamente en la agenda y expandirá el Sistema Nacional de Cuidados, que al igual que lo acontecido en otras áreas de intervención se irá incorporando como prestación de una manera gradual, habiendo sido incorporadas las poblaciones en extrema dependencia.

Se ha presentado hasta aquí, a grandes rasgos, el entramado de acciones que el Estado uruguayo ha desplegado en torno al bienestar social y particularmente aquellas tendientes a procurar la “inclusión social” de aquellos sectores que permanecen en los márgenes de la sociedad.

Se entiende que el proceso acaecido en las últimas décadas ha estado signado por una recuperación de intervención del Estado en materia de bienestar social, aunque ha cristalizado la separación entre el componente de asistencia y el de bienestar vinculado con el empleo: “se institucionaliza la dualización en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas a través del divorcio de un componente de asistencia social, financiado por rentas generales y otro de bienestar, esencialmente contributivo” (Antía y otros, 2013, p. 176)

Será en los próximos apartados que se retomará el análisis de los programas asistenciales a la luz del debate de la protección social actual.

ALGUNAS CLAVES PARA COMPRENDER LA (DES) PROTECCIÓN DEL SIGLO XXI

Retomando los planteos de Castel (2010), la fuerte crisis que atraviesa la sociedad salarial (por lo menos desde la década del 70), en tanto pérdida del estatuto de empleo, su fuerte correlación con la protección social (eminentemente colectiva) y la remercantilización del trabajo, hace que se desplieguen nuevas orientaciones y estrategias para dar respuesta a los cambios acontecidos. En este sentido “se asiste a un deslizamiento progresivo de un modelo generalista de protecciones fundados en la seguridad y vinculados al trabajo hacia un modelo minimalista que (...) concierne a todos aquellos que no pueden entrar en el régimen de seguridad”. (Castel, 2010, p.191)

Ya se ha advertido aquí que el modelo de desarrollo actual es crecientemente desigual, fuertemente excluyente, altamente concentrador de riqueza en el que la apropiación de los bienes socialmente producidos se ha privatizado de manera exacerbada.

La creciente *profundización de las desigualdades sociales* que el capitalismo ha propiciado ha tenido en América Latina un impacto irremediable. Grandes sectores de la población han sufrido los impactos de las crisis del modelo de acumulación y los ajustes realizados. Los niveles de pobreza, desocupación e indigencia han alcanzado sus topes en la región. El comienzo del siglo XXI encontró a la mayoría de los países del continente sumidos en profundas crisis sociales, con niveles muy altos de infantilización y feminización de la pobreza e indigencia, con un creciente aumento de la brecha entre ricos y pobres. Aquí ha jugado un papel central los cambios en el mundo del trabajo que pasa de componerse como una clase social (compuesta por trabajadores empleados y desempleados) a convertirse en un conjunto de individuos atomizados: los capaces de competir y los incapaces. (Domínguez Uga, 2004). Y si como se sostuvo anteriormente, el sistema de protección social se estructuró en la

relación salarial, los cambios sufridos en el mundo del trabajo tendrán consecuencias en el propio sistema.

Los cambios socio históricos producidos en las últimas décadas del siglo XX hace que varios teóricos identifiquen la aparición de la *sociedad de riesgo* como corolario de la desaparición de la sociedad industrial: “la sociedad actual es totalmente reflexiva (...) ninguna naturaleza o tradición proporciona una base firme sobre la que podamos apoyarnos (...) todas esas esferas [de la vida] están cada vez más colonizadas por la reflexividad, es decir son experimentadas como objetos de aprendizaje y decisión” (Zizêk, 2001, p. 356-357).

Mientras la sociedad industrial gira en torno a la cuestión del reparto desigual y al mismo tiempo “legítimo” de la riqueza, el nuevo paradigma de la sociedad de riesgo versa sobre los problemas que son consecuencia del propio desarrollo económico y técnico (Beck, 1998). En cierto sentido se puede afirmar que el riesgo se universaliza en tanto aparecen algunos con la potencialidad de afectar a toda la humanidad, su cantidad aumenta al ritmo que aumenta el conocimiento; asimismo puede decirse que el riesgo también se individualiza: es el propio individuo el que debe lidiar con ellos.

