

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

**La travesía individualizante del Mides:
"buque insignia" del progresismo**

Maximiliano de León
Tutor: Alejandro Mariatti Acosta

2017

Resumen- Engalanados por la fuerte impronta del "progresismo real" que tuvo lugar en región Latinoamérica en la transición del siglo XX al XXI, este documento pretende incursionar en las características que adquiere la malla de protección social Uruguay, desde el triunfo de la izquierda política hasta la actualidad (2005-2017), en tanto ruptura y/o continuidad con las tendencias precedentes. La sospecha que impulsa dicha pretensión investigativa aduce que el modelo de gestión propiciado por Frente Amplio (FA), tras la creación de un Ministerio encomendado a abordar lo específicamente social, es expresión y al mismo tiempo vehiculiza procesos individualizantes, redimensionando a través de una responsabilización moralizante y privatista el "(...) ontológico irracionalismo de las políticas sociales" (Mariatti, 2014, p.9). En síntesis, el debate contiene la pretensión de discurrir por la trayectoria de las políticas sociales implementadas en los últimos veinticinco años, cuestionando la desresponsabilización estatal, el traspaso de funciones a organizaciones de la sociedad civil y el carácter esencialista, residual y compensatorio que reviste a la propuesta asistencial.

Palabras claves: Protección Social- Dualidad-Individualismo

GLOSARIO DE SIGLAS

AFAM	Asignaciones Familiares
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
ETAF	Equipos Territoriales de Atención Familiar
FA	Frente Amplio
FAS	Fortalecimiento del Área Social
FFAA	Fuerzas Armadas
FISE	Fondo Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
IM	Intendencia de Montevideo
INAME	Instituto Nacional del Menor
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INFAMILA	Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MI	Ministerio del Interior
PANES	Programa de Asistencia Nacional a la Emergencia Social
PE	Plan de Equidad
PET	Programas de Empleo Transitorio
PIAI	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PRIS	Programa de Inversión Social
PTRC	Programas de Transferencia de Renta Condicionada
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organismos Supranacionales de Crédito
UCC	Uruguay Crece Contigo
UDELAR	Universidad de la República

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
ENFOQUE Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA	8
PRIMERA PARTE	
REDEFINICIÓN DE FUNCIONES ESTATALES, ¿AL SERVICIO DE LOS MÁRGENES DE LUCRO?	10
A. EL WELFARE STATE Y SU DERRUMBAMIENTO.	10
B. RESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y EL ASCENSO DE LA HEGEMONÍA NEOLIBERAL	12
C. PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA: PILARES DEL "PROGRESISMO REAL" LATINOAMERICANO	14
i) Primera Generación de Reformas: desmantelamiento de la matriz de bienestar imperante.	16
ii) Reformas de Segunda Generación: programas de combate a la pobreza, ¿hacia una nueva matriz de protección social latinoamericana?.....	19
SEGUNDA PARTE	
FORMACIÓN Y DEVENIR DE LA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL URUGUAYA	21
A. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO URUGUAYO: EL SORTILEGIO BATLLISTA ADORMECE LA CUESTIÓN SOCIAL.	21
B. CRISIS DEL BATLLISMO: IRRUPCIÓN AVASALLANTE DE LA CUESTIÓN SOCIAL.	24
C. RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA Y EL ARRIBO ATEMPERADO DEL "CONSENSO DE WASHINGTON":	27

D. TRIUNFO DEL PROGRESISMO, CAMBIO O CONTINUIDAD EN LAS FORMAS DE ATENCIÓN A LA CUESTIÓN SOCIAL: ¿"VINO NUEVO EN ODRE VIEJO"?	30
--	-----------

TERCERA PARTE

EXPRESIÓN INDIVIDUALIZANTE EN LA GESTIÓN SOCIAL DEL MIDES	32
--	-----------

A. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MIDES Y SU PLIEGO DE RUTA.....	32
--	-----------

B. REPERCUSIONES EN LA MALLA DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	34
---	-----------

C. CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL DEL MIDES.....	36
---	-----------

i) Criterios de admisión y exigencias de contrapartidas.....	38
---	-----------

ii) Modelo de atención que homologa al Pauperismo entre temáticas diversas.	41
--	-----------

iii) Los márgenes de la atención a los "beneficiarios": entre la seguridad ciudadana y la asistencia social.	43
--	-----------

CONSIDERACIONES FINALES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN..	47
--	-----------

BIBLIOGRAFÍA	52
---------------------------	-----------

FUENTES DOCUMENTALES	60
-----------------------------------	-----------

NORMAS, DECRETOS, LEYES Y RESOLUCIONES.....	61
--	-----------

SITIOS WEBS	61
--------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde a la monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR.

El problema de investigación se relaciona con la dinámica de la protección social en el Uruguay actual. En este sentido, se estudia la atención que la fuerza política de izquierda en el gobierno (FA), a través de la creación del MIDES, brinda a las problemáticas derivadas de la cuestión social desde el año 2005 hasta el presente. Específicamente se aborda las características que adquiere la malla de protección social a través de la implementación coordinada de programas con iniciativa en el "combate a la pobreza", incorporándose una revisión de los fundamentos ideológicos representados desde los modelos de abordaje a dicha problemática. Para ello, se toma en consideración aspectos ejemplarizantes de las propuestas implementadas desde el MIDES.

La elección de dicha área temática radica en el interés-necesidad de establecer un debate sobre la forma de intervención social que ha caracterizado a la izquierda política, desde su advenimiento al gobierno hasta el presente. Se propone deliberar críticamente la concepción teórico-política que esta posee sobre las problemáticas sociales, vinculando estas nociones a prácticas concretas en el plano de lo real, por medio de políticas y programas.

De esta manera, se proporcionan elementos para la comprensión de los fundamentos que delimitan por qué se ha priorizado intervenir sobre determinadas áreas y a causa de qué se han relegado otras, así como la impronta que adquieren las intervenciones concretas. Esto habilita a desentrañar si se mantienen líneas de continuidad con las políticas sociales de cuño neoliberal que se venían implementando por los gobiernos de derecha, o si, por el contrario, se instituyen dispositivos de intervención que constituyen una ruptura en tanto alternativa a dicha concepción política.

A su vez, la delimitación temática reside en el interés y preocupación por indagar las repercusiones que esta "nueva" modalidad de intervención -con iniciativa en el combate a la pobreza- genera en el campo disciplinar del Trabajo Social.

A continuación se presenta una breve reseña de los apartados que conforman la investigación, la misma se estructura en tres capítulos.

En el primero, se menciona sumariamente las transformaciones del capitalismo contemporáneo (tránsito del capital monopólico a una era caracterizada por la flexibilidad). Allí se pondrá atención a la redefinición de las funciones del Estado y al ascenso de la hegemonía neoliberal tras la restructuración productiva de fines del pasado siglo. Asimismo, se abordan las repercusiones del ajuste estructural en la región Latinoamericana (injerencia de los OSC en las reformas propiciadas por el Consenso y Pos Consenso de Washington).

Posteriormente se propone estudiar la peculiar constitución del Estado Uruguayo, con su temprana colonización de funciones confinadas al bienestar social, para luego adentrarse en la comprensión de su crisis y las propuestas de reforma para enfrentarla. Se otorga especial atención, a razón de las pretensiones investigativas, a aspectos vinculados a la reconfiguración de las formas "típicas" de protección social y sus rasgos actuales.

El tercer capítulo se adentra específicamente en las características que adquiere la malla de protección uruguaya a través de la creación de una nueva institucionalidad para la implementación coordinada de programas enfocados en el "combate a la pobreza" (MIDES, 2005-2017). En este sentido, se pretende rastrear los fundamentos ideológicos representados por el modelo de gestión social implementado durante dicho periodo, así como el rumbo que adquiere el mismo en tanto ruptura y continuidad con los esquemas precedentes.

Finalmente, se presentan consideraciones que derivan del proceso investigativo a modo de reflexiones, hallazgos, interrogantes y desafíos. Los mismos permiten bosquejar líneas de trabajo para futuras instancias.

ENFOQUE Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El enfoque metodológico optado en la investigación implica comprender que el conocimiento sobre los hechos a estudiar no deviene de una construcción conceptual de la realidad. Inversamente, se efectúa una reconstrucción en el plano intelectual del movimiento que la misma realiza. Por tanto, al reivindicarse una perspectiva de totalidad, que conecta economía, política, sociedad y cultura, se niegan representaciones de la realidad fragmentada y atomizada.

Como se mencionó, esta modalidad de abordaje adquiere valor de pretensión, no alcanzable de una vez para siempre, siendo más bien un horizonte al cual se aspira llegar mediante el esfuerzo y búsqueda constante.

La investigación representa un estudio exploratorio descriptivo, desde una valoración cualitativa. El diseño se direcciona al estudio de las características que adquiere la malla de protección social Uruguaya, a través de creación de una nueva institucionalidad para la implementación coordinada de programas con iniciativa "de combate a la pobreza". En particular, la presencia de fundamentos ideológicos representados en modelos de abordaje con sesgo individualizante (entre 2005 y 2017, momento del país en el que el gobierno fue del FA).

El trabajo se estructura con la pretensión de responder a la siguiente **pregunta**:
¿El nuevo modelo de gestión de protección social uruguayo promueve procesos de abordaje individualizantes?

En este sentido, se plantea como **objetivo general**: Indagar y analizar los fundamentos ideológicos representados por la modalidad de protección social propiciado desde el MIDES.

La hipótesis que subyace es que el nuevo modelo de gestión de protección social Uruguayo promueve procesos de abordaje individualizantes.

En cuanto a los **objetivos específicos** se definen de la siguiente forma:

1. Revelar las características que adquiere la malla de protección social perteneciente a la implementación de programas incorporados desde el MIDES.
2. Explorar e identificar las concepciones político-filosóficas que se desagregan a través de las características y componentes presentes en el diseño y ejecución de dispositivos abordados desde el MIDES
3. Estudiar en perspectiva histórica si las alteraciones acaecidas en la malla de protección social Uruguaya tras la creación del Mides expresa continuidad con las propuestas implementadas por los gobiernos antecesores de la derecha neoliberal o, por el contrario, instituyen una ruptura y alternativa con dicha concepción ideo-política.
4. Generar un cúmulo de reflexiones en torno al modelo de gestión social propiciado desde el MIDES en tanto estrategias de atención pública a las problemáticas de pobreza e indigencia como fenómeno individualizado, desacoplado de las tensiones devenidas de la relación capital-trabajo.

PRIMERA PARTE

REDEFINICIÓN DE FUNCIONES ESTATALES, ¿AL SERVICIO DE LOS MÁRGENES DE LUCRO?

A. El Welfare State y su derrumbamiento.

A mediados del S.XX se cierra un ciclo de "catástrofes" que perturban al mundo en términos humanos, económicos, políticos y culturales. Los íconos de este trágico periodo, fueron la Primera (1914-1918), la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la crisis de la bolsa de 1929 (Hobsbawm, 2012).¹

Tras estos acontecimientos, se tornó impostergable transfigurar las relaciones internacionales y nacionales. Insoslayablemente, las respuestas ensayadas se inscribieron dentro de los parámetros de la sociedad capitalista.² Las mismas, en tanto iniciativas reformistas, versan sobre la redefinición en las funciones económicas y políticas desarrolladas por los Estado-Nación, estableciendo que se abandone momentáneamente la ortodoxia liberal.³

Ante este nuevo contexto, caracterizado por una reestructuración del capitalismo (en fase monopólica), se le asigna al Estado (vía incorporación de una economía mixta) un papel de planificador y de modernización económica, y una función tendiente a garantizar un mercado de consumo de masa (pleno empleo, seguridad social y asistencia). A su vez, se pauta una redefinición en la frontera divisoria entre la responsabilidad pública y privada mediante el incremento en la

1 Este dramático escenario, que puso en jaque a la civilización, fue resultado de desajustes económicos y políticos del capitalismo en su fase monopólica.

2 "La reestructuración de las formas estatales y de las relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial estaba concebida para prevenir un regreso a las catastróficas condiciones que habían amenazado como nunca antes el orden capitalista en la gran depresión de la década de 1930 (...) también iba a evitar la reemergencia de las rivalidades geopolíticas que habían desatado la guerra (...) para asegurar la paz (...) en la escena doméstica, había que construir cierta forma de compromiso de clase entre el capital y la fuerza de trabajo" (Harvey, 2007, p.16).

3 "(...) el Estado debía concretar su atención en el pleno empleo, en el crecimiento económico y en el bienestar de los ciudadanos (...). Las políticas presupuestarias y monetarias generalmente llamadas "Keynesianas" fueron ampliamente aplicadas para amortiguar los ciclos económicos (...). (...) se defendía un "compromiso de clase" entre el capital y la fuerza de trabajo como garante fundamental de la paz (...) en ámbito doméstico. Los Estados intervinieron de manera activa en la política industrial y se implicaron en la fijación de fórmulas establecidas de salario social diseñando una variedad de sistemas de protección (...)" (Harvey, 2007, p.17).

provisión de ciertos bienes y servicios (educación, salud, seguridad y asistencia social), permitiéndose cierta desmercantilización en su acceso (Montagut, 2000).

Por tanto, la configuración de delicados equilibrios tras el pacto de paz genera condiciones de posibilidad para la emergencia y desarrollo de los Estados de Bienestar.⁴ Durante este corto periodo denominado las Gloriosas Tres Décadas del Welfare State (1945-1973) (Przeworsky, 1995), se registra un crecimiento económico incesante y una mejoría sustancial en las condiciones de la clase trabajadora vía incorporación de sistemas de seguridad y seguro social.

El aumento de la injerencia Estatal (en tanto regulador de tensiones devenidas de la relación capital-trabajo) y la adhesión a perspectivas ideo-políticas que proponen ampliar la ciudadanía, posibilitan un incremento sostenido en los estándares socio-económicos, de calidad de vida y bienestar social.

En síntesis, la alianza entre los postulados económicos de Keynes y el modelo "Taylorista" de producción fue próspera hasta mediados de la década de 1970 (crecimiento productivo y capacidad de consumo permitieron su desarrollo).⁵ Pero el período de expansión llegó a su ineludible final, nacido de la decreciente tendencia en las tasas de lucro.⁶ Dicha recesión "acorralla" nuevamente al capital, instigando a que se revolucione la producción y se reajuste el esquema de regulación socio-político, siendo las regulaciones extraeconómicas (Braz y Netto, 2011) el principal escollo a sortear por el neoliberalismo Setentista.⁷

4 Estas formaciones político-ideológicas (principalmente socialdemócratas y demócratacristianos) serán el denominador común en los países de occidente. Las mismas no fueron homogéneas y análogas. Las variantes que se visualizan, son producto del desarrollo histórico particular de cada nación y de la capacidad de las clases para generar acuerdos. A pesar de las diferencias constatadas, que Esping-Andersen (1987) se encargó de tipificar, existieron tendencias hegemónicas al conjunto de los países industrializados sobre cómo administrar la economía, la política y la cuestión social.