Sin embargo importante es dejar sentado que el riesgo por sí mismo no existe, no es un atributo constitutivo de las cosas e individuos, es una construcción, una abstracción. El *enfoque de riesgo* supone siempre una mirada peculiar de un observador, analista, experto. Por ello se puede agregar a lo dicho anteriormente, aunque en su apariencia puede presentarse como neutral y objetivo, este enfoque es fácilmente maleable y utilizable para la justificación y/o legitimación de decisiones políticas de muy variada índole.

“Las instituciones cardinales de la sociedad moderna –los derechos civiles, políticos y sociales básicos, pero también el empleo remunerado, y la formación y movilidad que ello conlleva- están orientadas al individuo y no al grupo” (Beck-Gerensheim, E y Beck, U, 2003, p.30) y son puestas en cuestión en las sociedad contemporánea. La sociedad de riesgo coloca al individuo en una nueva posición: el de la elección de su propio destino, la construcción de su propia biografía auto-reflexiva y peculiar, pero sin tradiciones ni colectivos donde referenciarse.

Es aquí donde se puede poner en juego el concepto de *individualización* que refiere no a la idea neoliberal del individuo del libre mercado, sino al individualismo institucionalizado (Beck-Gerensheim, E y Beck, U, 2003). La individualización social exige al individuo pagar los costos sociales de los riesgos que asume, en una especie de abandono de la sociedad. Mientras la producción de riesgos es eminentemente social lo que se ha individualizado es la manera de hacerle frente.

Cada individuo y cada familia debe ser

Capaz de administrar sus propios riesgos, ofreciendo posibilidades para que los beneficiarios de los servicios asistenciales demuestren su capacidad de ponerse en movimiento, de transformarse en sujetos activos que desarrollan técnicas de cuidado de sí, de autocontrol y autogobierno, aún en el limitado campo de acceso a un servicio asistencial (De Martino y Vecinday, 2011, p.38)

Por otra parte otro elemento a tener presente en las orientaciones de las políticas sociales será el concepto de *focalización*. Ya se ha dicho que el paradigma de Estado neoliberal está caracterizado por una retracción de las intervenciones públicas y su reorientación a los sectores más excluidos, en donde se despliegan los programas de asistencia: serán los problemas sociales vinculados a la extrema pobreza los merecedores de atención pública.

Al mismo tiempo

focalizar con base en riesgos significa establecer, a partir de la determinación de ciertas características y comportamientos individuales, predefinidos técnicamente, un recorte dentro de un conjunto poblacional. (...) constituye un método que permite la regulación de derechos- vía focalización- y otorga cierta racionalidad que habilita la fundamentación técnica de la exclusión y la inclusión en la definición de la población beneficiaria. De este modo, el derecho a la protección social es determinado a partir del establecimiento de criterios tecnocráticos desregulando el conjunto de derechos sociales” (Mitjavila, M y Vecinday, L. 2011, p. 83)

¿Pero cuál es la conceptualización de pobreza que está por detrás de las orientaciones de las políticas públicas? Siguiendo la línea argumental de Álvarez Leguizamón (2002), quien analiza las concepciones que del tema subyacen de las formulaciones que de la política social hace el Banco Mundial, se puede hablar de una *desmaterialización* del concepto de pobreza y de las respuestas que brindan las políticas públicas: ya no se debe actuar sobre las desigualdades que la provocan, sino que se debe potenciar los activos de las personas pobres, minimizando en el análisis las condiciones de vida y propugnando un desplazamiento en la atención a los aspectos subjetivos de la pobreza. En este sentido se comparte lo aportado por Baráibar (2011) en cuanto a que en la conceptualización de la multidimensionalidad de la pobreza muchas veces se oculta lo eminentemente material de la misma: no debe dejar de tener presente que la pobreza implica una ausencia de acceso a bienes y servicios considerados básicos. El “descubrimiento” de los recursos y capacidades de los “propios pobres”, la explosión de la heterogeneidad (donde cada situación se presenta singular) y la exacerbación de la metodología colocan el problema de la pobreza muchas veces lejos de los aspectos estructurales que la generan.

En este sentido, se entiende que a lo largo de la historia la identificación y selección de beneficiarios ha sido una preocupación de diseñadores, evaluadores y operadores y que “los modos de pensar y nombrar la pobreza (...) están fuertemente vinculados a las formas de intervención sobre la misma” (Mitjavila, M y Vecinday, L. 2011, p.79).

En la actualidad “una parte significativa del conocimiento utilizado como insumo en los dispositivos de intervención sociopolítica sobre la pobreza privilegia la producción de indicadores comportamentales para evaluar déficits de capacidades y habilidades que expliquen la experiencia individual de la pobreza” (Ortega, E y Vecinday, L, 2010 p 1)

Asimismo, y en consonancia con lo anterior, la *territorialización* de las políticas públicas y su adecuación a las particularidades de las redes locales y la concepción del territorio como espacio potencialmente integrador a pesar de la segmentación territorial cada vez más creciente, ponen el acento en la posibilidad de generar respuestas “express” o “a medida”, reforzando aquello

de lo particular y/o singular de cada situación. Aquí cobra dimensión el proceso de *comunitarización* al que hace referencia Danani (2005) como parte de la privatización de la protección social cuya forma institucional es la tercerización de las intervenciones sociales tan características de las políticas sociales contemporáneas en el contexto local y regional.

Por último, se debe subrayar las iniciativas que en los últimos años de *programas de acompañamiento familiar* se han realizado en América Latina, principalmente fomentadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, en las que se coloca a las familias como eje articulador de las intervenciones cuyo objetivo es incrementar el capital humano y contribuir a la formación de capacidades para alcanzar niveles aceptables de consumo, salud, educación y gestionar los riesgos por sí mismas. Dichas iniciativas son entendidas como estrategias para la atención y tratamiento de las poblaciones vulnerables (BID, 2013).

Son varios los países de la región que impulsan el debate sobre estrategias de intervención contra la pobreza que privilegian los conceptos de proximidad, continuidad y seguimiento de las familias en el largo plazo y como ya se ha visto, Uruguay no escapa a esto.

Desde la perspectiva del organismo internacional esta estrategia se trata de

un tipo de consejería, altamente estructurado, que involucra procesos de largo plazo y se orienta a metas vinculadas a modificar prácticas para mejorar la seguridad y bienestar de las personas. Su tecnología principal es la presencia de un profesional o educador especialmente entrenado (...) se apoya en un riguroso sistema de registro que permite dar seguimiento a procesos y evaluar logros (BID, 2013 p. 3)

El carácter asistencial de las políticas sociales en la última década se ha vuelto central a nivel continental y el país no escapa a este proceso. Como se ha relatado en el apartado anterior, desde hace al menos una década se asiste a un reordenamiento de las políticas sociales que ha tornado central el análisis de la asistencia como intervención socio-política.

En este sentido existe un fuerte orientación a las políticas de “combate” a la pobreza orientadas a los sectores poblacionales que componen “el núcleo duro” de la misma y la más de las veces orientada a programas de asistencia a familias en extrema vulnerabilidad social o que se encuentren “en riesgo” y que tengan entre sus integrantes a niños y/o adolescentes.

En la actualidad entre las políticas focalizadas de combate a la pobreza tienen un papel central los llamados programas de transferencia condicionada que ahora “instauran una lógica de la contraprestación relacionando el otorgamiento de una prestación pública con un esfuerzo desplegado por el beneficiario (...) ya no se trata solamente de indemnizar o reparar”. (Castel, 2010, p.39)

En este sentido se entiende que la lógica de intercambio mercantil ha penetrado en el ámbito de las políticas públicas: la idea de que la protección social no es gratuita, de la no existencia de derechos sin deberes, más allá de su fuerte asociación con la pretensión de legitimidad social de las prestaciones, habla de una concepción de que existirían poblaciones, hogares o individuos “merecedores” de la asistencia, y aquel que no esté dispuesto a dar nada a cambio, o aún más, que no genere “recursos” para cambiar su situación no estaría en condiciones de acceder a ese “beneficio”.

La asistencia ha estado históricamente ligada a segmentos poblacionales incapaces de incorporarse plenamente al mercado de trabajo por condiciones particulares (mendigos, incapaces, locos, desempleados). Sin embargo de un tiempo a esta parte grandes segmentos de población ha quedado por fuera de la lógica de las protecciones sociales contributivas y dependen cada vez más de los programas de asistencia para lograr la subsistencia en una sociedad que les asigna un lugar bien marginal.