5 Se establece un viraje hacia una sociedad de consumo de masas y posibilidades laborales absolutamente funcionales con lo requerido por el modo de acumulación en ese momento. El crecimiento económico y la redistribución de la riqueza, mediante la concesión de los derechos sociales, hicieron parecer factible - al menos en el continente europeo- la pretensión de cierto capitalismo social.

6 El remplazo de fuerza de trabajo por maquinaria altera la composición del capital y las tasas lucrativas, derivando en crisis económicas generalizadas de superproducción y super-acumulación. "Acabó por resultar más barato comprar queso holandés en las Antillas que en Holanda" (Hobsbawm, 2000, p. 263).

7 Dicho esquema benefactor será "tirado por la borda" con el violento sacudón que la crisis de superproducción y el ascenso de la hegemonía neoliberal le propino a las injerencias estatales. Esta brutal ofensiva derrumba los venerados derechos sociales y las posibilidades al menos conciliatorias entre el capital y el trabajo.

B. Restructuración productiva y el ascenso de la hegemonía Neoliberal.

Durante la "turbulenta" década del setenta del pasado siglo, se procesa un cambio de ritmo en el padrón de acumulación que exige redefinir las funciones económicas y políticas desarrolladas por los Estados-Nación.

La respuesta ensayada para sortear esta coyuntura, signada por una crisis orgánica que sacude los cimientos del orden económico, versa sobre el pasaje de un régimen de acumulación y regulación sociopolítica "rígido" hacia uno "flexible"; instaurando una era de derrumbamientos (Hobsbawm, 1995).

El advenimiento de un régimen "flexible", no solo significó la reestructuración de las formas de organizar el trabajo y la producción sino que torna impostergable establecer reajustes en la regulación sociopolítica para sostener un esquema de reproducción afín. El ascenso de la hegemonía Neoliberal, con sus ideas sobre economía, política y sociedad, es clara expresión de lo mencionado.⁸

Ahora bien, en lo que refiere a los cambios en el mundo del trabajo y las formas de organizar la producción, se percibe que el modelo Taylorista-Fordista expresa insuficiencias una vez que la "edad de oro" (Hobsbawm, 1999) comienza a desacelerar su ritmo de crecimiento; obligando a que se tramite el modelo de recomposición productiva del capital (Antunes, 2009).

Ante este escenario se pauta -como estrategia de salida a la crisis y con afán de recuperar las tasas de lucro- la sustitución del modelo Taylorista-Fordista por una nueva forma de gestión y organización productiva denominada Toyotismo.⁹ Dicho viraje, en términos generales, implicó la constitución de formas de acumulación flexibles caracterizadas por: avances vertiginosos en las tecnologías, desterritorialización de la producción, aumento de actividades

⁸ La reorganización del capital y de su aparato ideológico-político implicó el ascenso neoliberal con la consecuente privatización, desregulación y desarticulación de derechos y conquistas trabajadoras (Antunes, 2005).

⁹ Las nuevas tecnologías de información y conocimiento son incorporadas en las formas de organización de la producción y el trabajo sin que esto implique el destierro total de las formas típicas del Fordismo.

financieras, globalización de la economía y la consecuente pérdida de injerencia del Estado-Nación sobre los capitales (Antunes, 2005).

De esta forma, se materializa un proceso asimétrico (centro-periferia) mediante el cual se mejoran tecnológicamente los sistemas productivos de los países centrales y se deterioran, simultáneamente, las relaciones laborales en los dependientes; redundando en el incremento exponencial de la concentración y centralización de la riqueza en detrimento de la clase que vive de su trabajo.¹⁰

En definitiva, es posible entender la ofensiva neoliberal como una superestructura ideo-política que justifica y hace explícita las transformaciones que se procesan en el ámbito de la producción (Therborn, 1995).¹¹ La misma, se instaure respondiendo al menos a dos propósitos vitales: trascender la crisis de acumulación recuperando márgenes lucrativos y restituir el poder de clase mediante la liberación de las ataduras extraeconómicas que subyugan al capital. La finalidad perseguida será intensificar ganancias al extremo y claudicar las pérdidas, aunque para el resto de la humanidad implique sumirse en agobiantes procesos de pobreza y desprotección.¹²

Por tanto, el ascenso neoliberal no remite exclusivamente a redefiniciones en las funciones estatales, más bien expresa el advenimiento de una nueva fase del modo de producción propiciada por la crisis de acumulación.

10 Las respuestas ensayadas implicaron: "Primero, la reestructuración de actividades productivas a escala mundial, trasladando a la periferia aquellas industrias que originan menores utilidades, de modo que se aprovechen de una fuerza de trabajo mucho más barata en los países subdesarrollados. Segundo, el envío de un volumen creciente de recursos financieros al Tercer Mundo. Tercero, la promoción de políticas de apertura de corte neoliberal; Cuarto, la práctica de un proteccionismo agudo en los países dominantes (...)" (Astori, 1983, p.16).

11 La perspectiva neoliberal trasciende lo estrictamente ideológico en busca de la hegemonía: "(...) el neoliberalismo es una superestructura ideológica y política que acompaña una transformación histórica del capitalismo moderno" (Therborn, 1995, p. 39).

12 La administración de Ronald Reagan en EEUU y Margaret Thatcher en Inglaterra así como las dictaduras cívico-militares que se diseminan por la región latinoamericana son expresiones de este proceso.

C. Programas de Combate a la Pobreza: Pilares del "Progresismo Real" Latinoamericano.

Al socavarse los supuestos que permitieron el consenso para el montaje de los Estados benefactores, se instaura un escenario de redefinición de los mecanismos sociopolíticos de protección.¹³

Los sistemas latinoamericanos no son ajenos a los procesos de revisión y cuestionamiento producto de los cambios en los patrones de acumulación mencionados up supra; pero se considera necesario establecer algunas salvedades (características de la región) antes de interiorizarse en este escenario.

En primer lugar, es relevante explicitar que en América Latina no fue posible constatar la existencia de modelos económicos Keynesianos/ Fordistas/ Beveridgiano como los expresados en las economías centrales desde el fin de la Segunda Guerra hasta la década del setenta.¹⁴

Lo anterior no excluye la proliferación (en este periodo) de matrices de bienestar signadas por políticas de corte "keynesiano", que impulsan procesos de modernización económica y social en el territorio (Filgueira, 1998).¹⁵

13 Esto debe analizarse a la luz de una serie de transformaciones estructurales que desestabilizan los pilares que sustentaban los sistemas benefactores de protección: cambios en el mundo del trabajo (desmantelamiento de la sociedad salarial, quiebre en hipótesis de pleno empleo que permitía financiar el modelo mediante carga tributaria, etc.), transformaciones familiares (se interpélela el modelo Parsoniano hegemónico, signado por hombre proveedor y mujer ama de casa) y alteración en las hipótesis del ciclo vital en las que se apoya el sistema (cambios en pautas demográficas, envejecimiento de la población). La emergencia de este escenario configura nuevos riesgos no previstos por los esquemas de protección y a su vez, sobrecarga los mecanismos de atención existentes (pensiones y sanidad son ejemplos paradigmáticos) tornando imposible su financiamiento (Filgueira, 1998).

14 Esto responde a una serie de condicionantes estructurales del entramado latinoamericano: inserción desventajosa en los mercados internacionales, atraso económico, industrialización endeble y tardía (clase obrera débil), y gran diversidad social. Estos fenómenos (ligados a situaciones históricas de subordinación de la región por economías centrales) determinan y median la configuración de modelos de ISI (versiones ajustadas y minimizadas de los Estados de bienestar implementados en economías centrales) (Filgueira, 1998).

15 Un modo particular de política "keynesiana" informó buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y 1970; el modelo ISI articulado teóricamente en el paradigma cepalino es indicativo de este proceso. En dicho modelo, el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a las producciones domésticas por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social (Filgueira, 1998).

Otro aspecto a considerar refiere a la gran heterogeneidad e informalidad que se presenta en la región y al interior de cada nación. Esto se expresa en el sesgo que adquieren los sistemas de bienestar instaurados en cuanto alcance e impacto, presentándose una marcada estratificación en los beneficios relacionados a las prestaciones en materia de seguridad social, dependiendo de las condiciones de acceso a los mercados de empleo (en todos los casos se encuentran poblaciones desprovistas de protección, parcial o totalmente, siendo los sectores integrados tempranamente al mercado laboral formal quienes gozan de una cobertura preferencial) (Filgueira, 1998).

Las mencionadas particularidades, son relevantes para el estudio ulterior de las características y repercusiones generadas por las reformas implementadas en la región hacia fines del pasado siglo.¹⁶

Hechas estas salvedades, a continuación se propone presentar sumariamente el desarrollo de las reformas considerando la funcionalidad que las mismas persiguen. En este sentido, se identifican dos grandes generaciones: un primer aluvión orquestado por el "Consenso de Washington", en el cual se apostó al desmantelamiento de las regulaciones extraeconómicas que caracterizaron al modelo ISI.¹⁷ Posteriormente acontece una segunda generación que revaloriza el papel estatal para atemperar los nefastos costos sociales y económicos propinados por el primer impulso reestructurador.¹⁸

16 En esta coyuntura la hegemonía norteamericana se expresa en procesos autoritarios que se diseminan rápidamente por el continente, en tanto estrategia geopolítica en el marco de la Guerra Fría.

17 Liberalización, desregulación, privatización, focalización, tercerización y residualismo son algunas de sus características.

18 Las medidas evocadas desde el "pos Consenso de Washington" no trascienden el paradigma precedente, sino que proponen pequeños "ajustes" con la intención de dar continuidad al proceso neoliberalizador.

i) Primera Generación de Reformas: desmantelamiento de la matriz de bienestar imperante.

Hacia fines de los años 1980 y principios de 1990 -con el arribo de las reformas estructurales promulgadas desde el BID, FMI y BM- se tramita el pasaje hacia un nuevo modelo concentrador y excluyente.¹⁹

El denominado “Consenso de Washington”²⁰ es indicativo de este proceso y los criterios emanados del mismo proclaman una primera generación de reestructuras que se propaga rápidamente por el continente, pregonando la retracción de la intervención estatal y la consecuente ampliación de las lógicas de mercado.²¹

Ante un contexto de recesión mundial generalizada, dichas iniciativas serán presentadas por los OSC, como única alternativa para que los vapuleados Estados Latinoamericanos sostengan mínimamente la gobernabilidad.²²

“(…) desde los años 1980 el Banco Mundial viene actuando como importante formulador de recomendaciones políticas para los países de la periferia y como diseminador, junto con el FMI, de las políticas de cuño neoliberal” (Domínguez Uga, 2004, p. 57).

En esta línea, se percibe la pérdida de hegemonía estatal (en la planificación, financiación y ejecución de programas sociales) y una creciente tendencia a

19 Merklen (como se citó en Baraibar, 2009) plantea que entre 1980 y 1990 se produce un cambio en la manera de concebir la cuestión social latinoamericana; esto se traduce en el pasaje de la problemática del trabajador hacia la del pobre. En dicha coyuntura los OSC irrumpen con protagonismo en la región, incidiendo mediante la financiación con un marco conceptual específico para el tratamiento de la pobreza. “En un contexto de crisis financiera, los gobiernos salen a la caza de estos fondos, adoptando el punto de vista de los proveedores” (Baraibar; 2009, p. 62).

20 Es en este período que “(..) un grupo de economistas – del International Institute for Economy – pensaban lo que debería ser hecho para que a América Latina consiguiese salir de la crisis (estagnación, inflación, deuda externa) en que estaba inserta y retomar el crecimiento. De una reunión realizada en 1989 para discutir esa cuestión, se elaboró consensualmente un conjunto de propuestas de políticas y reformas requeridas para la ‘salvación’ latino-americana” (Domínguez Uga, 2004, p. 56).

21 El repertorio de políticas promovidas por el Consenso de Washington incluían los siguientes puntos: “Disciplina fiscal; reformulación de las prioridades en el gasto público en favor de la salud primaria, la educación y la infraestructura; reforma impositiva; liberalización financiera; unificación de la tasa de cambio; apertura comercial; acceso a inversiones extranjeras; privatización de las empresas estatales; desregulación en aras de la competencia; y facilitación de los derechos de propiedad” (Orlansky, 2005, p. 10).

22 Se sostiene como requisito para la integración mundial la apertura de las economías, propiciando el desmantelamiento de los modelos ISI imperantes.

privatizar, descentralizar, focalizar el gasto social comenzado a su vez una reestructuración en las políticas sociales ya existentes.²³

Por tanto, a partir de la crisis del modelo ISI, los esfuerzos de los Estados Sociales serán reorientados: los procesos de ampliación de la ciudadanía con enclave en el mundo del trabajo retroceden apuntando a generar sistemas residuales de integración para sectores marginados.²⁴

(...) respecto al mundo del trabajo, es posible percibir en las relatorías del Banco Mundial que este pasa a estar dividido en dos. De un lado, están los individuos que consiguen actuar en el mercado –que sería un mecanismo de funcionamiento 'más eficiente' de sociedad– y, de otro, estarían aquellos incapaces de integrarse a los mercados – los pobres –, los cuales el Estado debe cuidar, por medio de sus políticas sociales residuales y focalizadas. (Dominguez Uga, 2004, p. 58)

De esta manera, la respuesta implementada será dualizar progresivamente las mallas vía incorporación de nuevas políticas que tendencialmente aumentan la desprotección de los sectores integrados, argumentando la necesidad de focalizar los sistemas de protección social en los sectores marginados.

Bajo este modelo dual se configuran políticas sociales marginales, selectivas y focalizadas (abandonando la provisión universal y homogénea de la prestaciones); orientadas a grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y también a producir servicios no abordados por privados.²⁵

Señala Midaglia (2008) que el proceso de reformas de cuño liberal supuso la reducción del papel estatal en tanto proveedor de bienes y servicios, fomentado así la responsabilidad y el protagonismo de la familia, el mercado y la comunidad

23 Pierson (2006), presenta la “re-mercantilización”, “re-calibración” y la “contención de costos” como tres pilares característicos de las reformas.