Estamos en verdad y cada vez más en una `sociedad de individuos´ (...) podría entonces hablarse de individuos por exceso. Pero hay otros individuos que carecen de soportes necesarios para poder afirmar un mínimo de independencia social (...) ciertamente son individuos (...) pero les falta los recursos para poder llevar a cabo sus proyectos y ser dueños de sus elecciones (...) la asistencia pública sin duda les

concederá una ayuda, pero haciéndoles sentir con claridad que no pertenecen al régimen común”. (Castel, 2010, p. 26-27)

Se comparte el planteo realizado por Álvarez Leguizamón (2011) en cuanto a que las “familias asistidas” en la actualidad son concebidas y abordadas como responsables de déficits de socialización y responsabilizadas de su situación particular y la intervención asistencial se encuentra centrada en los “activos” de las mismas.

Sin embargo se debe agregar que

la interpretación de los problemas sociales en tanto problemas individuales o familiares no constituye un fenómeno nuevo en el campo social pues históricamente los problemas sociales se han psicologizado, medicalizado, judicializado, etcétera. Lo `novedoso´ consiste en que esta lectura (...) se acompaña en la actualidad del deterioro de los soportes colectivos de protección y de la `crisis´ de las instituciones modernas de integración. (Vecinday, 2009, p. 185)

Más aún, al ser la sociedad actual más heterogénea, hacen que las singularidades de las situaciones y la especificidad de las trayectorias personales adopten un lugar preponderante, en contextos de descolectivización o reindividualización de las protecciones sociales asociadas a la relación laboral, la cual se presenta cada vez más una relación personalizada. (Castel, 2010)

CONSIDERACIONES FINALES: las paradojas de la asistencia

Hoy con los procesos de creciente naturalización del funcionamiento de la economía y los mercados, también se ha naturalizado la existencia y generación de una masa de individuos que han quedado por fuera y deben ser “gestionados socio-políticamente”. Las metas de erradicación de la pobreza parecen haber cedido lugar a propuestas centradas en su reducción hasta alcanzar ciertos “niveles tolerables” de la misma.

Los programas asistenciales desplegados en términos de Programas Prioritarios tienen como elemento común ser iniciativas cuyo objetivo último es lograr la inclusión social de las familias con las que trabajan, por lo que se entiende serán procesos de trabajo de corto y/o mediano plazo que se desarrollarán a tal fin.

En este sentido, se puede considerar a los Programas Cercanías y Jóvenes en Red como “puentes” desde dispositivos asistenciales hacia otros universales y aquí cobra un papel central las vinculaciones con el trabajo. Sin embargo se debe dar cuenta que hoy las propuestas de intervención con los sectores más vulnerables tendrían una pretensión de integración social pero no se inscriben en propuestas de integración con respecto al trabajo.

Se retoma en este sentido lo planteado con anterioridad en cuanto a la dualización entre bienestar y asistencia y se advierte un proceso de movilidad lateral de la población atendida por la asistencia: se transita de un programa a otro pero no hay una inscripción definida en el mundo del trabajo “protegido” (como programa asistencial acotado) o en los sectores informales de la economía. Se puede afirmar entonces que la pretensión de integración social será por lo menos restringida para estos sectores, sino inexistente o muy marginal.

Si se acuerda con Castel (2010) en cuanto a que la propiedad social es el sustento de la ciudadanía para la sociedad salarial y el Estado de Bienestar se construyó como pretensión de realización de una sociedad de semejantes, se

debe sostener que si hoy se cuestiona la propiedad social en tanto status del individuo, hay un fuerte cuestionamiento al concepto mismo de ciudadanía y una suerte de reaparición de una sociedad donde se naturaliza, se cristaliza y se asume la desigualdad.

En cuanto a las estrategias que se utilizan en muchos de los programas asistenciales (sobre todo reflexionando en torno a los Programas Prioritarios) cobra una creciente preponderancia las relaciones “cara a cara” con las familias en el proceso de trabajo; intervención esta que no está vinculada directamente a ninguna prestación material y que en la inmensa mayoría está vinculada a la dimensión psico-social de la vida cotidiana de las familias. Esta metodología de trabajo directa e intensa tendrá el riesgo de colocar a la familia en una relación de creciente dependencia y al mismo tiempo, al estar oculto el derecho a la asistencia en la relación personalizada, se presentará el terreno para la “moralización” de la intervención e individualización de la misma.

Por otro lado, varias de las estrategias desplegadas destacan que no serán las familias las que demandarán el programa, sino que la población será identificada y seleccionada desde la centralidad del programa; esto deja en evidencia que se ha tecnificado de tal manera la selección de beneficiario que incluso llega a ser incomprensible para una familia la manera de acceder a algunas prestaciones. Existe en cierta forma una exterioridad de la demanda en la intervención de estos programas.

Asimismo se visualiza una explosión de micro intervenciones a imagen y semejanza de los problemas (Baráibar, 2011) lo que contribuye a un proceso de ocultamiento de los aspectos sociales, económicos y políticos de la intervención; proceso este que contribuye crecientemente a la personalización de las intervenciones.

Se ha sostenido en el transcurso del presente trabajo que históricamente se ha tomado como epicentro de la intervención social a la familia: qué se entiende por ella, cuáles son sus funciones, sus límites; ha estado signadas por las coyunturas históricas, sociales y políticas, en constante tensión y reformulación.

Los historiadores de la familia han prestado atención a la forma como la política pública (...) contribuyó al deterioro de la vida domestica. La familia no evolucionó simplemente en respuesta a influencias sociales y económicas; fue deliberadamente transformada por la intervención de planificadores y políticos (...). La creencia de que la familia ya no satisfacía sus necesidades, justificó la expansión de la escuela y de los servicios de asistencia social (Lasch, 1996, p. 36).

Se entiende entonces que la intervención en la familia (como segmento de gobierno de la población) se ha desarrollado históricamente y se mantiene hasta hoy. Pero no hablamos de cualquier familia: se interviene sobre la familia que ha fracasado, que no logró proteger a sus miembros, que necesita de ayuda externa para “adaptarse” a las crecientes exigencias. Al mismo tiempo que el Estado la interviene, la responsabiliza de su situación, la procura moldear, modificar. En la actualidad esta intervención pareciera que ha perdido la conexión con los soportes colectivos de protección. No constituyen intervenciones aisladas, pero puede afirmarse que en los hechos muchas de las intervenciones tendrán como corolario una mejor adaptación pero no asociado a la integración plena a la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ü ALVAREZ LEGUIZAMON, S. (2002). La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del Don al Capital Social y de la biopolítica a la focopolítica. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, No. 1.
- ü ANTÍA, F; CASTILLO, M; FUETES, G; MIDAGLIA, C. (2013) La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*. Volumen 22 número 2. Montevideo. Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de la República. Pp. 171-194.
- ü ARIÈS, P. (1981). *História Social da criança y da Família*. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos.
- ü BARÁIBAR, X. (2011). Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. *Revista Fronteras*. Número Especial. Montevideo, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Pp. 39-46
- ü BARRAN, J.P. (2009). *Historia de la Sensibilidad en el Uruguay*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- ü BECK, U (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós.
- ü BECK, U (2001) Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política. En A GIDDENS y W HUTTON (ed.). *“En el límite: la vida en el capitalismo global”* (pp. 233-245) Barcelona, Tusquets editores
- ü BECK-GERNSHEIM, E. (2003). *La reinención de la familia*. En busca de nuevas formas de convivencia. Barcelona, Paidós.

- ü BECK, U y BECK-GERNSHEIM, E. (2003). *El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona, Paidós.
- ü CASTEL, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatutos del individuo*. Buenos Aires, Fondo Cultura Económica.
- ü DANANI, C. (2005). Las políticas sociales en los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección. Coloquio Internacional Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada. Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut por le Développement/ANPCyT-FONCYT. Buenos Aires.
- ü DE MARTINO, M. (2001). “Políticas sociales y familia. Estado de Bienestar y neo-liberalismo familiarista. En *Revista Fronteras* nº 4. Pp. 103-114.
- ü DE MARTINO, M., VECINDAY, L. (2011) “Las nuevas formas de gobierno poblacional. Sobre individualización e ingeniería social”. En *Revista Fronteras*. Número Especial. Pp. 19-27.
- ü DE MARTINO, M., VECINDAY, L. (2011). “Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales” [S.I.]. En *Tendencias & Retos*, noviembre 2011, número 16, páginas 33-42, Disponible en: <<http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/te/article/view/448>>. [Acceso 26/5/ 2015]
- ü DOMINGUEZ UGA, V (2004) “A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial” *Revista de Sociologia e Política*, número 23, páginas 55 a 62, Curitiba. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>> [Acceso 21/4/2016]
- ü DONZELOT, J. (2007). *La invención de lo social: ensayo sobre el ocaso de las pasiones políticas*. Buenos Aires, Nueva Visión.