24 A partir de la década del ochenta, el problema de la “pobreza” se constituyó en eje central del debate, con lo cual adquiere protagonismo la reflexión sobre las políticas sociales en todos los países de América Latina.

25 El Estado debía replegarse pero se requería también que redefiniera funciones para facilitar y complementar al mercado sin sustituirlo (necesaria presencia estatal donde la inversión privada no encuentra rentabilidad) (Dominguez Uga, 2004).

en cuanto esferas de protección específica.²⁶ “(...) en las últimas décadas, los riesgos afrontados colectivamente se han reducido, las políticas públicas se han replegado y las personas están crecientemente libradas a su propia suerte” (Martínez, 2008, p. 49).

Desde esta perspectiva, familias e individuos "libres" son responsables de afrontar sus problemáticas en el mercado, y recibirán apoyo estatal sólo si demuestran que han fracasado en el desempeño de sus funciones (los mecanismos de intervención se desplazan desde una perspectiva de derecho y ciudadanía hacia el asistencialismo paliativo siendo únicamente legítimo intervenir sobre la extrema pobreza).

En escenarios como el latinoamericano (signados por altas tasas de desempleo, precariedad e informalidad) colocar al mercado como criterio de igualación de oportunidades acarrea múltiples problemáticas.²⁷

En términos generales, se concluye que esta primera oleada de reformas impuestas de modo homogéneo (bajo la lógica de “recetas”) sobre la heterogeneidad y fragilidad característica de la región, tiene consecuencias nefastas (se incrementan y agudizan los riesgos sociales²⁸ sin reducirse el gasto).²⁹

26 Se establece un proceso reindividualizador de los riesgos sociales, sosteniendo que las fuentes naturales de bienestar son el mercado, la familia y la comunidad.

27 Se concretiza un efecto desencadenante que provoca mayores grados de fragilidad y vulnerabilidad en la trama social: la intervención pública se repliega sobrecargando y responsabilizando a la familia de la satisfacción de sus necesidades en mercados imperfectos y excluyentes; dicha situación (en simultáneo) provoca tensiones, incrementando y configurando riesgos que no logran ser cubiertos por matrices de protección minimizada.

28 Se entiende por riesgo social “(...) la incertidumbre o incapacidad de predecir la ocurrencia de eventos que generan pérdidas de bienestar social” (Holzman y Jorgensen en Cohen y Franco, 2006, p. 32).

29 Es relevante explicitar que la implementación de las reformas no implicó el desmantelamiento de la institucionalidad instaurada por los regímenes de bienestar, solo minimiza la presencia del Estado como agente protector.

ii) Reformas de Segunda Generación: programas de combate a la pobreza, ¿hacia una nueva matriz de protección social latinoamericana?

A la luz de los costos sociales establecidos por las reforma de primera generación y ante la fuerte impronta de gobiernos de izquierda y/o progresistas que tuvo lugar en la región (hacia fines de la década de los 90´), se habilita un nuevo escenario para repensar las limitaciones e insuficiencias del enfoque anterior (Midaglia, 2007).

Desde allí se cuestionan los efectos confinados por el nuevo modelo, identificando la necesidad de desarrollar reestructuraciones en la conducción política en pos de redefinir e implementar un cuerpo firme de políticas sociales (efectivas, eficientes y sustentables), que afronte las problemáticas más acuciantes del territorio (en respuesta a niveles históricos de desempleo, pobreza e indigencia se introducen iniciativas referidas a cubrir necesidades básicas de grupos específicos).

Un indicador del advenimiento de esta segunda generación de reformas es que en el preludio del siglo XXI Latinoamérica “(...) se convirtió en un escenario de ensayo de programas de combate a la pobreza” (Midaglia, 2008, p. 33).

Esto se traduce en la rápida propagación de iniciativas focalizadas para reconfigurar las matrices protectoras de la región. Las mismas son impulsadas a suerte de nuevas “recetas” por los OSC, quienes se presentan con peso y liderazgo (intelectual y de acción) en las decisiones sobre el campo de la cuestión social³⁰ contemporánea.³¹

30 La misma es entendida en el presente documento como forma de interpretar los problemas llamados sociales y también es una propuesta de respuesta a los mismos. En este marco de análisis, se afirma que no es una situación objetiva sino que trata de una construcción de sentido. Esta construcción de sentido refiere a qué tipo de intervención se considera legítima, lo que equivale a pautar dónde está el límite entre lo público y lo privado, entre lo individual y lo político (Bentura, 2010).

31 Se propone focalizar la acción en los más pobres, recalando su vulnerabilidad ante los ciclos económicos. En este sentido, se recomienda una mayor dotación de activos siendo clave la inversión en "capital humano" e infraestructura social (Barba, 2004). Los OSC, continúan incidiendo por tres vías en la reforma social Latinoamericana estas son: financiación, participación en la construcción de la agenda y difusión de un nuevo marco cognitivo (Orlansky, 2005).

De este modo, se inaugura una disposición de política pública (de alcance local y nacional), que se expresa bajo el formato de PTRC y PET.³² Se trata de estrategias orientadas hacia sectores vulnerables, que condicionan la transferencia monetaria al cumplimiento de ciertos compromisos (generalmente ligada la educación y salud). A su vez, mediante el abordaje que realizan proponen -desde una metodología que concadena efectos de corto, mediano y largo plazo-, "superar" las situaciones de pobreza más apremiantes.³³

En este sentido señala Paz (2010), los nuevos programas con iniciativa en "combate a la pobreza" pretenden reducir el impacto de la escasez de ingresos en términos inmediatos (mediante transferencias monetarias y empleo protegido) e incrementar el "capital humano" de niño/as, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad y exclusión para superar la pobreza en el largo plazo.

Por tanto, a partir de las nuevas medidas expresadas en el denominado "pos Consenso de Washington"³⁴ se impregna en los sistemas de protección, más allá de sus particularidades, un perfil ambiguo que exige dosis más elevadas de intervención estatal.³⁵

En síntesis, a través de dos ciclos de reforma queda perfilado, como propuesta alternativa, el denominado "Estado Liberal Social"³⁶: se reasignan recursos para atender los sectores en situación de extrema pobreza, implicando el pasaje de un esquema de protección de corte universal hacia otro de tipo residual. "En este sentido, la gama de derechos sociales constitutivos del estatus del ciudadano se encuentra sometida a fuerte proceso de cuestionamiento y revisión" (Midaglia, 2000, p. 18).

32 Dichos instrumentos, si bien nacen para responder a situaciones de emergencia, se instalan como instrumentos permanentes mediante los cuales se propone el "combate a la pobreza".

33 Parten de considerar a la pobreza como un fenómeno complejo que se produce y reproduce conformando círculos viciosos transmitidos intergeneracionalmente. Por lo cual, "romper" con el circuito implica invertir en el desarrollo de "capital humano" contemplando aspectos económicos (escases de ingresos para enfrentar la cotidianidad), simbólicos y de capital social (CEPAL, 2006).

34 El mismo no representa un paradigma alternativo; se expresa mediante "ajustes" para superar los efectos "no deseados" sin evadir los criterios orientadores: focalización, privatización, participación público-privado, etc.

35 La incorporación de condicionalidades a los beneficiarios, son un claro ejemplo, dado que incrementan la demanda de servicios públicos exigiendo una actitud proactiva del Estado que debe habilitar y garantizar a los mismos el acceso a una red de prestaciones básicas (asistencia a la salud, educación, seguridad social, etc.).

36 Allí los programas de "combate a la pobreza" se articulan con la matriz universalista y con lógica contributiva.

SEGUNDA PARTE

FORMACIÓN Y DEVENIR DE LA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL URUGUAYA

El presente capítulo busca particularizar la reflexión para el caso Uruguayo, considerando que las características que adquiere la malla de protección social, solo serán inteligibles mediante un análisis que logre conectar aspectos circunstanciales con dimensiones histórico-estructurales.

Si bien se comparte con Filgueira (2003) que en términos generales es atinado distinguir dos grandes mojonos para estudiar el devenir del Estado durante el siglo XX,³⁷ se propone adentrarse en cierta periodización que permite vislumbrar los principales procesos socio-históricos que median y determinan la particular conformación social Uruguaya.³⁸

A. Constitución del Estado Uruguayo: El sortilegio Batllista adormece la Cuestión Social.

La configuración moderna del Estado-Nación Uruguayo se tramita en el pasaje del siglo XIX al XX y deviene de la resolución del antaño conflicto campo-ciudad. Este proceso, sin lugar a dudas, es pieza constitutiva del tránsito desde el capital competitivo hacia el de los monopolios en las economías centrales y a consecuencia contribuye en su modelación (Bentura, 2010).

El énfasis de dicho periodo esta puesto en la masiva incorporación de valores que apuntan a la integración social y a la conformación de cierta identidad nacional. La universalización de la Escuela Pública, tras la reforma Valeriana, y

37 El primero de expansión (1904-1958), signado por una fuerte impronta Estatal en tanto agente propulsor de desarrollo y regulador de las tensiones que entorpecían tal proceso. El segundo de repliegue (1959-2000), caracterizado por el ascenso de las lógicas de mercado en desmedro del modelo precedente (Filgueira, Garcé, Ramos, Yaffé, 2003).

38 Cada etapa estipulada por dicha periodización (consensuada en el ámbito académico) imprime cambios en la malla de protección social dado que es portador de un proyecto de intervención que lo caracteriza. Esto, como no podría ser de otra manera, se encuentra estrechamente relacionado con los momentos o fases del capitalismo y las concepciones (ideo-políticas) de cuestión social que adquieren hegemonía para asegurar la reproducción en el plano societal del modelo de acumulación imperante.

la construcción mítica de José Gervasio Artigas como prócer, son acontecimientos indicativos de cierta intención de robustecer el débil sentimiento nacionalista, que caracterizaba a los pobladores de este territorio.

Por tanto, en los preludios del pasado siglo tras la derrota y muerte del caudillo Blanco Aparicio Saravia (1904) (propinada por un ejército racional-gubernamental liderado por Batlle), queda consagrada políticamente la unificación nacional y se comienzan a dar los primeros pasos en la construcción de la ciudadanía integrada.

En las tres primeras décadas del siglo XX, y de la mano de los impulsos Batllistas, se fortalece la preocupación por consolidar "(...) un Estado expandido que 'coloniza' prácticamente todas las dimensiones del espacio social" (Ortega, 2003, p. 24). Se cobra conciencia tempranamente que el desarrollo armónico requería -más allá de planificación y regulación económica- una pronta presencia social a través de mecanismos anticipatorios y propuestas de reparación (Acosta, 2006).³⁹ La nacionalización, estatización e industrialización serán la clave para catapultar al país hacia la carrera del progreso.

Filgueira (1994) sostiene que son cuatro los pilares que modelan al Estado Social uruguayo en su devenir, imprimiéndole un carácter asistencial, providente y anticipador de demandas.⁴⁰ Estos son: la Asistencia Pública (hospitales/asilos), el desarrollo de la Seguridad Social (vejez, invalidez e indigencia), la Instrucción Pública (laica, gratuita y obligatoria) y la Legislación Laboral (ley de ocho horas y regulación de trabajo femenino e infantil).

Como ha sido aludido, si bien la constitución temprana de un Estado Social uruguayo es sin duda consecuencia directa de un proyecto ideado por la figura de "Don Pepe" Batlle, no se puede dejar de reconocer que el mismo fue propiciado por las virtualidades objetivas del capitalismo en fase monopólica. De

39 Es relevante mencionar que en dicho proyecto participan activamente alas de los dos partidos tradicionales; fragmentos colorados y nacionalistas concebían la intervención estatal como pieza fundamental de desarrollo.

40 Se transita prontamente, vía institucionalización de un entramado de política pública, desde una visión filantrópica hacia una concepción de ciudadanía (Castellanos en Ortega, 2003).

este modo, la coyuntura generada por la Crisis del 29 y el escenario de Pos Guerra se constituyen en piezas fundamentales para la proliferación del modelo de ISI en el Uruguay.

Dicho modelo se particulariza con ribetes que lo diferencian de Europa pero también de la realidad regional. Midaglia y Antía (2007) indican que el régimen social uruguayo responde a un esquema de "bienestar intermedio", al combinar la "seguridad informal" y el familiarismo latinoamericano con sistemas que protegen poblaciones vía política pública y mercado.

En síntesis, hasta mediados de siglo XX Uruguay conformó un Estado Social caracterizado por una acción anticipatoria y paternal (Filgueira, 1995). En dicho contexto, tras el desarrollo de un sistema de protección social ampliado, se forja la ilusión colectiva de haber encontrado el velo que eclipsa la cuestión social. Expresiones semánticas como "La Suiza de América" y "la tacita de Plata" son indicativas de la constitución de este imaginario mítico que cala profundamente en la identidad nacional

En la línea de lo explicitado y en sintonía con Bentura (2010), se puede concluir que la sociedad uruguaya híperintegrada era también una sociedad híperadaptada y por tal motivo ante un cambio brusco de escenario se resquebraja no lográndose recuperar satisfactoriamente hasta la actualidad.

B. Crisis del Batllismo: Irrupción Avasallante de la Cuestión Social.

La entelequia de haber encontrado, en este rincón del mundo, una receta para humanizar al capitalismo (mediante la armónica conjunción de los irreconciliables principios de la revolución burguesa)⁴¹ "cae por la borda" al manifestarse los primeros síntomas de inoperancia del modelo de ISI; estancamiento, déficit y proceso inflacionario son algunas de las expresiones.

Hacia la década del cincuenta del siglo XX Uruguay ingresa en una crisis, con aristas económicas, políticas, sociales y culturales, de la que no se recompondrá.⁴² Las condiciones externas dejan de ser favorables recobrando vigor en el ámbito local las contradicciones propias al metabolismo del capital.⁴³

Ante la irrupción de esta coyuntura internacional, se tramita una rotación de fuerzas políticas en el gobierno que pauta el fin del Uruguay Batllista.

El triunfo electoral de 1958 del Partido Nacional marca en la periodización, el ingreso a otra etapa política del país, en tanto se configura en la "bisagra" de los mojones establecidos por Filgueira (2003) para estudiar el devenir del Estado Uruguayo durante el siglo XX: "(...) hasta 1958 se da un ciclo de expansión tanto en lo funcional como en lo organizativo; a partir de 1959, un ciclo de repliegue (...)" (Filgueira, Rodríguez, Rafaniello, Lijtenstein, Alegre, 2005, p. 20).

A decir de Real de Azúa (1984), "(...) vale la pena subrayar la importancia de esa transición indecisa que representaron los dos períodos de gobierno colegiado nacionalista (1959-1967). Durante ellos, se debe decir, todas las pragmáticas

41 Liberté, égalité, fraternité.

42 Esta situación se rigidiza progresivamente durante dos décadas, desembocando en "(...) una crisis estructural de la sociedad uruguaya, el advenimiento de un régimen autoritario, una drástica reestructuración económica con desarrollo social regresivo" (Serna, 2005, p. 46).

43 "Entre las causas de esta situación se identifican la finalización de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra de Corea, el reordenamiento de la economía internacional de pos guerra, con la creación de organismos internacionales (...) la caída de los precios en el mercado internacional de la carne y de la lana y el aumento de los precios de los productos importados (deterioro de los términos de intercambio); así como, la permanencia de una estructura productiva rural basada en la explotación extensiva del latifundio heredada de la época colonial y que fue desarrollada durante la transición al capitalismo" (Acosta, 2006, p. 71-72).

económicas del neoliberalismo fueron puestas en práctica o intentadas" (p. 71).⁴⁴

Dicha transición, que versa sobre la rearticulación del capital y sus élites, será estoicamente resistido por las clases subalternas quienes toman las calles, reivindicando por el recorte de sus conquistas históricas.⁴⁵ La contigua represión y un escenario que restringe progresivamente las instancias de diálogo, parecen indicar que el argumento esgrimido para atravesar las turbulencias características del periodo será el autoritarismo. Esto se corrobora con la escalada de la violencia política y un proceso cívico-militar que se instaura en 1973 prevaleciendo por doce años.⁴⁶

Este nefasto proceso, expreso intereses reaccionarios y promulgó principios fundamentalistas (que reivindicaban la necesidad de liberalizar al mercado de las ataduras extraeconómicas), desplegando prontamente su furia sobre los colectivos que representaban a las clases subordinadas. Mientras tanto, las élites esperaban con ansias, ser despojados de presiones para aplicar el modelo aperturista a su antojo.⁴⁷

En relación a lo explicitado, es posible aventurar que con la dictadura cívico-militar se crean las condiciones de posibilidad para la imposición y desarrollo del modelo neoliberal, generándose un hendidura que permite la aplicación forzosa de la primera generación de reformas.

44 En este contexto: "Utilizando los organismos internacionales, creando organismos regionales y promoviendo acuerdos bilaterales de 'ayuda', Estados Unidos desarrolló una superestructura que se constituyó en elemento esencial para el logro de sus objetivos" (D'Elía, 1982, p. 70-71).

45 "El desarrollo industrial característico del neo-batllismo había fortalecido cuantitativamente al proletariado. (...) En 1942 se crea la Unión General de Trabajadores con un destacado papel del Partido Comunista. Hacia 1966 se convertiría en la CNT (Central Nacional de Trabajadores) como central única. Esto fortaleció institucionalmente la unificación de las expresiones de lucha" (Mariatti, 2014, p. 66).

46 "(...) instaurada en 1973 no habría representado entonces el momento de implantación de un nuevo paradigma sino una fase de profundización autoritaria del que se venía implementando desde fines de 1959" (Yaffé, 2005, p.172).

47 La crisis política y económica que azota al país se materializa en una dictadura cívico-militar que responde a intereses transnacionales. La misma se articula dentro del Plan Cóndor ideado por Estados Unidos para procesar un ajuste tendiente a: re-articular élites en el poder político, concentrar riquezas y desactivar las organizaciones obreras ante el "terror" comunista.

En materia económica, se puso en práctica el Plan Nacional de Desarrollo diseñado por la OPP para el periodo 1973-1977. Se trató de un programa ultra-liberal, cuyo fundamento era la apertura irrestricta y la plena liberalización, con Vegh Villegas al mando del Ministerio de Economía (Bentura, 2010).

Como era de esperarse, la aplicación del pragmatismo economicista por vía autoritaria, solo favoreció al capital financiero. Además de los costos económicos, el país vivenció, mediante el terrorismo de Estado, acontecimientos atroces que vilipendian los principios humanitarios más básicos (asesinatos, desapariciones forzadas, torturas, encarcelamientos, secuestros, etc.).

Estos fenómenos median y determinan la irrupción demoledora de una cuestión social que permaneció adormecida durante décadas por los equilibrios propiciados en el Batllismo.⁴⁸

En lo que respecta específicamente a la malla protectora del Estado Social, es relevante mencionar que el régimen dictatorial no logra desmantelarla totalmente. Se producen alteraciones en montos y estilos de asignación de recursos, pero no presentan cambios sustanciales en el gasto público, lo cual denota una aplicación de reformas con rasgos desobedientes.⁴⁹

48 La Cuestión Social se expresa instigando con una interrogante que cala profundamente a una sociedad que interpela su origen como nación (Methol Ferré, 1971).

49 "La dictadura militar (1973- 1984) no cambió la orientación general del sistema ni los volúmenes de gasto público social destinados a su funcionamiento. El Estado mantuvo un rol estratégico sumado a la orientación universalista de las políticas sociales. No obstante, las prestaciones sociales, en particular en algunos sectores –educación y salud–, tendieron a una reducción de su calidad, producto de una sostenida reducción de la inversión en esas áreas" (Midaglia, Castillos, Fuentes, 2010, p. 137-138).

C - Restauración democrática y el arribo atemperado del “Consenso de Washington”:

Al acercarse el ocaso de la dictadura cívico-militar se constituye un escenario efervescente, signado por múltiples conflictos en pos de conquistar la hegemonía. Más allá de esto, el proceso de transición democrática transcurre sin alteraciones medulares en los ordenamientos políticos y económicos. Lo cual se explica por el "idilio" entre las FFAA y la élite política; que se manifiesta en el "pacto de salida", con el Partido Colorado como principal cómplice (Caetano y Rilla, 1991).

Al despojarse de las voces disonantes mediante el artificio de "Un Cambio en Paz" (de Riz, 1985, p. 133), que deja por fuera a las organizaciones sociales, los gobiernos democráticos pos dictadura muestran obediencia a los postulados emanados desde Washington. Dicha subordinación adquiere mayor notoriedad en la gestión de L.A Lacalle a inicios de los noventa.⁵⁰ En dicha coyuntura, se pretendió implementar una política netamente neoliberal que se matiza por el freno impuesto por una población que se mantiene reticente a las privatizaciones.⁵¹

En lo que respecta específicamente a la protección social, en este periodo se incorpora una nueva modalidad de elaboración y gestión de programas dando inicio a un proceso de "dualización" en la malla.⁵²

50 En proceso de restructuración democrática, Uruguay comenzó a diversificar su economía, insertándose en el mercado internacional. Las elecciones de 1989 "(...) impulsaron una nueva agenda reformista de corte netamente liberal, dominada por temas como la reducción del déficit fiscal como camino prioritario para abatir la inflación, una fuerte apertura de la economía, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través del instrumento de las privatizaciones, el otorgamiento de mayores espacios para la iniciativa privada y para que el mercado se convirtiera en el gran asignador de costos y beneficios, etc. Se trataba de la llegada de las reformas de primera generación del llamado Consenso de Washington" (Caetano, 2005, p. 22).

51 "El estado del alma, refiere a lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer en una sociedad. En aquel momento, ese estado del alma toleraba la imposición del modelo liberal concentrador y excluyente, pero no el desmonte del sistema de protección anterior generando la imposibilidad de la financiación del nuevo modelo" (Caetano; 2005, p. 32). "Donde el gobierno presidido por Lacalle encontró sus principales frenos fue en dos proyectos que juzgaba como decisivos: la Ley de Empresas Públicas y la reforma de la seguridad social" (Caetano, 2005, p. 25).

52 En palabras de Midaglia y Antía (2007b), "(...) la resultante del proceso de revisión de la matriz clásica de bienestar dio lugar a un sistema "híbrido", en el que conviven servicios semi-privatizados con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado, que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de co-participación público-privado" (p. 464).

Como expresión de lo mencionado se comienza a implementar el PRIS desde la OPP.⁵³ El objetivo del mismo fue, “(...) encauzar la ayuda a las poblaciones carenciadas, intentando inaugurar políticas integrales en detrimento de aquellas de naturaleza sectorial y de inspiración universalista” (Midaglia, 1998, p. 80).⁵⁴

De esta manera, se sitúa el viraje hacia la nueva generación de políticas sociales (focalizadas, descentralizadas y cogestionadas) con énfasis en el “combate a la pobreza” (Domínguez Uga, 2004). Inaugurándose “(...) los cimientos para la emergencia, por primera vez en la historia nacional, de un mercado o semi-mercado social” (Midaglia, 1998, p. 83).

Por tanto, al redireccionarse los recursos hacia los sectores pauperizados mediante un montaje de programas residuales que operan por encima de la instituciones tradicionales, se sientan las bases de la "dualización". Pero también se desatan procesos de refilantopización en el abordaje a la llamada cuestión social. "Desde allí se implementará una asistencia residual que no influya ni en el gasto del estado ni en las reglas del mercado laboral" (Mariatti, 2014, p. 74).⁵⁵

A decir de Candia (1998), la nueva batería de protección “(...) responden a postulados teóricos y a intenciones políticas enfocadas hacia una misma dirección: desactivar conflictos sociales graves y generar consenso en segmentos de la fuerza laboral (...) para que actúen de base al modelo neoliberal” (p, 121).⁵⁶

53 Desde la OPP se comienza a utilizar estos mecanismos “By-pass”; su funcionalidad remite a eludir la presiones del marco institucional centralista para que la reforma transite de forma fluida (Midaglia, 1998).

54 Esta particular concepción adoptada en los noventa por el PRIS, de actuar por encima de la institucionalidad tradicionales, es utilizada también por el FISE, el FAS y más cercanos en el tiempo, por el PIAL y el Programa Infamilia.

55 “(...) se asimiló una iniciativa de bienestar social de carácter residual, dejando (...) la negociación política de formar parte de los espacios de reformulación y ajuste del nuevo marco de políticas sociales” (Midaglia 1998, p. 82-83).

56 Se tramita el pasaje desde políticas universales, sectoriales y centralizadas a políticas focalizadas, integrales y descentralizadas cuyo sustentabilidad es incierta por la dependencia financiera con préstamos del exterior (Midaglia, 1998). El nuevo repertorio de políticas sociales, comienzan progresivamente a implementarse desde el INAME, el INDA y la IMM, bajo gobierno frenteamplista; lo cual guarda cierta paradoja (Midaglia, 2000).

En cuanto a las repercusiones de dicho viraje, se identifica que si bien se registraron etapas donde se incrementó sustancialmente la inversión y el PBI, esto no se tradujo en una mejora de los niveles de vida de la población.⁵⁷

Por más de veinte años, en dictadura o en democracia, el país no ha podido superar una situación social en la que se combinan pobreza, indigencia y marginalidad, reproduciéndose por generaciones un `círculo de pobreza´ que sedimenta una `cultura de la pobreza´. Es decir, la consolidación de grupos de población cada vez más numerosos y en el que se combinan varias generaciones de uruguayos, que rompen vínculos con el mercado laboral y el sistema educativo, que se segregan espacialmente habitando en asentamientos irregulares, que debilitan las formas de interacción y convivencia con otros sectores sociales y que van combinando formas legales e ilegales de sobrevivencia cotidiana. (Caetano, 2005, p. 28)

Ante la incapacidad siquiera de atemperar las manifestaciones más acuciantes de la restructuración productiva, se torna necesario abrir un escenario de debate y revisión al modelo promulgado por la primera generación de reformas, caracterizado por la apertura irrestricta al gran capital y una política social subsidiaria que actúa en paralelo a la malla de bienestar "tradicional".⁵⁸

57 En estos años, "(...) el significativo aumento del GPS se correspondió con la década de las reformas estructurales de corte liberal, promotoras de la minimización del papel estatal. Esta aparente paradoja se explica por un cambio cualitativo en las políticas sociales, desde el universalismo a la focalización" (Azar, Bertoni, Torrel, 2010, p. 9). Se comienza a visibilizar una preocupación mayor sobre los instrumentos y los medios a utilizar, que sobre los fines que se perseguía (Mariatti, 2014).

58 "Los veinte años transcurridos desde la restitución del gobierno democrático constituyen un plazo breve para los tiempos demográficos. Sin embargo, Uruguay cambió mucho: la desigualdad aumentó, y aquella sociedad hiperintegrada —usando la terminología de Germán Rama— dio paso a una sociedad crecientemente fragmentada" (Calvo y Pellegrino, 2005, p. 252).

D. Triunfo del progresismo, cambio o continuidad en las formas de atención a la Cuestión Social: ¿"vino nuevo en odre viejo"?

En los preludios del siglo XXI una crisis devenida del ámbito internacional se encrucece en el territorio, colocando a miles de uruguayos en una situación de precariedad y exclusión social.⁵⁹

La respuesta esgrimida ante este nefasto escenario será una nueva rotación de fuerzas políticas al gobierno, propiciada por una ciudadanía que deposita en el FA todas sus expectativas de cambio. En este sentido, se hace eco del valor adjudicado por Filgueira et al. (2003) a las crisis, quienes las identifican como puntos de apoyo trascendentales para procesar modificaciones en la historia política uruguaya.

Por tanto, tras esta particular coyuntura (que adquiere rango de emergencia social), se vislumbra un tercer periodo en la historia del país signado por un halo de incertidumbres. De acuerdo a estos precedentes, "(...) cabe preguntarse cuál será el impacto de la crisis actual (1999-2002) en la historia del Estado uruguayo: ¿ratificará el rumbo liberal prevaleciente o será el punto de partida de un nuevo ciclo de expansión del Estado?" (Filgueira et al, 2003, p. 203).

Tal como plantea Bentura (2010), se identifican dos órdenes de interpretación determinantes del rumbo a emprender: el primero parte de una crítica de fondo al modelo de desarrollo y por tanto propone erradicarlo. El segundo plantea que el modelo propiciado desde Washington tiene falencias propias de su aplicación gradual, planteando realizar ajustes: el pos Consenso de Washington balizará el camino de salida.

En octubre de 2004 el FA gana en primera vuelta las elecciones nacionales; si bien se percibe cierta elocuencia fundacional que *brota cual vino nuevo* al establecer un "rodeo", se vislumbra continuismos que auguran que el primer

59 El tránsito por dicha coyuntura apremiante tuvo un fuerte impacto: "(...) el desempleo llegó al 21% en 2003 repercutiendo también desfavorablemente en la estructura de desigualdades (...) el índice Gini pasó de 0.412 en 1991 a 0.450 en 2002 (...)" (Midaglia, 2007b, p. 466).

camino mencionado no será el emprendido.⁶⁰ Esto se vigoriza al adentrarse específicamente en el trazado propuesto para la dimensión Social.

Ahondando en el análisis, la decisión de crear un Ministerio que administre y gestione, coordinada e integralmente la cuestión social desde políticas asistenciales (focalizadas, tercerizadas, privatizadas y residuales), parece estar indicando que el modelo económico asumido inevitablemente continuará dejando a su paso una estela de miseria, precariedad y exclusión.⁶¹

En síntesis, medio siglo después de que se comienzan a incorporar innovaciones que desembocan en la progresiva desindustrialización y precarización del país, el FA gana las elecciones como el depositario de las expectativas de cambio de una población azotada por la crisis. Si bien desde el inicio se procesan algunas modificaciones en tanto "ajustes", no se visualizan transformaciones sustantivas que pauten un viraje en el modelo.⁶² Por tanto, lo novedoso parece ser cierta alteración semántica que suavizan el continuismo con las propuestas con marcada orientación liberal: equilibrio fiscal, reforma del Estado, subordinación económica de la política social, etc.

60 La nueva administración tendrá que hacer frente a las nefastas consecuencias derivadas de la crisis de 2002; estas profundizan las situaciones de precarización y exclusión que se intensifican en el país a partir de la década de los noventa (Midaglia y Antía, 2007b).

61 El MIDES se crea mediante la Ley N° 17.866 del 21 de marzo de 2005 y su cometido será la articulación y control de las políticas sociales desarrolladas por el Estado uruguayo. (<https://legislativo.parlamento.gub.uy>)

62 Parecería ser que los gobiernos progresistas que se diseminan por la región a inicios del S XXI, son portadores de cierta legitimidad para vehicular las reformas cerrando el círculo del neoliberalismo (Bentura, 2010).

TERCERA PARTE

EXPRESIÓN INDIVIDUALIZANTE EN LA GESTIÓN SOCIAL DEL MIDES

En este apartado, se propone problematizar el objeto de estudio delimitado. Específicamente se aborda las características que adquiere la malla de protección social uruguaya a través de la creación de una nueva institucionalidad para la implementación coordinada de programas enfocados en el "combate a la pobreza". Procurando a su vez, rastrear los fundamentos ideológicos representados por el modelo de gestión social propiciado desde el MIDES, desde su origen hasta la actualidad (2005-2017), para luego dilucidar en qué rumbo se direcciona en tanto ruptura y continuidades con el esquema anterior.

A. La institucionalización del MIDES y su pliego de ruta.

El nuevo siglo se instaura con "(...) una agenda transnacional de ideas de política social y concepciones de desarrollo, con particular énfasis en las denominadas políticas de alivio a la pobreza" (Serna, 2008, p. 1).

En dicho periodo, Uruguay transita una crisis económico-financiera sin precedentes, la cual impulsa por primera vez en la historia el triunfo de la izquierda política (fortaleciendo un contexto de "progresismo real" en la región Latinoamericana).

Los efectos nocivos de la crisis y una matriz de protección social, que pese a las reformas incorporadas en los noventa continuaba dejando a grupos desprovistos para enfrentar los nuevos riesgos, parecen ser prioridades del nuevo gobierno.

De esta manera, con la asunción del FA, se procesan alteraciones institucionales en la malla de protección social, siendo la creación del MIDES claro emergente de lo mencionado.⁶³

63 Es relevante explicitar que: "La creación de ministerios sociales especializados en el tratamiento de situaciones vinculadas con la pobreza y con problemáticas específicas es otra de las medidas que también se extendieron en Latinoamérica" (Midaglia y Antía, 2007, p. 469). Esto fue pregonado por representante de los OSC, dejando entrever cómo las instituciones financieras transnacionales inciden nuevamente en las decisiones internas de los países "dependientes".

Desde dicha institución, en respuesta a la “emergencia social”, se instrumenta inicialmente el PANES (2005-2007), de naturaleza transitoria y focalizado en la indigencia, reconfigurarse posteriormente en el actual PE (2008), en tanto propuesta de largo aliento que busca incidir en la estructura de desigualdades (se amplían iniciativas, cobertura, se adaptan mecanismos tradicionales, etc.).⁶⁴

Tanto el PANES como el posterior PE condensan criterios orientadores de los programas regionales de "combate a la pobreza" (característicos de la segunda generación de reformas), reimprimiéndole un carácter regional a la propuesta local.⁶⁵ Se pretende, mediante diversas estrategias, proporcionar a los hogares "beneficiarios", bienes y oportunidades para que puedan superar la pobreza y exclusión social (Amarante, Vigorito, 2007).⁶⁶

En sintonía con Midaglia (2007), se visualiza que la particularidad de este segundo impulso reformista parece estar en la pretensión de encadenar los PTRC focalizados en poblaciones específicas con el resto de las intervenciones públicas y de carácter universal. Esto se consolida desde el diseño del PE que conecta nuevos dispositivos con instrumentos tradicionales, como ser las AFAM, para responder a la estructura de riesgos actual.⁶⁷

Por tanto, mediante un proceso de incorporación y recalibración de dispositivos se tramitan alteraciones en la malla, adquiriendo un carácter ambiguo que profundiza la dualidad en la atención a problemáticas con origen semejante.⁶⁸

64 El MIDES se institucionaliza en base a la necesidad de reorganizar la esfera de asistencia pública, no solo instrumentando y coordinando programas de "combate a la pobreza", sino que también incorporando desde la integralidad a distintas instituciones dispersas en la malla de protección social (Midaglia y Antía, 2007).

65 El continente latinoamericano tiene elevados niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos y recursos. Sin embargo, la gran mayoría de los países en estos últimos años han tenido cierta similitud implementando PTRC y PET en respuesta a la miseria de sus pobladores.

66 A modo de ejemplo se percibe que el PANES se presenta como un compendio coherente de intervenciones: Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay, Rutas de Salida, Intervención en el Hábitat, Asistencia Alimentaria, Intervenciones en educación y Salud Pública y Plan de Apoyo a los Sin Techo.

67 Se reestructura el régimen con la AFAM-PE, pasando a otorgar transferencias de ingresos a los hogares con menores de 18 años que presenten vulnerabilidad social.

68 En la actualidad se conjugan experiencias de naturaleza directamente contributiva (jubilaciones, seguro de desempleo etc.) con nuevos dispositivos focales recientemente creados con el fin de mitigar la pobreza.

B. Repercusiones en la malla de Protección Social.

Como ha sido mencionado, el carácter inaugural que embadurna toda la propuesta asistencial del "progresismo real" parece, a primera vista, delinear trazos de una "nueva concepción de política social" contrapuesta al enfoque anterior.⁶⁹

Ahora bien, en sintonía con Bustelo (2003), la presunción de un cambio de paradigma "cae por la borda" al realizar un estudio pormenorizado de las alteraciones y el perfil actual de la malla de protección. Esto no significa desconocer un proceso particular de reforma, sino mas bien, la identificación de cierto continuismo y beneplácito hacia los postulados emanados desde Washington, que se pronuncian en las nuevas propuestas de intervención.

Siguiendo a Serna (2007), quien analiza sigilosamente las continuidades y rupturas entre la asistencia social característica de los noventa y la actual, es posible descifrar que los principales elementos innovadores remiten específicamente a cierto cambio semántico, perdurando múltiples aspectos que expresan perennidad de las propuestas asistenciales precedentes.⁷⁰

Algunos de estos son: el alivio de la pobreza como objetivo prioritario ante los efectos del desempleo y la crisis económica; la focalización en poblaciones específicas; la descentralización territorial y la apelación a la participación comunitaria a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil; la generación de programas de reinserción laboral en empleo mínimo y los PTRC en salud y educación; etc. (Serna, 2008).⁷¹

69 Un lenguaje actualizado que enarbola la equidad e inclusión sobre una igualdad depreciada, el énfasis en la pobreza, la incorporación de dosis más elevadas de intervención estatal y el juicio que apela a encontrar soluciones protectoras a los desestimados por el esquema tradicional desde respuestas coordinadas e integrales (fusionando dispositivos focales con universales), es indicativo de lo mencionado.

70 Si bien se producen alteraciones en las políticas de asistencia tras la crisis de 2002 (profundizadas con el advenimiento del gobierno progresista y la creación del MIDES), se identifican síntomas preocupantes que aducen continuismos con las propuestas de cuño Neoliberal implementadas en el periodo anterior.

71 Se identifican al menos tres elementos preocupantes de continuismo en el paradigma neoliberal: la supremacía económica frente a la social (política social subsidiaria de la económica); la reproducción de un paradigma de bienestar que desplaza la protección desde la ciudadanía ampliada hacia la focalización en extrema pobreza; la política social concebida como conservadora del orden y actuando sobre los efectos disfuncionales del mercado (Serna, 2007).

En 2005 con el triunfo de la izquierda, que a priori llega al gobierno para atender la emergencia, se crea un Ministerio específico que aborda lo “social”, en tanto esfera autónoma desprovista de sus aristas económicas y políticas (el pauperismo nacido de la contradicción capital-trabajo será desdialectizado y abordado como pobreza individual lo cual adquiere un claro sesgo ideológico).

En consideración a lo explicitado y en sintonía con Mariatti (2014) parecería ser que la creación del MIDES responde a una funcionalidad que guarda similitudes con las propuestas implementadas desde la OPP y el PRIS en los 90. La imperiosa necesidad de administrar el pauperismo creciente desacoplando ideológicamente de su génesis, las tensiones producidas entre capital-trabajo.

Desde dicha institucionalidad, como lugar de “combate a la pobreza”, se implementarán, como nunca antes, políticas focalizadas, tecnocratizadas, territorializadas y tercerizadas en tanto subsistema de protección que atiende residualmente a las poblaciones vulnerables (Domínguez Uga, 2004). Oficializándose así un montaje paralelo a los mecanismos de regulación y protección social tradicionales. Otrora orientados en el mundo del trabajo, en contraposición, la actualidad con sus mecanismos novedosos de regulación, profundizan la dualización en la malla de protección social (se establecen dos sistemas de protección que funcionan en paralelo diferenciando poblaciones que se presume portan problemáticas de origen distinto).⁷²

Si bien se argumenta que la creación del MIDES se justifica a partir del surgimiento de “nuevos pobres” (que fluctúan al ritmo de los ciclos económicos entre la informalidad y los empleos precarios), el carácter residual de las propuestas y las formas en la que se administra la miseria parecería indicar que las alteraciones procesadas en la malla de protección en términos de Dualidad, puede relacionarse con los principios rectores del Pos Consenso de Washington.

⁷² La respuesta implementada será dualizar las mallas de protección social vía incorporación nuevas políticas sociales que tendencialmente aumentan la desprotección de los sectores integrados, argumentando la necesidad de focalizar los sistemas de protección social en los sectores marginados. De esta manera, los esfuerzos de los Estados son reorientados: los procesos de ampliación de la ciudadanía con enclave en el mundo del trabajo, retroceden apostando a generar sistemas de integración social residuales hacia sectores marginados (Bentura, 2010).

Por tanto, se afirma que la propuesta asistencial desplegada por los gobiernos progresistas desde el MIDES además de no representar un paradigma alternativo de la política social, parecen haber olvidado que las políticas tradicionales de ajuste estructural son incompatibles con la lucha contra la desigualdad (Bustelo, 2003).⁷³

C. Caracterización de la gestión social del MIDES.

A la luz de lo mencionado en los capítulos precedentes, se expone y analiza las características que asume el abordaje asistencial desplegado desde el MIDES. A partir de una revisión de sus propuestas, se pretende identificar rasgos individualizantes desplegados desde un modelo de atención que se enfoca en una población que se presume como portadora de una problemática distinta y en tanto tal requiere de tratamientos específicos.

En primer lugar, se propone examinar la cuestión de individualización cuidadosamente, presentando los confines y aristas que comprenden dicha noción. En este sentido se procede a conceptualizarla; a decir de Vecinday (2014) refiere al traspaso hacia potestades personales de costes y responsabilidades inherentes a lo social, como resultado del debilitamiento del papel que otrora desempeñaban los soportes colectivos que fundaron los esquemas de protección tradicionales. Es decir, "(...) deriva de la percepción y del tratamiento de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales" (Vecinday, 2014, p.19). Por tanto, se entenderá por componentes individualizantes al repertorio de mecanismos presentes en los esquemas de protección que expresen, vehiculicen y contribuyan con tal propósito.

⁷³ Con la izquierda en el gobierno, la expresión que adquiere la atención a la cuestión social se aproxima a un enfoque "conservador y liberal". La iniciativa de crear un ministerio que aborde residualmente al pauperismo como una problemática desacoplada de las tensiones entre capital-trabajo (cuidando el mercado) y la tendencial moralización que esto propicia es indicativo de lo mencionado (Bentura, 2011).

El recorrido trazado en la investigación, permite establecer cómo a través de las alteraciones procesadas en los esquemas de protección tradicionales (producto del acorralamiento en las tasas de lucro) se constituye e intensifica cierto sesgo individualizante que embadurna todo el repertorio de propuestas de atención a los "dejados de lados" por las protecciones clásicas en los lineamientos propuestos por Castel (2004).⁷⁴

En estos términos, se tramita el pasaje de políticas de integración (orientadas en el trabajador) a las de inserción social focalizadas destinadas a atender grupos específicos (Castel, 1997). Las expresiones que dichas propuestas asumen son múltiples, pero los programas con ropaje en "combate a la pobreza" (en sus distintas modalidades PTRC o PET) serán las "vedettes" del "progresismo real" latinoamericano en la transición de siglo XX al XXI.

En Uruguay, tras la creación del MIDES, se profundizan las alteraciones en la malla social redimensionando propuestas de intervención que individualizan y privatizan una problemática que remite a funciones metabólicas del sistema de producción y reproducción (reeditando la ortodoxia neoliberal).⁷⁵

Desde allí, la pobreza será desdialectizada e interpretada como "ausencia de capacidades" que afecta el potencial de una persona para la generación de ingresos, siendo por tanto, las transferencias monetarias e incremento del "capital humano" las claves de superación.

Ahora bien, de acuerdo con las pretensiones analíticas de la presente investigación, seguidamente se propone esbozar tres rasgos individualizantes presente en el modelo de gestión social del MIDES.

74 Las transformaciones en los mecanismos típicos de integración social y el consecuente deterioro de los soportes colectivos, median y determinan una creciente responsabilización individual frente al manejo de la propia vida. En un sentido amplio, el proceso de individualización refiere a la pérdida de soportes sociales y en un sentido más específico, refiere a la interpretación de problemas sociales en tanto hándicaps individuales (Vecinday, 2014).

75 Esto se robustece al visualizar las formas de contratación, el residualismo de las propuestas y un modelo de atención estrecho que aborda el pauperismo como pobreza, resignificando mecanismos individualizantes que responsabilizan y privatizan sus causas.

i)- Criterios de admisión y exigencias de contrapartidas.

Al adentrarse en el repertorio de propuestas asistenciales se hace presente un aspecto transversal que cobra dinamismo. El mismo remite al establecimiento de franjas que dividen tajantemente admitidos y desestimados, reeditándose con ropaje individualizante la legalidad focalizadora de décadas precedentes.

El ingreso a la atención está sujeto al cumplimiento con cierto perfil estipulado a priori por expertos; en tanto tal se embebe de una supuesta "neutralidad" que lo legitima. El ICC montado por técnicos desde la UDELAR actúa de filtro estructurador de las propuestas; solo se atenderá a aquellos individuos que demuestren "objetivamente" ser pobres.

Esta sentencia "diáfana" de pobreza se encuentra sujeta al entrecruzamiento de datos personales que devenidos en una cifra "algorítmica" única desestiman o acreditan la atención, quedando vedado la posibilidad que se inmiscuyan otras miradas e interpretaciones que alteren aquel veredicto.

Aquí adquiere presencia el rol de los "visitadores" del MIDES. Estos realizan las entrevistas domiciliarias y mediante un repertorio de preguntas (estipuladas a priori) relevan minuciosamente los datos que alimentan al ICC: el ingreso monetario, el confort del hogar, la trayectoria educativa personal, la afiliación mutua de salud etc., pueden ser determinantes en el acceso a la asistencia.

La acreditación como beneficiario parecería estar sujeta a características particulares que se desdialectizan, con este movimiento de la estructura social y sus ontológicas tensiones. De esta manera se promueve, refuerza y vehiculizan procesos individualizantes que redundan en abordajes que responsabilizan y culpabilizan a la "víctima" de su situación.⁷⁶

76 El requisito de ingreso a los programas es la situación de "vulnerabilidad socioeconómica". Según establece la ley, "la vulnerabilidad socioeconómica se mide conforme a criterios estadísticos y tiene en cuenta factores como: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria" (MIDES, 2013, p.143).

Dicho despliegue -con sesgo individualizante- se profundiza al identificar que desde el MIDES se redefinen tres nuevas categorías de "beneficiarios", siendo: AFAM-PE, TUS, TUS doble (MIDES, 2013). Mediante estos procesos de recategorización se establecen distintos límites en la asistencia, promoviéndose en el beneficiario el sentir de que el pauperismo responde a motivos propios y diversos.

En sintonía con lo explicitado, es posible afirmar que este montaje que separa tecnocráticamente atendidos de desestimados, a través de indicadores "neutros" direccionados hacia atributos personales, es expresión y fortalece rasgos individualizantes en el modelo de asistencia social contemporáneo.

Ahora bien una vez individualizada con estos procedimientos, la génesis de la "pobreza" es interpretada desde biografías individuales como fenómeno peculiar, desvinculado de la lucha de clases. Dicho singularismo, es campo fértil para las explicaciones moralizantes, tendientes a responsabilizar al pauperizado de su propia miseria, como si la misma fuese consecuencia de falta de valores, hábitos, educación, costumbres y creencia.

Adquiere presencia la exigencia de contrapartidas a cambio de las prestaciones, lo cual es entendido en el análisis como otro aspecto característico de un modelo de atención con sesgo individualizante. Este requerimiento instiga inmediatamente a pensar que en la pobreza prima un componente de responsabilidad individual, siendo la misma interpretada como carencia de "capital humano" y niveles de integración. Mediante la exigencia normativa de las contrapartidas se garantizan los efectos moralizantes que entienden necesario un cambio de representación y voluntad en el "careciente" para que éste supere por sí mismo "su" situación.

Por tanto, a través de los múltiples filtros que ciñen la asistencia y la presencia de contrapartidas, se despliega un modelo de atención con alto contenido moralizante que desconfía y exige demostraciones "objetivas" de la supuesta "pobreza"; reactualizándose, con propuestas de dicha índole, corrientes del

pensamiento conservador en la tendencia asistencial del Uruguay actual.

Como plantea Grassi (2006), “el adagio que insta a 'dar el pez, pero enseñar a pescarlo' reactualiza, cada vez que se lo enuncia, el lugar donde radica la carencia: es decir, en el careciente” (p. 223).

Ubicando a los "beneficiarios" en los umbrales de dichos términos y mediante dispositivos que depositan soluciones a la pobreza desde el incremento de "capital humano" (vía contrapartidas), la gestión del MIDES expresa y promueve progresivamente procesos individualizantes.

Un viraje en las formas de interpretar la cuestión social redirecciona la intervención hacia áreas que tradicionalmente el Estado había considerado ajenas a su aplicación. El abordaje sobre los comportamientos, actitudes, hábitos, etc. presente en la lógica de las contrapartidas pautan el tránsito desde una socialización de la responsabilidad hacia una “responsabilización individual” del problema.

Frente a un Estado garantizador de derechos sociales ('entitlement state') tendríamos un Estado dirigido a normalizar la conducta de los individuos ('enrolment state'), por lo que su función sería no tanto la distribución de la riqueza, como el de afirmar responsabilidades, éticas y oportunidades. (Crespo, Revilla, Serrano, 2009, p. 97)

En estos términos, la ciudadanía adquiere un status contingente siendo el goce de los derechos supeditado al cumplimiento de obligaciones morales del sujeto (motivación, cambio de actitud, buena voluntad).

ii)- Modelo de atención que homologa al Pauperismo entre temáticas diversas.

El MIDES responde a una ingeniería institucional que contempla desde su montaje la creación de múltiples institutos; de esta forma se conjuga la atención a grupos históricamente segregados y estigmatizados por cuestiones diversas (generacionales, étnicas, de género, vinculadas a discapacidades, etc.) con el tratamiento a la Pobreza.⁷⁷

Ahora bien, al poner en diálogo este hecho concreto -por intermedio de "rodeos"- con el bagaje teórico incorporado en la investigación, cabe preguntarse: ¿qué significado se le atribuye al pauperismo cuando se lo aborda indistintamente desde una institucionalidad encomendada a lo "Social"?, ¿cuál es el tipo de intervención que se desplegará en consecuencia?

Alojar múltiples institutos, junto a lo que el ICC identifica como "pobreza", parece augurar la presencia de interpretaciones que ponderan cuestiones personales, identitarias (Zizek, 2000) y/o culturales sobre las estructurales, que en última instancia, determinan y median el fenómeno (Mariatti, 2014). De esta manera el pauperismo, nacido de la contradicción capital-trabajo, se presenta como expresión diversa entre otras "inequidades" por un Ministerio que lo homologa oficialmente con históricas discriminaciones y estigmatizaciones.

Al definir al pauperismo como "pobreza" (desprovista de aristas políticas y económicas) se lo desarticula, resignificándolo desde esta expresión ideológica como fenómeno privado. En este sentido, se despliegan dispositivos que lo abordan como problemática diversa dependiente más de decisiones personales, autobiográficas y/o culturales que estructurales.

⁷⁷ Adquiere presencia junto a la Unidad de Seguimiento: El Instituto de la Mujer, del Niño y el Adolescente, de la Juventud, el Programa Nacional de Discapacidad, Minoría Étnico-Raciales, etc.

Por tanto, se identifica la presencia de cierto desplazamiento del problema y en consecuencia de las respuestas públicas asociadas a la pobreza, a través del ocultamiento de las relaciones de desigualdad estructural, en nombre de la atención a la heterogeneidad, a los aspectos culturales y/o subjetivos de los pobres desde propuestas de intervención que se proponen como "trajes a medida".⁷⁸

Reforzando lo mencionado, se identifica también que los programas orientados al reconocimiento de las "minorías" implementados con las iniciativas de "combate a la pobreza" adquieren un perfil testimonial revelando que su función es puramente simbólico-ideológica. Como plantea Serna (2007): "El costo Programas Sociales de Transferencia de Renta (como % del PBI) es marginal con valores bastante inferiores al 1%. Las políticas contra la pobreza tienen un magro impacto en la reducción cuantitativa de la pobreza y la desigualdad económica". (p. 15)⁷⁹

En última instancia, esta iniciativa que incorpora al pauperismo dentro de una amplia palestra temática denota su tendencia individualizante; otrora se responsabilizaba al sistema por ser excluyente, la actualidad y su nuevo ropaje sitúa al sujeto en el centro como portador de un problema que parece estar determinado por elecciones, orientaciones, cuestiones identitarias, etnográficas etc., más que por el metabolismo del capital y sus desajustes ontológicos. Se pide al Estado que intervenga pero el tipo de intervención cambia de naturaleza, más que dirigirse al refuerzo de las condiciones políticas e institucionales para la redistribución de la riqueza, se encomienda al abordaje de un sinfín de "inequidades" con anclajes diversos; estimulándose de esta manera una progresiva despolitización de la gestión del conflicto social.

78 Se recurre frecuentemente en el campo de las políticas públicas al recurso de la etnologización de la pobreza, es decir, la tendencia a concebir a los pobres como pertenecientes a una cultura diferente. De esta manera se desacopla el fenómeno de la estructura social confundiendo la desigualdad socioeconómica con la diversidad cultural.

79 "Por consiguiente, Nancy Frasser tenía razón cuando protestaba contra el 'difundido desvinculamiento entre la política cultural de la diferencia y la política social de la igualdad', e insistía en que 'hoy la justicia requiere tanto redistribución como reconocimiento'" (Bauman, 2005, p. 92).

iii)- Los márgenes de la atención a los "beneficiarios": entre la seguridad ciudadana y la asistencia social.

Como ha sido mencionado, al acercarse al modelo de atención social contemporáneo se identifica que la admisión dependerá de atributos personales (previamente definidos desde criterios técnicos) y que se exige al sujeto el cumplimiento de contrapartidas para asegurar su permanencia. Esto sugiere pensar que en la pobreza priman componentes de responsabilidad individual promoviendo, mediante dicho ocultamiento, la estigmatización de poblaciones consideradas a priori "peligrosas".

A su vez, se percibe que desde la egida de estas interpretaciones se reactualiza un expediente, al menos alarmante, que articula progresivamente medidas asistenciales con las de naturaleza punitiva. Se entiende que dicho amalgamamiento, de las agencias pertenecientes a la "mano derecha" (MI) con los de la "mano izquierda" del Estado (programas MIDES), expresa la perennidad neoliberal en la propuesta actual de atención al pauperismo (Wacquant, 2011).

De esta manera, se despliegan repertorios de intervenciones ambiguas en las que confluyen discursos que enuncian el respeto a la diversidad de cierta "cultura" de la pobreza y otros que, desde el extremo opuesto, criminalizan estas situaciones (ambas vertientes asimilan una interpretación privatista del pauperismo, desacoplada de la estructura social y sus ontológicas tensiones).

Al quitarse la lucha de clases como telón de fondo, la construcción conceptual de la pobreza basada en trayectorias personales y familiares adquiere presencia en la gestión del MIDES, expresando contenidos individualizantes.⁸⁰ Dicho sesgo justifica también la creciente incorporación tecnológica, sustento del nuevo modelo reduccionista, que controla constantemente con lógica tutelar y punitiva. A decir de Mariatti (2014):

80 La idea de elaborar proyectos de vida es transversal a los nuevos dispositivos focalizados de Cercanías (Etaf, UCC y Jóvenes en Red) y oficia de ejemplo de lo mencionado. Parece ser que, dejando a un lado el análisis de las contradicciones estructurales del capitalismo, se adhiere a la retórica liberal que pregona que todo puede ser logrado mediante el esfuerzo individual (del careciente, del operador y de una respuesta interinstitucional aceptada, etc.).

Cuando el potencial beneficiario recibe al visitador y escucha que éste le hace las preguntas necesarias para cargar de datos al ICC, presiente la investidura fantasmagórica del Estado y la serie de preguntas orientadas por el algoritmo, promoverá en él el sentido de que 'la pobreza' es un problema personal. (p. 133)

Este control moral desplegado con la presencia del "visitador" en el hogar será crucial para definir si se autoriza o no el acceso a las prestaciones.

A decir de Vecinday (2013) se observan cuatro expresiones contemporáneas de atención a la cuestión social que adquieren rasgos punitivos; estas se condensan al interior del modelo de gestión social propiciado desde el MIDES: a- retiro de prestaciones por "desajustes" en la conducta esperada (presente en la lógica de los PTRC); b- la articulación de medidas de seguridad con las de asistencia; c- control regulado del espacio público y la consecuente persecución de personas en situación de calle; d- "imposición de formas de trabajo a cambio de prestaciones asistenciales" (Vecinday, 2013b, p. 373).

Como se explicitó, mediante un salto tecnológico se incorpora crecientemente el control sobre la intimidad personal adquiriendo presencia progresiva las bases de datos.⁸¹ Estas operan como "agentes policíacos" que vigilan los movimientos del "beneficiario" sus gastos, ingresos, contrapartidas, etc.⁸²

Por tanto, en la actualidad "(...) no solo se reedita, bajo nuevos formatos y ropajes, la figura del mendigo válido sino que también se reactualizan los dispositivos y mecanismos institucionales ofrecidos para su atención" (Vecinday, 2013b, p. 373).

El pauperismo pasa a ser entendido en sí mismo sin la contracara que lo provoca (tensiones entre capital-trabajo). Desde dicha explicación se naturalizan las desigualdades de base y se erige el mercado como legítimo regulador;

81 "(...) la gestión 'individualizada' de los problemas sociales encuentra su condición de posibilidad en los más recientes avances tecnológicos acaecidos en el campo de la informática y en la introducción del gobierno electrónico (...)" (De Martino, Vecinday, 2011, p. 39).

82 Las base de datos articulan en red a varios organismos públicos BPS, ANEP, MIDES, con el objetivo de vigilar el cumplimiento de contrapartidas en beneficiarios. Este sistema de control se realiza mediante la cédula de identidad, que a decir de Bentura (2010) es un "(...) elemento central de una política de identificación civil que fuera denunciada en el pasado por las corrientes de izquierda como una política policíaca de control de poblaciones" (p. 179).

aquellos que no logran sostener la competencia serán asistidos residual y punitivamente para que sobrevivan.⁸³

Como se planteaba al inicio el Estado se remasculiniza dando “(...) un giro del área social al área penal” (Wacquant, 2010, p. 410), siendo “(...) la primera causa del giro punitivo (...) el neoliberalismo, un proyecto al que se pueden adherir indistintamente los políticos de la derecha y los de la izquierda” (Wacquant, 2010, p. 426).

La pobreza definida por el ICC despliega una lógica de control policíaco y punitivo en su abordaje, siendo las propuestas gestadas y coordinadas entre el MI y el MIDES las que acentúan dichas características. Un claro ejemplo de esto sería el denominado Plan Siete Zonas el cual ha sido creado en el año 2013 por el gobierno uruguayo en el marco de la "Estrategia por la Vida y la Convivencia" (Presidencia de la ROU, 2012), para la atención a la violencia como problema prioritario. El mismo se basó en destinar recursos estatales focales conjugando la asistencia con medidas de seguridad ciudadana en territorios, que presentan mayor índice de delitos y pobreza, previamente seleccionados.⁸⁴

(...) producto de este giro individualizador en la explicación del delito: los efectos del ajuste estructural, la desigualdad y la pobreza pierden relevancia en la comprensión del fenómeno al tiempo que las expectativas individuales de consumo, los niveles de reincidencia en el comportamiento delictivo, la distorsión de los valores, el consumo de drogas, las nuevas formas del crimen organizado y la intolerancia son jerarquizadas. (Vecinday, 2013, p. 382)

Dicha imbricación también está presente en la “Ley de Faltas y Conservación de los Espacios Públicos”. La cual establece un marco normativo que regula conductas "antisociales" en espacios de convivencia, tendiendo a sancionar

83 La solidaridad como criterio legitimador de la acción pública es sustituida por el énfasis en la responsabilidad del individuo. Este recurso individualista otorga legitimación al carácter coercitivo que adquieren repentinamente las nuevas propuestas socio-políticas de asistencia (Crespo, Revilla, Serrano, 2009).

84 Dicho plan consta de tres ejes: mejora de infraestructura urbana, intensificación de planes sociales e intervenciones de seguridad en cinco barrios de Montevideo (Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres, Santa Teresa e Ituzaingó) y tres de Canelones (Vista Linda y Obelisco, de Las Piedras, y Villa Manuela en Barros Blancos) (Recuperado en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/23894/3/innova.front/lanzamiento-del-plan-siete-zonas>)

insoslayablemente comportamientos históricamente atribuidos a sectores empobrecidos: mendicidad, ocupación de parques etc. (Vecinday, 2013).

En definitiva, esta batería de acciones que articulan la seguridad ciudadana con la asistencia a la pobreza -desde una lógica punitiva-, expresa y promueve la impronta del pensamiento neoliberal.

(...) facilitar las condiciones para una acumulación de capital rentable por parte del capital tanto interno como extranjero, (...) se traduce en la expansión penal (...) Como los asilos y las cárceles, los regímenes de workfare se proponen proyectar una gran sombra para moldear las normas, los valores y las conductas de poblaciones más amplias, y así mantener una forma determinada de orden. (Wacquant, 2010, p. 433-415)

El neoliberalismo engendró esta idea individualizante y las propuestas asistenciales del "progresismo real"⁸⁵ replican con fidelidad dicho itinerario. A partir de un proceso de reformas (que parece no haber cerrado su ciclo), se intensifica progresivamente en el imaginario colectivo interpretaciones del pauperismo desdialiectizado de su génesis, adquiriendo legitimidad abordajes reduccionistas que lo particularizan.⁸⁶ Ante este escenario emerge el control, el rastreo y las bases de datos electrónicos; instrumentos indispensables para categorizar al sujeto dentro de un legajo asistencial-punitivo y seguirlo en su trazabilidad como portador de un problema estructural, privatizado mediante un viraje ideológico. De esta forma, a través de la construcción de cierto "perfil", se le asignará al "beneficiario" su destino; asistidos y controlados cargarán perpetuamente con el estigma de haber fracasado en el mercado.

85 Esto se constituye en una de las principales paradojas de la actualidad. Una vez en el gobierno la izquierda política, en su versión de "progresismo real", parece capturada por la hegemonía conservadora y mediante un artilugio semántico presenta regresiones y retrocesos en los mecanismos asistenciales como reformas hacia una sociedad "equitativa".

86 Es menester explicitar que el abordaje apologético de la pobreza es prístino a la actual configuración social. Es decir la explicación histórica de dicho fenómeno por medio del Estado y las Políticas Públicas (inclusive de la ciudadanía) es "oscurantista" en tanto lo desarticula de su génesis para perpetuar el statu quo. Ahora bien, lo que acontece actualmente es la radicalización exacerbada de esta lógica privatista e individualizante que atiende por separado las diversas "problemáticas", para que nadie pueda hacer política, es decir, construir un problema como colectivo.

CONSIDERACIONES FINALES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Durante la década del setenta del S XX -signada por una crisis orgánica del capital que sacude los cimientos del orden económico imperante- se procesa un cambio de ritmo en el padrón de acumulación (reestructuración productiva del capital) que exige redefinir las funciones económicas y políticas desarrolladas por los Estados-Nación (agotamiento del Welfare State).

Dichas modificaciones son orquestadas por el neoliberalismo que, en tanto expresión ideológica hegemónica, sustenta reestructuras, privatizaciones, desregulaciones y ajustes, incorporadas en la región por la injerencia de OSC y los postulados emanados desde Washington (Dominguez Uga, 2004).

En este contexto, se reeditan interpretaciones del pauperismo como fenómeno privado, individual y familiar, es decir, como pobreza; vehiculizándose, en simultáneo, desplazamientos en las matrices protectoras que perfilan procesos de dualización (pasaje de políticas de integración hacia las de inserción social focalizadas).

El concepto de solidaridad, otrora estructurante de los mecanismos de intervención, comenzará a suplantarse por la primacía de la responsabilidad del individuo frente a una sociedad que destina recursos residuales para atender sus problemáticas. De esta manera, se inauguran nuevas modalidades de atención a la cuestión social, caracterizadas por la incorporación de instrumentos para la detección de poblaciones específicas y el desarrollo de estrategias sociopolíticas para atemperar "su sufrimiento", a través de mecanismos que operan de base a los actuales procesos individualizantes de las problemáticas sociales (Ortega y Vecinday, 2009).

Ahora bien, en consonancia con lo explicitado conviene esbozar algunas consideraciones que se desprenden del proceso investigativo.

A través del mismo se pretendió reconstruir analíticamente mediaciones que permiten relacionar cómo estos acontecimientos macro, orientados por la

dinámica actual del capital, se condensan en la malla de protección uruguaya. Abordándose específicamente la presencia de cierto sesgo individualizante que embadurna el modelo de atención propiciado desde el MIDES.⁸⁷

En primera instancia, se identificó que la política social del gobierno progresista no se diferencia en sustancia con las orientaciones precedentes (focalización, tercerización y descentralización), expresándose continuismo con las recomendaciones del llamado Consenso de Washington y su versión posterior. En este sentido (mas allá de cierto cambio semántico), las transformaciones apuntan a la tecnificación de la gestión, mediante incorporación tecnológica y conocimiento experto, para superar las ineficiencias de las administraciones anteriores. Esto fortalece las bases individualizantes en un contexto socio-histórico donde, como fuera dicho, ganan mayor legitimidad.

La delimitación precisa de la población beneficiaria, el seguimiento de su trayectoria biográfica y el control sobre las prestaciones, pasan a ser contenidos individualizantes de fácil identificación en la nueva administración gerencial de la pobreza. Vehiculizados por la incorporación progresiva de tecnologías, reflejan la perennidad neoliberal y el temor que lo desvela: que alguien pueda utilizar recursos extra-mercado de forma estratégica (solo se atenderá a aquellos individuos que se encuentran al margen del mercado y que demuestren "objetivamente" ser pobres).

Otro aspecto transversal a la propuesta del MIDES es la interpretación individual de problemas cuya génesis remite al metabolismo del capital. Se tiende a obviar las condicionantes estructurales, en un contexto caracterizado por la pérdida de certezas y el detrimento de lo colectivo, presentándose las expresiones de la cuestión social como acontecimientos fragmentados, independientes a la economía política y sus consecuencias en la vida cotidiana.

87 En este sentido, las forma de protección individualizante expresadas en el modelo de atención social uruguayo, han sido trabajadas en estrecha vinculación con las transformaciones operadas en el mundo del trabajo, el quiebre del esquemas tradicionales de protección propios de los Estados benefactores (seguro social y asistencia), etc.

Esto "justifica" el despliegue de múltiples perspectivas, que mediante explicación laxas y simplificadoras, pretenden ilustrar la existencia del pauperismo, aludiendo a la histórica subjetivación (Zîzêk, 2001), psicologización (Castel, 1997) y etnologización de problemas complejos; obnubilando con diversos velos individualizantes las crueles secuelas devenidas de la tensión capital-trabajo.

Desde la egida de estas interpretaciones se implementarán los nuevos dispositivos de protección para poblaciones vulnerables, concibiendo que las nefastas situaciones que atentan contra su existencia devienen de cierta "dejadez" personal.

En estrecha relación a lo mencionado adquiere presencia otro contenido individualizante que se expresa claramente. El mismo refiere a la creciente responsabilización transferida al "beneficiario" para sortear problemas que como sujeto aislado tiene poco para modificar. Dicha vertiente redundante en el despliegue de estrategias educativas y capacitadoras para superar tensiones estructurales reducidas, con el nuevo ropaje, en una multiplicidad de déficit que porta el sujeto "careciente" producto de sus opciones, comportamientos, etc. (delineándose con esto rasgos del Estado Social Activo⁸⁸).

Si bien se accede a las propuestas por razones económicas, la intervención se legitima sobre aspectos socio-educativos que moralizan y disciplinan al destinatario; mediante la incorporación de componentes de "activación" se espera que el sujeto, presentado como ser abstracto desprovisto de influencias económicas y socioculturales, supere sus penurias al tranco de "Robinsonadas".⁸⁹

88 Este centra su intervención en la promoción de herramientas para facilitar la gestión individual del riesgo, más que en la protección frente a los mismos. En este sentido el Estado pierde su potencial desmercantilizador y de contralor, pasando a ser un dinamizador más del mercado. Por tanto, la reformulación normativa incorporada por el paradigma de la activación afecta a la posición del sujeto ciudadano y del Estado, permaneciendo incuestionadas las leyes del mercado (Crespo, Revilla, Serrano, 2009).

89 Lo que antes era visto como estructural ahora es imputado a problemas de individuos, llevando el argumento y la lógica de intervención hacia ese sentido. Los programas suponen que dotan al "beneficiario" para revalorizar sus acciones y comportamientos, trasladando con estas interpretaciones el pauperismo hacia un fenómeno estrictamente individual y culpabilizando al afectado en dicho movimiento por "su" situación de Pobreza.

Todo este andamiaje desarrollado, parece originar una economía política basada en el control que se inmiscuye progresivamente en el área de la asistencia social con ribetes punitivos. Se interpela la noción de derecho al proclamar la obligatoriedad de las contrapartidas como clave en la transferencia de recursos a los pobres. Articulando, también, un abordaje que transita en los umbrales de la asistencia y la seguridad ciudadana, controlando y sancionando a quienes presenten comportamientos "desajustados". De esta manera, se robustece cierto sesgo punitivo en el tratamiento de fenómenos derivados de la cuestión social contemporánea, con amparo y protección del torrente ideo-político neoliberal aún presente bajo gobiernos progresistas (Vecinday, 2013b).

Por tanto, tras el análisis se confirma que la malla de protección uruguaya profundiza la dualización con la creación del MIDES, el mismo pasa a ser el órgano rector que implementa de manera coordinada e integral programas "de combate a la pobreza". Estas propuestas -cuya aplicación es estrictamente focalizada- se montan para atender a una población que al parecer es y presenta problemáticas de naturaleza distinta a la del resto de los ciudadanos. Son parias urbanos (Wacquant, 2002), supernumerarios (Castel, 1997) que por ser diferentes requieren también una atención diferencial. Las respuestas quedan por fuera de los mecanismos regulatorios de la relación capital-trabajo y se los atiende de manera residual con mecanismos punitivos y disciplinantes.

En síntesis, la actual configuración ideo-política parece preocuparse más por la no intromisión en las lógicas mercantiles (neoliberal) y los aspectos morales (conservador) que en una lucha genuina por la igualdad. De este enlace prístino entre el conservadurismo y los principios liberales queda delineada la legítima intervención contemporánea: solo se actúa sobre individuos deslegitimados por su fracaso en el mercado y desde propuestas normativas, moralizantes y punitivas que no interfieren en dicho ámbito (Bentura, 2010).

Del trabajo realizado se desprenden algunas inquietudes e interrogantes que podrían dar lugar a futuros estudios e investigaciones:

Sería interesante, en este sentido, abordar con detenimiento el impacto que las alteraciones mencionadas, generan al interior del campo ocupacional. La tercerización, la incorporación de nuevas tecnologías, la presencia de nuevas profesiones, etc., generan desafíos y tensiones que requieren ser pensadas en un contexto caracterizado por la precarización en las condiciones laborales.

Las vicisitudes macroeconómicas repercuten en la malla de protección modelando espacios institucionales y formas de actuación en el campo de los programas asistenciales en que históricamente se inserta el Trabajo Social. Por tanto, para emprender el camino de una práctica direccionada y comprometida éticamente con la transformación es indispensable -aunque no siempre suficiente-, propiciar el examen constante de los criterios políticos y académicos que orientan y otorgan legitimidad a las intervenciones en la actualidad.

Otra línea de reflexión posible, insta adentrarse en el análisis de las percepciones que tienen los sujetos "beneficiarios" frente a los nuevos dispositivos de intervención socio-políticas que se inmiscuyen progresivamente en la intimidad del hogar regulando normas, comportamientos, valores, etc.

Por último, es importante ahondar la presencia del concepto y los componentes concretos de "activación" como saber específico y transversal (tanto sean de reinserción, capacitación, orientación, fortalecimiento, inclusión laboral, etc.). Estos se han introducidos en propuestas para resolver problemáticas que se han individualizado, constituyéndose en cimientos de una nueva configuración de gobierno poblacional denominado Estado Social Activo. En este sentido quedarán planteadas inquietudes con miras a promover intercambios: ¿en qué consiste el Estado Social Activo? ¿cómo se manifiesta en Uruguay (qué ejemplos pueden identificarse o en qué discursos se encuentra)? ¿cuáles son las respuestas públicas (proyectos, programas, acciones) que se basan en este matriz? ¿A qué fundamentos ideo-políticos responde y cuáles son sus impactos?

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, L. (2006) *O processo de renovação profissional do serviço social no Uruguai*. (Tesis de Doctorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Álvarez Miranda, B. (1996) El Estado de Bienestar: Veinte años de argumentos críticos. En: AAVV. *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Argenteria.

Amarante, V. y Vigorito, A. (2007). *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 - 2006*. Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Uruguay: UNFPA.

Antunes. R. (2009) Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo). En Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales / compilado por Julio César Neffa ; Enrique de la Garza Toledo ; Leticia Muñiz Terra. - 1a ed. - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO: CAICyT.29-44: Buenos Aires.

_____ (2005) *Los sentidos del trabajo. Ensayos sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires: Ed. Herramientas.

_____ (2000) *Tabalho e precarizacao numa ordem neoliberal En La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Ed. CLACSO: Buenos Aires.

_____ (1998) *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Sao Paulo: Cortez.

Astori, D. (1983) Revista universitaria Dialogo. Artículo: "Los resultados económicos del proceso", Montevideo.

Aust, A. Arriba, A. (2004) "Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s: Towards 'activation'? Paper presented at the ESPAnet Annual Conference, September 9-11, 2004, Oxford (UK). Berlin. A preliminary version of that paper was presented at the WRAMSOC Conference, 23-25 April.

Azar, P, Bertoni, R, Torreli, M (2010) Evolución de la seguridad social y gasto público social en el Uruguay (1910 -2005) Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre.

Baraibar, X. (2009) Avance Insuficiente El caso del Ingreso Ciudadano en el Uruguay. Revista de Políticas Públicas V 13, Nº 2. San Luis de Maranhao, Brasil: EDUFMA.

Barba, C. (2004) «Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington», *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. xi, nº 31.

Bauman, Z. (2005) Comunidad, En busca de seguridad en un mundo hostil. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bentura, J.P. (2014) Los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social. Revista Servicio Social e Sociedade. Nº 117. p. 94-121. Sao Paulo.

_____ (2011) *“La “Cuestión Social” en la era progresista. Legitimidad y proyecto en el gobierno del Frente Amplio”*. Montevideo: Mimeo.

_____ (2010) *La “Cuestión Social” como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del gobierno del Frente Amplio* (tesis doctoral). Argentina: FLACSO.

Bentura, J. P, Vecinday, L (2009) "El desarrollo de experimentos de inserción como respuesta ante los problemas de integración social" p. 127-146. Revista Trabajo Social Antioquia Nº10, Medellín.

Braz, M. Netto, JP. (2011) *Economía Política*. Sao Paulo: Boi Tempo.

Bustelo, P. (2003) *Desarrollo económico: del Consenso al Pos-Consenso de Washington y más allá*. Recuperado de: <www.ucm.es/info/eidpBbustelopcw03.pdf. Consulta: 14/5/2009>

Caetano, G. (2005) Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda. en G. Caetano (comp.). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.

Caetano, G, Rilla, J. (1991) *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*. Montevideo: CLAEH/EBO.

Cairo, G. (2003) FMI, Reformas y Desarrollo. En Costas y Cairó, *Cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprehensiva para el desarrollo*. Pirámide, Madrid. Recuperado de: <http://www.redem.buap.mx/pdf/gemma/gemma2.pdf>.

Calvo, J., Pellegrino, A. (2005) *Veinte años no es nada...* en G. Caetano (comp.). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.

Candia, J. M. (1998) *Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales Nueva Sociedad Nro. 156*. Julio-Agosto, México.

Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

_____ (1997) "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Buenos Aires: Editorial Paidós.

Cohen, E. y Franco, R. (2006) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.

Crespo, E., Revilla, J., Serrano, A (2009) *Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. Piscoperspectivas, VIII (2), 82-101*. España.

Danani, C. (2008) "América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad", *Ciências Sociais Unisinos*, janeiro-abril, año/vol. 44, n ° 001. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

D' Elía, G. (1982) *El Uruguay neobatllista, (1946-1958)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

De Martino, M., Vecinday, L. (2011) "Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individuación, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales". Colombia: *Revista Tendencia & retos*. Nº16. ISSN 0122-9729.

Domínguez Uga. V. (2004) A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista Sociologia Política*. Curitiba. 23, p. 55-62.

Esping - Andersen, G. (1987) *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Ed. Alfons el Magnánim.

Filgueira, F. (1998) El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En: Roberts B. *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Costa Rica: Ed. FLACSO/SSRC.

Filgueira, C. y Filgueira, F. (1995) *El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Kellogg Institute.

Filgueira, Garcé, Ramos, Yaffé, (2003) Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX en *El Uruguay del siglo XX. La Política*. Instituto de Ciencia Política. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Filgueira, F. Rodríguez, F. Rafaniello, C. Lijtenstein, S. Alegre, P. (2005) Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. *Revista Prisma*. Nº 21.

Gallardo, J. Garce, A. Ravecca, P. (2009) “Think tanks (grupos de reflexión) y expertos en el gobierno del Frente Amplio”. Doc. de trabajo. ICP. FCS. UdelaR, Montevideo.

Gramsci, A. (1999) *Cuadernos de la Cárcel*. Tomo 6. México: Ediciones Era.

Grassi, E. (2006) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

——— (2003a) “El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90”, En *Revista e-I@tina, Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 1, n.º 4.

——— (2003b) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (i)*, Buenos Aires: Ed. Espacio.

Harvey, D. (2007) *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ed. Akal.

Hobsbawm, E. (2012) *La era de la revolución*. Buenos Aires: Crítica.

————— (2000) *Historia del siglo XX*. Barcelona: Ed. Crítica.

————— (1999) “*Historia del siglo XX 1914–1991*”. Buenos Aires: Crítica – Grijalbo Mondadori, S.A.

————— (1995) *Era dos extremos. O breve século xx. 1914-1991*, San Pablo: Companhia das Letras.

Lukács, G. (2012) “*Para uma ontologia do ser social I*”: Sao Paulo: Ed. Boitempo.

Mariatti, A (2014) *Política Social y Despolitización. Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los Programas de transferencia de renta condicionada* (tesis de maestría). FCS, UDELAR, Uruguay.

Martínez Franzoni, J. (2008) *Domesticar la incertidumbre en América Latina: Mercado laboral, política social y familias*. Instituto de Investigaciones sociales.

Costa Rica: Ed. UCR.

Marx, K. (1986) *“Introducción a la crítica de la economía política”*. Buenos Aires: Editorial Anteo.

Methol Ferre, A. (1971) *El Uruguay como problema*. Montevideo: Ed. Banda Oriental.

Midaglia, C. (2008) Las nuevas estrategias de protección social del siglo XX ¿suponen algún cambio en relación a las instrumentadas en la década del '80 y '90 o es una reedición de las mismas bajo otro formato? En Trabajo Social en un contexto de cambio: una mirada hacia nuestro quehacer profesional. X° Congreso Nacional de Trabajo Social, Montevideo.

_____ (2000) *Alternativas de protección a la infancia carenciada*. Colección Becas de Investigación, CLACSO.

_____ (1993) *Políticas sociales en el Uruguay recursos institucionales y propuestas para la orientación de políticas*. Montevideo: Ed. Flacso-Ciesu.

Midaglia, C. y Antía, F. (2007) “¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno”, Cuaderno crh, Vol 20, n.º. 51, Salvador.

Midaglia, C. Antía, F. (2007b) “La izquierda en el gobierno. ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. Revista uruguaya de Ciencia Política. Montevideo.

Montagut, (2000) *“Política social: una introducción”*. Barcelona: Editorial Ariel.

Nahum, B. (1999) *Breve historia del Uruguay independiente*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Netto, J. P. (2012) "Crise do capital e consequências societárias". Serviço Social e Sociedade Nº 111. Sao Paulo.

_____ (1994) *Ditadura e Serviço Social. Uma análise do Serviço Social no Brasil pos-64*. São Paulo: Cortez Editora.

Olesker, D. (2001) *Crecimiento y exclusión -o- nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Montevideo: Trilce.

Orlansky, D. (2005) "El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa". Recuperado de: <www.iigg.fsoc.uba.arsepurePublicacionesOrlansky.pdf>. Consulta: 22/4/2009.

Ortega, E. (2003) *El servicio social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista* (tesis de maestría). Universidad Federal de Río de Janeiro- Universidad de la República, Montevideo.

_____ y Vecinday, L. (2009) "De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social", *Revista Fronteras*, Montevideo: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, pp. 11-20.

Paz, J. A. (2010) *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*. Buenos Aires: CLACSO – CROP.

Pierson, P. (2006) "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas". *Zona abierta*. 114/115.

Przeworski, A (1995) *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.

Real de Azúa, C. (1984) *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: Ciesu-Ebo.

Riz de, L. (1985) Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada en VV.AA. *Uruguay y la democracia*. Tomo III. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Serna, M. (2008) "Las políticas de la pobreza en los gobiernos de izquierda del cono sur: de las redes sociales de seguridad a las redes de protección social", *Revista Dados*. Río de Janeiro: IUPERJ.

_____ (2007) Las políticas de la pobreza en los gobiernos de izquierda del cono sur: de las redes sociales de seguridad a las redes de protección social. Este artículo forma parte de los resultados del Proyecto de investigación "Las políticas sociales de las izquierdas ¿un modelo de desarrollo alternativo?", financiado por el Programa de Becas Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones de desarrollo en América Latina y el Caribe, CLACSO.

_____ (2005) "El malestar ciudadano con el reformismo uruguayo de los noventa", *Revista de Ciencias Sociales*, año xviii, nº 22, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Therborn, G. (1995) A crise e o futuro do capitalismo. in Sader, Emir; Gentili, Pablo organizadores; Pos-neoliberalismo as Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra.

Vecinday, L. (2013) *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan caif) 2003-2009*. Montevideo: Ediciones Universitarias.

_____ (2013 b) La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual. V. 12, n. 2, p. 373 - 382, jul./dez. Porto Alegre: Textos & Contextos

Wacquant, L. (2011) Forjando el Estado neoliberal. Workfare, Prisonfare e inseguridad social. *Prohistoria*, vol. 16, Rosario, julio/dic. Versión on-line ISS 1851-9504.

_____ (2010) Castigar a los Pobres. Barcelona: Editorial Gedisa.

_____ (2010b) Las dos caras de un gueto. Argentina: Siglo XXI.

_____ (2002) Parias urbanos: marginalidad en la ciudad. España: Manantial.

Yaffe, J. (2005) "Al centro y adentro". Uruguay: Ed. Linardi y Risso.

Zizek, S. (2003) El sublime objeto de la ideología. Buenos Aires: Ed. Siglo Veintiuno.

_____ (2001) *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*, Buenos Aires: Paidós.

_____ (2000) Dije economía política, estúpido. <Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/2000/suple/pag30/00-05/nota.htm> (2000)

FUENTES DOCUMENTALES

CEPAL (2006) La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo.

CIDE (1966) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.

Informe MIDES (2013) Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012. DINEM-MIDES. Montevideo, noviembre del 2013. © Ministerio de Desarrollo Social. ISBN: 978-9974-8433-5-6. ISSN: 2301-122X.

Informe Tarjeta Uruguay Social. (2012): Componente Alimentario MIDES, MTSS-INDA, MSP, ASSE. Comisión Interinstitucional Central del Componente

Alimentario del Gabinete Social (CICCA).

Midaglia, C. (2001) “Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales”. En Calame. P: Talmant. A: Con el Estado en el corazón. Montevideo: Trilce.

_____ (1998) El rendimiento de los `By-pass´ como instrumento de reforma social: el caso PRIS. Revista uruguaya de Ciencia Política, ICP Montevideo.

Midaglia, C. Castillo. M. Fuentes, G. (2010) “El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay”. Revista Chilena de administración pública. Nº 15-16. Pp. 123/154.

Mides. (2012) VV.AA: Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para el diseño de políticas sociales. Uruguay social V.5.Montevideo. Mides DS-UdelaR.

NORMAS, DECRETOS, LEYES Y RESOLUCIONES

Ley 17 866, del 21 de marzo de 2005 de creación del Ministerio de Desarrollo Social y del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

SITIOS WEBS

http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Comunitarizacion_e_individualizacion_Claudia_Danani.pdf

<http://www.bps.gub.uy/BrowserNetCM.aspx?menuBN=&res=Institucional/estadisticas&desc=no&var=O%2FVKQfdnJgXqaw%2Bm2uTWxoDF1Lj%2FQNY76v%2FsHhufH47Pk6qwq51wKWv0R9CMbWPKgNDueWT7tNt3fQCR1J5oAE2K7HM6x4Gsi%2FbKK%2FWKCP4%3D&menu=institucional>

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=10449&Anchor>
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/58454/3/innova.front/direccion-nacional-de-economia-social-e-integracion-laboral-del-mides>

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14408/3/innova.front/uruguay_trabaja

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14335/3/innova.front/inclusion-sociolaboral>

[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/3342/1/infomides_21_web.pdf\(2009\)](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/3342/1/infomides_21_web.pdf(2009))

<http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=14169&site=1&channel=innova.net>

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2627/1/toda_uruguay_y_uruguayo_mides.pdf página 20.

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14459/1/bases_entrevistador_usp-apfcs_feb_2012.pdf

<http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=14169&site=1&channel=innova.net>

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/23894/3/innova.front/lanzamiento_del_plan_siete_zonas

Presidencia de la ROU (2012) Estrategia por la vida y la convivencia.

Recuperado en:

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/no_e582/estrategia.pdf

[http://www.mides.gub.uy/mides/wap/text.jsp?contentid=21290&site=1&channel=wap.mides\)](http://www.mides.gub.uy/mides/wap/text.jsp?contentid=21290&site=1&channel=wap.mides))

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