- ü DONZELOT, J. (2008). *La policía de las familias*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- ü FILGUEIRA, F (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*. Volumen 22 número 2. Montevideo. Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de la República. Pp. 17-44.
- ü FILGUEIRA, F., GARCÉ, A., RAMOS, C., y YAFFÉ, J. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el Siglo XX. En B. NAHUM y G. CAETANO (Comp.), *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II. La Política*. (pp. 174-204) Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental
- ü HELLER, A. (1989). A concepção de Família no Estado de Bem-Estar Social. En: *Revista Serviço Social e Sociedade*. Nro. 45. Editora Cortez. São Paulo. Pp. 5-31.
- ü LASCH, C (1996). *Refugio en un mundo despiadado: reflexión sobre la familia contemporánea*. Barcelona, Ed. Gedisa
- ü MIDAGLIA, C (2000). *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Colección Becas de Investigación CLACSO-Asdi. Buenos Aires, CLACSO
- ü MIDAGLIA, C (2013). Presentación. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*. Volumen 22 número 2. Montevideo. Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de la República.
- ü MIDAGLIA, C., ANTÍA, F (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*. Volumen 16. Montevideo. Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de la República.
- ü MITJAVILA, M., & JESUS, C. (2004). Globalização, modernidade e individualização social. *Revista KatáLysis*, 7(1), 69-79. Disponible en: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6921/6383> > [Acceso 20/12/2015]

- Ü MITJAVILA, M., VECINDAY, L. (2011) “El enfoque de riesgo como dispositivo individualizador en el campo de lo social”. En Lorente, Belén. *“Transformaciones del Estado Social: perspectivas sobre la intervención en Iberoamérica”* Buenos Aires, Argentina: Belén Lorente Molina, & Miño y Dávila editores, pp.79-104.
- Ü NETTO, J P (1992). “Capitalismo monopolista y Servicio Social”. Sao Paulo, Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. Editorial Cortez.
- Ü NETTO, JP (1996). “Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil”. Em Revista Serviço Social & Sociedade. Ano XVII Nº 50. PP 87-132. Ed. Cortez
- Ü NETTO, JP (2010) “Uma face contemporânea da barbárie” Ponencia presentada en III Encontro Internacional Civilização ou Barbárie: Os desafios do mundo contemporâneo. Serpa, Portugal 30 de octubre a 1 de novimebre de 2010.
- Ü ORTEGA, E.; VECINDAY, L. (2009). De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. Revista Fronteras Nº5 segunda época, pp. 11-20 Montevideo. Mayo de 2009: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Ü REQUENA, M (1992) “El eclipse de la razón doméstica” en Nuevos Amores, Nuevas Familias” Edicion Vicente Verdú. TusQuets editores. Barcelona
- Ü ROSANVALLON, P (1995). La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia. Ed. Manantial. Buenos Aires
- Ü SHORTER, E (1995) A formação da família moderna. Ed. Terramar. Lisboa
- Ü TAMASO MIOTO, R (2001) “Novas propostas e velhos princípios: subsídios para a discussão da assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio- familiar” En *Revista Fronteras*, 2001, número 4, pp 93-102 .

- ü TAMASO MIOTO, R.; CAMPOS, M.; DE LIMA, T. (2006). *Quem cobre as INSUFICIÊNCIAS das políticas públicas?: contribuição ao debate sobre o papel da família na provisão de bem-estar social?* En: Revista de Políticas Públicas vol. 10 nº1, enero- junho 2006, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, Brasil- Pág. 165-183.
- ü VECINDAY, L. (2014) *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. El caso del Plan de Centros de Asistencia a la Infancia y la Familia (Plan CAIF) 2003-2009.* Ediciones Universitarias, Universidad de la República. Montevideo.
- ü ŽIŽEK, Slavoj (2001). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política.* Buenos Aires: Paidós.

FUENTES DOCUMENTALES:

- ü Materiales extraídos de: <http://www.crececontigo.opp.gub.uy/>
- ü Uruguay Crece Contigo. La infancia primero Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22416/1/uruguay+crece+contigo+-+sintesis.pdf>.
- ü Plan de Equidad. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
- ü Cercanías. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=19750&site=1&channel=innova.net>
- ü Materiales extraídos de: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>
- ü Consejo Nacional de Políticas Sociales (2014) De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010-2014. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy>
- ü VECINDAY, L. (2009) La emergencia del individuo moderno y sus inscripciones en soportes colectivos de integración social. Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar