

Desigualdad y política social en Uruguay: la integración social en cuestión

Leticia Pérez de Sierra

Resumen

La presente reflexión intenta colocar nudos de debate que se plantean como desafíos ineludibles en la coyuntura actual para construir integración social en el Uruguay.

Para ello pasaremos revista a algunos dispositivos ensayados en clave de políticas de combate a la indigencia y la pobreza por el nuevo gobierno de izquierda. En ellos intentaremos pensar críticamente sus consecuencias en el mediano plazo y en la forma de entender la ciudadanía social que sus postulados ayudan a consolidar.

El Trabajo Social, cuyo escenario de actuación privilegiado son las políticas sociales, debe poder pensar críticamente los desafíos que se colocan en las nuevas modalidades y formatos de relación Estado–sociedad civil. Especialmente debe poder intervenir críticamente sobre las nuevas tendencias hacia el “*workfare*” y la neofilantropización de lo social, que detrás de la “ciudadanía activa” pretenden imponer el trabajo precario a los sectores excluidos, una ciudadanía regulada y subjetividades agradecidas. Asimismo debe contribuir a despejar y clarificar los discursos que retoman la reivindicación “histórica” por la participación social para legitimar la tercerización y flexibilización de las prestaciones públicas sociales a la vez que el recorte y reorientación del Gasto Público Social.

Introducción

Desde la década del 70, vivimos lo que Hobsbawm (1996) llama la Era del Derrumbamiento, momento histórico de grandes transformaciones que se caracteriza por la descomposición, la incertidumbre y la crisis. Era de fuertes reestructuraciones del capitalismo y con él del mundo del trabajo. Así también Antunes analiza la intensa metamorfosis del proceso de reproducción del capital que deviene en la actual “era de la acumulación flexible y desreglamentada”¹

(Antunes: 2000b:8). Este nuevo padrón de acumulación impacta de manera particular en el mundo del trabajo generando múltiples secuelas². En suma, se genera una “dualización del mercado de trabajo” entre súper calificados, intelectuales, polivalentes y multifuncionales por una parte y precarizados, descalificados y desempleados estructurales por otra. El resultado entonces es una clase trabajadora fragmentada, heterogénea y compleja y un aumento de la explotación del tra-

1 Este nuevo padrón de acumulación se caracteriza por la reestructuración productiva, la privatización acelerada, la desregulación de la economía, el achicamiento del Estado en su gasto social y en la cobertura del trabajo, las políticas fiscales y monetarias, la mercantilización de la cosa pública y la fuerte presencia de organismos internacionales (FMI, BID, OMC, BM, etc.).

2 Entre otras secuelas: la reducción del proletariado fabril estable; la polifuncionalidad en el trabajo; la flexibilización y desconcentración de la producción; la emergencia de un nuevo proletariado precarizado, desregulado, tercerizado, *part-time*, subcontratado, domiciliario; el aumento del trabajo femenino e infantil y la exclusión de jóvenes y viejos del mercado laboral (Antunes: 2000a: 42–43).

bajo junto a una segmentación territorial creciente.

A partir de esta década, América Latina vira desde un modelo de desarrollo económico y social “estadocéntrico” orientado hacia dentro, a uno “mercado-céntrico” y orientado a la exportación³ (Filgucira, 2001).

Uruguay ha transitado una versión enlentecida de las medidas neoliberales⁴. Pero dada nuestra historia política y social, los años siguientes a la apertura democrática significaron –aunque con recuperación de espacios democráticos– un fuerte deterioro respecto de los atributos democráticos que el país consideraba y de su estructura social fuertemente mesocrática. El continuo proceso de deterioro de la calidad de vida de amplias capas sociales, la creciente informalización de la población económicamente activa, la expansión de los sectores de pobreza crítica, el deterioro de la cobertura, y sobre todo, de la calidad de los servicios de salud, educación, vivienda y otras demandas vitales, son en el plano social fenómenos de difícil reversión a corto plazo (De Sierra; 1995).

3 Un reciente informe del PNUD muestra un índice de reforma creciente a partir de los años 90 (alcanzando la cifra de 0.84 para la región a partir del año 98). El correlato de este giro también se pudo observar en los sistemas de prestación y protección social, donde sistemas de políticas sociales centralizados, sectorializados, con pretensión de universalidad y administrados desde la órbita estatal, han dado paso a sistemas de políticas sociales descentralizados, integrales, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado. Ello fue fuertemente tendenciado por las agencias internacionales. El citado informe del PNUD evidencia cómo se concentró la renta en los años posteriores a las reformas de orientación al mercado en toda América Latina y también en la región.

4 La reforma del Estado pudo ser parcialmente frenada por el plebiscito de 1992 contra algunos artículos de la ley de empresas públicas. Sin embargo, lograron ser privatizadas: la línea aérea, la empresa de gas y de la pesca y se concretó un nuevo marco regulatorio energético, la terciarización de sectores y la reforma administrativa del Estado. Así también se consolidó la reforma de la seguridad social, y los organismos privados de ahorro personal paralelos al régimen público (AFAP), la reforma constitucional imponiendo cambios sustanciales en lo electoral, y la pérdida de derechos laborales a partir de la ley de inversiones, a lo que se sumó la reforma educativa (Lema-Espasandín; 2004:129).

Las propuestas de la izquierda en la arena de las políticas públicas sociales, en este sentido, debieron hacer frente, por tanto, a una reforma del Estado heterogéneamente iniciada (y en algunas áreas firmemente consolidada), que convive sin embargo con una larga tradición estatista en el imaginario colectivo.

La reforma de los 90 aplicó sobre una base incompleta de protección formatos focalizados, descentralizados y privatizados. Esta combinación explosiva arrojó un nítido resultado: la profundización de la pobreza, la concentración de la renta y la exclusión como lo demuestran los cuadros de la página siguiente.

El Uruguay vivió una concentración del capital, producida por la naturaleza de las actividades económicas, que en última instancia se ve reflejada por la distinta evolución del crecimiento del producto, y el crecimiento de los ingresos de los hogares.

El segundo cuadro es fiel demostración de que el crecimiento económico no garantiza per se, la mejora en la distribución de la renta. La fotografía actual de la sociedad uruguaya sugiere un proceso creciente de empobrecimiento, fragmentación social y pérdida de equidad (Midaglia-Antía; 2007): 138). En tal sentido, diversos estudios indican que desde la recuperación de la democracia la evolución de la pobreza en Uruguay recorrió tres etapas hasta el 2004 (De Armas 2005, Amarante et.al. 2005). En una primera etapa (1985–1994), la incidencia de la pobreza descendió pronunciadamente (del 46,2 al 15,3%); en una segunda etapa (1994–1999) la tendencia se revirtió y la proporción de hogares pobres comenzó a aumentar levemente; en la tercera etapa, que va desde la recesión económica desatada en 1998 al 2004 –y que incluye la crisis económica del 2002– los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando a poco más de un tercio de la población del país (32,1% en 2004). No obstante, a partir de 2005 es posible identificar una

nueva fase de evolución de la pobreza. Entre 2005 y 2007 puede apreciarse una leve caída de la incidencia de la pobreza, que en 2006 llegó al 25,2% de la población. (Amarante y Vigorito, 2007). Cabe señalar que a pesar de esta evolución favorable, la pobreza se ubica todavía en niveles superiores al período previo a la crisis del año 2002. Una trayectoria similar a la planteada para la pobreza se constató en relación con la indigencia.

Los grados de desigualdad social han crecido, desde la segunda mitad de la década de los 90 se constata una leve tendencia concentradora en la distribución del ingreso, que se tendió a agudizar en el período de la crisis económica. El índice de Gini pasó de 0,412 en 1991 a 0,450 en 2002, para finalmente situarse en 0,447 en 2006 (Midaglia y Antía, 2007). En el 2007 el índice de Gini asumía el valor de 0,457. La izquierda, a pesar de sus intervenciones en la arena social, no ha logrado revertir la tendencia a la desigualdad creciente.

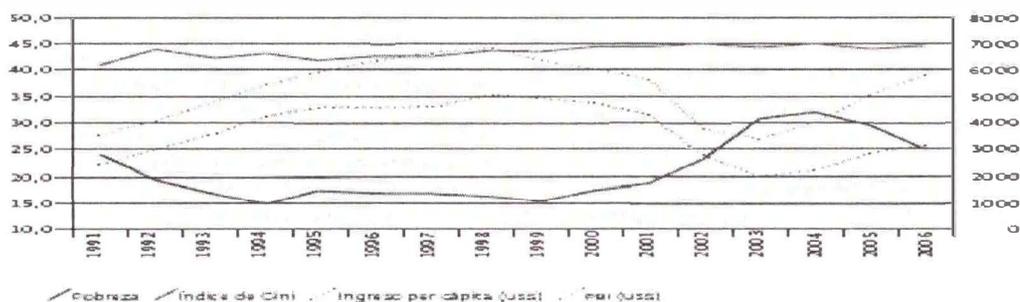
Incidencia de la pobreza en Uruguay (en personas)

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
% de personas pobres	18.8	24.3	31.3	31.9	29.8	26.8	25.5

Fuente: Base de datos del Ministerio de Desarrollo Social, 2008.

GRÁFICO 40

Crecimiento, pobreza y desigualdad



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del ecu y a las ecu del ine.

Fuente: Informe PNUD 2007.

Las propuestas de la izquierda

Ahora bien, ¿qué respuestas se propusieron para atender estas nuevas secuelas de la cuestión social?

La propuesta programática del Gobierno de izquierda en materia de políticas sociales, presentada en setiembre de 2004 (antes del triunfo electoral), se alejaba de planteos

neoliberales y parecía distanciarse de las propuestas implementadas por los gobiernos anteriores. En este sentido, se planteaban ciertas líneas –consensuadas– como rectoras: integralidad, universalidad, *accountability* y participación y control ciudadano.

Estos lineamientos directrices si bien comportaban relativas novedades, lejos estaban de llegar a conformar un nuevo modelo

de protección social. La izquierda llegó con propuestas programáticas pero sin un modelo de protección social que se pretendiera alternativo. De hecho una vez alcanzado el gobierno, y fundado el Ministerio de Desarrollo Social, aún no era posible distinguir una “respuesta unívoca” sino un franco momento de construcción, hilvanando discursos, experiencias, componentes y objetivos.

Los intersticios discursivos y algunas prácticas posteriores –cuando efectivamente se puso en marcha el programa de gobierno– dejaron emerger la continuidad de la tendencia hacia la desresponsabilización del Estado en materia de Bienestar social (tercerización de la ejecución, focalización, concepción de mínimos sociales y de contraprestaciones) y lo que parece un acercamiento al *workfare* (en particular, el intersticio de la ciudadanía activa en su dimensión social, y la consideración de las contraprestaciones laborales y de trabajo comunitario de las transferencias de renta). Sin embargo, esta tendencia de continuidad se vio amortiguada por algunas señales claramente estatistas y de intentos de regulación socioeconómica (negociación tripartita a través de los Consejos de Salarios, reforma tributaria, elevación del salario mínimo, el Plan de Equidad).

La crisis del Estado de Bienestar, inclusive en las formas incompletas que asumió en la periferia, es un asunto que está fuera de discusión. Pero la capacidad del neoliberalismo de ofrecer una respuesta satisfactoria, en términos económicos, sociales y políticos, es igualmente evidente. “*Lo que en el momento está mucho menos claro, y nos parece que este es uno de los grandes desafíos con que tropieza la izquierda en América Latina, es cómo y con qué sustituirlo*” (Borón; 1998:90). El resultado más duradero del neoliberalismo ha sido la constitución de una sociedad dual, estructurada en dos velocidades que se coagulan en un verdadero “*apartheid* social”. O sea, un modelo en que existe un pequeño sector de integrados (cuyo tamaño varía según las distintas sociedades) y otro sector (mayoritario en América Latina) de personas que

van quedando enteramente excluidas, probablemente de forma irrecuperable en el corto plazo. Aquí se coloca una cuestión nada marginal para la consolidación del régimen democrático: ¿qué hacer con las víctimas producidas por el neoliberalismo, para las cuales éste no tuvo –y no tiene– cualquier solución? ¿Cómo construir una democracia sólida y estable sobre fundamentos sociales tan precarios?” (Borón; 1998:146).

Las respuestas mayoritarias en América Latina fueron los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas y diversos programas focalizados de “combate a la pobreza”. Estos programas son focalizados en la pobreza y extrema pobreza y parten de un carácter temporal y con un diseño institucional precario que no asegura derechos, expresando un efectivo desmonte del legado de derechos conquistados en los últimos siglos.

El Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) en el primer gobierno de izquierda de Uruguay fue ejecutado entre marzo de 2005 y diciembre de 2007⁵. Se trató de un programa de transferencia de renta con condicionalidades, alta-

5 El poder Ejecutivo, en el documento de la creación del proyecto de ley del 4 de abril de 2005, plantea que: “... la atención a la emergencia social resulta prioritaria, en cuanto están en juego la propia supervivencia de un gran número de compatriotas, la alimentación, la salud, el trabajo y la dignidad... Se trata sin lugar a dudas de medidas transitorias, compensatorias pero no meramente asistencialistas en mérito a que exigen contrapartidas de las familias involucradas generando corresponsabilidad y habilitando caminos emancipatorios concatenados a las políticas estructurales de generación de empleo y de desarrollo del Uruguay productivo.” En este sentido fueron requisitos indispensables para recibir las prestaciones otorgadas por el PANES, el cumplimiento de contrapartidas tales como la inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal, los controles médicos periódicos de niños, adolescentes y mujeres embarazadas, la participación en actividades y tareas comunitarias solidarias. El incumplimiento de tales contrapartidas sin causa justificada, determinaba la suspensión de las prestaciones otorgadas. Además del Ingreso Ciudadano, el PANES constó de los siguientes componentes: Trabajo por Uruguay (programa sociolaboral, de empleo transitorio para quienes se inscribieran con selección por sorteo), Construyendo Rutas de Salida (talleres socioeducativos obligatorios para quienes fueran sorteados), Mejoramiento del Hábitat (vivienda). En el País de Varela, Yo sí puedo (alfabetización, con participación voluntaria).

mente focalizado en la pobreza extrema y que se reconvirtió en el marco del Plan de Equidad. El PANES contó con una serie de programas, de los que el más representativo fue el Ingreso Ciudadano. Este consistió en una transferencia monetaria dirigida a jefes y jefas de hogar donde *“el protagonista asume compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos: realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la realización de actividades comunitarias en la construcción de las rutas de salida”* (Mides. Informe de gestión 2005–2006:11). El ingreso ciudadano tuvo un monto aproximado de 50 dólares por familia.

El primer gobierno de izquierda expresaba así una especial sensibilidad por la situación de extrema pobreza (construyendo activamente las categorías de “indigentes” y “extremadamente pobres”) y reconocía la necesidad de brindarles asistencia. Sin embargo, se trató de una asistencia condicionada bajo la forma de un contrato buscando trascender el asistencialismo. ¿Pero qué contrato pueden negociar estos ciudadanos? Y por otra parte, ¿los derechos se contratan?

Las políticas paliativas que intentan amortiguar los efectos más perversos de las secuelas de la cuestión social no pueden ser más que residuales en tanto no intervienen en los factores que preceden y generan dichas situaciones. Así los riesgos de focalizar las intervenciones, políticas y recursos estatales en los sectores ya instalados en la situación de indigencia y pobreza son múltiples. Esto no desacredita los importantes efectos en la biografía personal de los sujetos en el corto plazo, pero cuestionan efectivamente su sostén en el mediano plazo. Aunque tienen el mérito “de no resignarse al abandono definitivo de las nuevas poblaciones ubicadas por la crisis en situación de inutilidad social” (Castel; 2004: 26), estas respuestas presentan graves riesgos.

Veamos cuáles son estos riesgos. Por una parte, señala Castel, se trata de una trampa que nos ahorra la necesidad de interrogarnos y –lo que es peor– actuar sobre las dinámicas globales que son responsables de los desequilibrios actuales. Inhibe por otra parte el estudio exhaustivo de las relaciones de imbricación con el sistema económico que amplias capas de dichos sectores mantienen (prostitución, servicio doméstico y de seguridad privada, narcotráfico, venta de servicios de jardinería, reciclado de energía de la basura y tantas otras actividades generadoras de valor). Propiamente hablando, no hay nunca situaciones fuera de lo social (Castel; 2004: 25). Focalizar en los más pobres implica renunciar a intervenir de modo preventivo para detener la vulnerabilidad de masas. Al menos desde el PANES, pues hay que reconocer que el retorno de los Consejos de Salarios y algunos componentes del actual Plan de Equidad (2008–2010), intentan ser instrumentos de regulación estructural de la desigualdad (aún no es posible evaluar sus resultados pues se trata de reformas en ejecución⁶).

En otro orden, la intervención focalizada colabora con la fragmentación sectorial de las respuestas, en un recorte de múltiples poblaciones objetivo que ameritan supuestas

6 El Plan de Equidad incluye componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo: i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Y por otro, componentes específicos que conforman una Red moderna de Asistencia e Integración Social que se estructura en un conjunto de medidas y estrategias de acción: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); ii) seguridad alimentaria; iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad.

respuestas técnicas especializadas⁷, pues actuar integralmente supone intervenir en las causas de producción de dichas secuelas. Esta construcción permite tratar como “técnicos” problemas esencialmente “políticos”.

Esta ambivalencia entre respuestas continuistas neoliberales en la arena de lo social, junto a intentos de reformas estructurales que buscan timonear la desigualdad creciente del capitalismo se explican en la existencia de contradicciones, que hacen que haya concesiones para las clases en disputa, pero en condiciones muy desiguales, en especial en tiempos neoliberales. Por su parte, el capital ya no requiere del uso intensivo de toda la fuerza humana disponible para su reproducción ampliada, y requiere a su vez de un perfil de trabajador hipercalificado y multifuncional que no es la norma en los sectores de mayor pobreza.

Una respuesta ensayada en las últimas décadas y en este gobierno nacional parece ser las políticas de imposición de la obligación de trabajar (“comunitariamente”) que ligan magros beneficios a contrapartidas de trabajo⁸. El Estado parece decir: ¿quieres protección estatal? ¿deseas superar la indigencia? Entonces debes conceder lealtad y obediencia al mercado de trabajo precario y al poder político. Subjetividades agradecidas emergen como pago, pues se trata menos de acceder a derechos como de expiar la culpa personal por el fracaso en la

competencia abierta de todos contra todos. El Estado trata a los perdedores con piedad, les concede entrar en el mercado de consumo, en los mínimos de una vida de subsistencia a cambio de la resignación al lugar determinado del trabajo a cualquier precio y en cualquier condición⁹. La conservación de sí, es racional, por tanto es lógico que los perdedores acepten tales políticas con escasa resistencia e incluso con agradecimiento.

El individuo así privado, privatizado deberá asegurarse a sí mismo, si puede. A pesar de no poseer el control de las variables, el individuo es llamado a ser “rey y señor de su destino”. Si no puede, si fracasa, entonces podrá presentarse ante el Estado y pedir protección. A cambio claro está de lealtad y aceptación de inserciones indignas en un mercado de trabajo precario (construido también activamente por el Estado desde estos programas sociales). Y si no está dispuesto a ello, entonces la espada, el brazo punitivo del Estado, tan cercano a estos sectores, estará allí para recordarles que la palabra de los contratos y el libre cambio se deben defender también con hierro cuando el consenso es débil:

“Debe existir un poder coercitivo que compela a los hombres, igualmente, al cumplimiento de sus pactos, por el temor de algún castigo más grande que el beneficio que esperan del quebrantamiento de su compromiso, y de otra parte para robustecer esa propiedad que adquieren los hombres por mutuo contrato, en recompensa del derecho universal que abandonan: tal poder no existe antes de erigirse el Estado” (Hobbes, 2004:101).

El triunfo de la racionalidad con arreglo a fines invade todas las áreas del ser social. Somos subjetividades socializadas en el in-

7 Así por ejemplo el Programa Infamilia, plantea una enorme diversidad de subprogramas diferenciales para niñas y niños en situación de calle, para madres adolescentes, para la desnutrición infantil, etc. Así también el PANES tuvo proyectos diferenciados para el hábitat, los clasificadores de residuos urbanos, la población en situación de calle, etc. Es como si todos estos procesos fueran independientes y pasibles de resolverse por separado desde programas segmentados y altamente focalizados.

8 Las políticas sociales que brindan subsidios de desempleo condicionando a los receptores a incorporarse a empresas para obtener el beneficio, coexisten con propuestas de *workfare*, que constituye la principal forma de gestión de la reproducción de la población considerada “supernumeraria”. Ambas propuestas, por distintas vías, revelan la magnitud del retroceso en el desarrollo de los derechos sociales, en tanto la misma noción de derecho se sustituye por la de obligación, y el derecho al trabajo en deber de trabajar para recibir asistencia (Brito, Caro:2002).

9 Uno de los últimos llamados del MIDES: “Uruguay Trabaja” (marzo 2008) para desocupados beneficiarios del PANES ofrecía un salario mínimo (\$3272, unos US\$ 120) a cambio de 30 horas semanales de trabajo y 6 horas semanales de capacitación. Dicho salario no garantiza tan siquiera el ascenso de la línea de indigencia (menos de \$1772 per cápita en ese momento). El Estado parece así consolidar la indigencia como lugar asignado en lugar de promover su cuestionamiento.

dividualismo posesivo de mercado y en este sentido nadie queda fuera de estas formas de relación social. Sólo que el Estado se plantea estrategias disímiles para ganadores y perdedores. Para estos últimos la obligación moral del trabajo, y transferencias de rentas mínimas temporales y focalizadas; y para los malos pobres el brazo punitivo del Estado. La desconfianza marca la relación desde el Estado con los pobres: ellos efectivamente tienen menos que perder al romper el contrato¹⁰.

La tensión entre la igualdad formal de los ciudadanos y las desigualdades reales de sus vidas ha sido una tensión política permanente. Lo novedoso es una nueva relectura en términos de introducir la desigualdad en el marco de las garantías de la ciudadanía; es decir legitimar desde el derecho derechos desiguales (pues las contraprestaciones parecen ser casi monopólicamente utilizadas para los sectores pobres). Si el valor o el mérito de cada quien está determinado por el mercado al soberano le compete asegurar las reglas de juego del mismo y consolidar sus resultados entre ganadores y perdedores.

Tanto en Argentina, México, Colombia, Ecuador, Brasil, Chile como Uruguay se han ensayado políticas sociales que brindan prestaciones monetarias (para alcanzar niveles mínimos de acceso al consumo alimenticio) a cambio de condicionalidades ligadas a derechos (acceso a la salud y la educación básica) y/o de inserciones laborales de baja calificación y remuneración con contratos a término. Considerar básica la instrucción primaria, el primer nivel de atención a la salud, el con-

sumo alimentario restringido y aún más, sólo considerar tales necesidades como básicas y no aquellas referidas a la plena realización de las personas en sus diversas potencialidades implica ya, el reconocimiento de que un sector de los ciudadanos sólo tiene derecho a realizar sus condiciones de vida al nivel de la supervivencia inmediata como mera fuerza de trabajo de escasa calificación. Si bien existe una evaluación positiva del conjunto de bienes y transferencias en situaciones críticas (sin la cuales la reproducción cotidiana sería imposible para la mayoría de las familias beneficiarias) no puede ocultarse el riesgo de la manipulación clientelar (al menos en términos de rédito político y publicidad espectacular) y el estigma que ellas significan. Son constituidos así como sujetos de asistencia y no como ciudadanos. Parece comprobarse como riesgo la premisa hobbesiana de lealtad a cambio de protección.

Los discursos de la caridad y la asistencia, si bien tienen larga data, han sido re-actualizados a partir de los procesos de exclusión redefiniendo los derechos en dádivas. Así la satisfacción de las necesidades de alimentación, vivienda, salud y educación si no pueden realizarse a través del mercado se convierten en prestaciones de los programas focalizados para quienes demuestren merecerlos (quienes tendrán que realizar “sacrificios y esfuerzos” para merecer en porciones mínimas y degradadas dichos derechos sociales). Las expectativas –que aparecen como legítimas para otros sectores sociales–, no son incorporadas como básicas a la hora de diseñar, desde la concepción neoliberal, los programas focalizados (Raggio:2002).

El problema se descentra de la órbita de la economía para colocarse en la capacidad de las instituciones políticas para obtener la amenaza de fractura social y de los recursos de cohesión que proponen. ¿Cuál es el sentido y las condiciones ofrecidos por ellas para la pertenencia de los sujetos pobres a la comunidad política?

Autores como Wacquant analizan cómo detrás del discurso de la seguridad se erige

10 Uruguay tiene más de 8000 presos al día de hoy (mientras que en 1988 eran apenas 2000). En los últimos 20 años la población carcelaria creció en un 200%. Estas cifras arrojan un promedio de más de 216 por cada 100.000 habitantes. El país ocupa el cuarto lugar de América Latina en la relación entre cantidad de presos y población. Se trata del Estado penal como respuesta. Si la movilidad ascendente está obturada para los sectores con escasa o nula capacitación y que además son “portadores de zona”, la salida racional –ya lo dijo Merton– es la desviación. Penalizando la misma no se resuelve la obturación. La mayoría de los delitos son contra la propiedad privada (rapiña y hurto). De hecho el hurto es la modalidad delictiva más frecuente y los delitos contra la propiedad sin violencia son la mayoría (un 59% de las denuncias en 2007).

un “Estado de penitencia” (¿un nuevo Leviatán acaso?) en el lugar donde habitaba el de providencia que a través de la criminalización de la miseria normaliza el trabajo asalariado precario. Los críticos del Estado de Bienestar que proclamaban un Estado mínimo piden ahora, más Estado para contener las consecuencias sociales de un modelo excluyente que desreguló el trabajo salariado y deterioró la protección social. Las políticas hacia los sectores excluidos deben entonces pasar a cumplir un rol disciplinador en torno de la obligación de trabajar, ahora condición para las prestaciones sociales del nuevo formato estatal. Este rol opera detrás de las llamadas “obligaciones de ciudadanía” proclamadas y exportadas por la Nueva Derecha incluso a las propias izquierdas latinoamericanas de la región.

El estado de necesidad y de crisis, en los países de la región (en Uruguay como vimos, en 2003, un tercio de la población vivía en la pobreza), emergen como elementos discursivos que “acotan el margen” para proponer nuevas acciones o discutir el modelo concentrador y excluyente que se transita. Lo más grave es su utilización como argumento para restringir derechos adquiridos.

El Trabajo Social en estos escenarios, que son además espacios de intervención profesional, se ve interpelado en varios sentidos: por una parte debe hacer frente a los impactos que las transformaciones de las últimas décadas tienen en los sujetos con los que trabaja (sus repercusiones en la subjetividad de los mismos y las limitaciones a la acción colectiva que se les impone a partir de la precariedad y la fragmentación); y por otra parte debe poder repensar críticamente estos procesos, intentando construir con otros actores propuestas alternativas que posibiliten la ciudadanía en toda su extensión.

La izquierda está intentando arribar a una construcción de ciudadanía activa en la dimensión social, sin llegar todavía a una conceptualización acabada y coherente de la misma. Pero resulta de orden despejar lo que no se puede integrar de ninguna manera: “tra-

bajo a cualquier precio” o “ingreso en cualquier condición”.

¿Cómo pueden pensarse las contraprestaciones en clave de derechos? ¿No es acaso una contradicción conceptual? ¿Qué contraprestaciones se piden a cambio de los derechos civiles (como por ejemplo el derecho a la libertad de expresión o de asociación)?

El sujeto legítimo de la nueva asistencia estatal ya no es el ciudadano, ni siquiera el pobre sino el miserable, quien además debe autoidentificarse de esta manera y estar dispuesto a visibilizar su intimidad (prueba de medios) y a participar activamente en el mercado precario a él ofrecido. ¿Qué subjetividad se construye desde el retorno a la ayuda aleatoria sino una subjetividad agradecida, disciplinada?

Si bien la asistencia es residual en su concepción, por las dimensiones del precariado, no se trata de políticas marginales en su población objetivo ni en su presupuesto. Pero demuestran la claudicación de hecho de la pretensión de integrar y socializar (por ser focalizadas y territoriales).

Por otra parte, culpabilizan al sujeto de su “fracaso social”: *“Paradójicamente, podemos agregar que exigimos demasiado a este tipo de gente con dificultades que fueron invalidados por la nueva coyuntura social y económica”* (Castel; 2004: 49). Se pide hacer proyectos de vida, que hagan contratos, que definan una nueva trayectoria de vida aunque no tengan trabajo, ni educación ni vivienda digna. Para la izquierda ha sido difícil legitimar la asistencia sin contraprestaciones ante los sectores “integrados”. El *workfare* parece ser en este sentido una mediación política con los “individuos por exceso”¹¹.

11 Por un lado, el proceso de remercantilización relativa del trabajo corre el peligro de llevar a dos tipos de exclusión que amenazan la cohesión social. Al “individuo por defecto” que el desafiado constituye –según el término de Robert Castel–, se opone la figura simétrica del “individuo por exceso”, que ha sabido sacar partido de las mutaciones actuales y que, al creerse autoinstituido y atribuir su éxito a sus únicos méritos, se desentiende de toda implicación social, hasta el punto de cuestionar las solidaridades, en particular a través de su protesta por las contribuciones fiscales obligatorias (Castel; 2004:20–26).

Por otra parte, existió una clara tendencia en el PANES por las intervenciones profesionalizadas, individualizantes y psicologizantes. Aunque nadie niega el sufrimiento psíquico de los individuos arrojados a la “miseria del mundo” ni los impactos en la construcción subjetiva de la pobreza, que esta sea una constatación real no alcanza para fundamentar un retorno al disciplinamiento individualizante de los “sujetos desviados”. Este es el riesgo de los acompañamientos socioeducativos que se promueven en el marco de las políticas de combate a la exclusión. En lugar de ser espacios donde problematizar y politizar, es decir colectivizar los procesos y las trayectorias de las personas dentro de la sociedad y su desigualdad, se colocan en el lugar de “curar déficit personales”, deficiencias de competencias individuales y de autoestima. Se trata de una suerte de inversión de las consecuencias en causas y esto por un doble motivo, como lo señala Castel. Por una parte la consecuencia se vuelve causa pasible de manipular porque está al alcance del saber técnico: la autoestima es más maleable que la economía y la desigualdad. Pero existe otra razón más profunda: convertir en un problema técnico un problema esencialmente político y en un problema individual un problema social. Incluso para los problemas de autoestima no parece ser un dispositivo apropiado el trabajo grupal entre individuos homogéneamente miserables: ¿qué procesos de inclusión real y de integración social se producen sólo desde el margen?

El problema de los déficit de lugares ocupables es invertido por una suerte de asistencia psíquica de corto plazo para fortalecer a un sujeto que no tiene lugar en el mercado de trabajo. Se trata de una suerte de “vacaciones pagas” por el circuito de la utilidad social precarizada, con fecha de vencimiento y magro salario por otra parte. Parece tratarse más de modificar prácticas y conductas que de reconocer que efectivamente no existen lugares ocupables para los sectores marginados. Esto no significa que en términos de vacaciones, y a nivel estrictamente

individual, no tenga impactos positivos (el acceso a derechos vulnerados por unos meses), pero a nivel agregado parece difícil que esta sea efectivamente una política de salida de la exclusión.

La subjetividad agradecida de las políticas sociales es un riesgo pero más aún lo es su publicitación. En este sentido aparece una tendencia a la publicidad espectacular y el sorteo como mecanismos de efectivización de derechos. El sorteo ha emergido en este gobierno como mecanismo para el acceso a la ciudadanía social, donde distintos individuos compiten por la concreción de derechos vulnerados. Parece instaurarse una suerte de concepción que legitima la competencia con otros para efectivizar derechos¹².

Continuidad de la defensa de lo público no-estatal

El gobierno de izquierda ha continuado con la tendencia a la gestión de políticas de manera mixta con el llamado “Tercer Sector”. Aunque sin duda con un papel más activo que otrora en la regulación, el control y las directrices por parte del Estado; éste de todas formas ha seguido afirmando la tercerización de la ejecución de las políticas sociales. La ejecución directa de los componentes del PANES (exceptuando el pago del Ingreso Ciudadano aunque no su supervisión) estuvo en manos de organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles o profesionales, de aquí en adelante OSC).

Pereira y Grau explicitan una serie de críticas al Estado de Bienestar y los sistemas de protección a él asociados. Entre ellas marcan: el burocratismo, el otorgamiento de prestaciones homogéneas y uniformes con escaso

12 Así muchos programas de empleo transitorio, de talleres socioeducativos y de trabajo comunitario tenían menores cupos que beneficiarios por lo que el sorteo fue el criterio de selección. En el caso del empleo transitorio era al menos voluntaria la inscripción. En el caso de los talleres socioeducativos la participación era obligatoria e implicaba la pérdida del ingreso ciudadano si no asistía.

margen para atender nuevas demandas o cli- vajes, el riesgo al corporativismo y la captura por intereses particulares, la instrumentación coercitiva, jerárquica, ineficiente, monopolista, la modalidad rutinaria y pasiva del ejercicio de la ciudadanía y la maximización del presupuesto (Grau y Pereira; 1998). El Nuevo Paradigma de la Gestión Pública¹³ coloca las prestaciones públicas no – estatales como una de las repuestas posibles para estas críticas a la vez que –según los autores– se ofrecen neutralmente a gobiernos socialdemócratas o liberales pues se trata de recomendaciones técnicas que hacen a la eficiencia y eficacia de las prestaciones y la gobernanza y no a su direccionalidad política.

Estas reformas se montaron –como vimos–, en sistemas incompletos y fragmentados de protección a la vez que procesos de relocalización del gasto público social y su recorte. Entre el 2002 y el 2006 el 72% de los programas creados en el país fueron focalizados y el 64% de las prestaciones actuales posee al individuo como unidad beneficiaria. Las prestaciones permanentes sólo alcanzan el 54, 4% del total (Midaglia, 2007).

Ahora bien, veamos los argumentos usados para defender las prestaciones públicas no–estatales. Entre las virtudes que estos

autores le señalan a éstas, se encuentran: a) el compromiso ideológico, la cooperación, la confianza, la dedicación y la solidaridad que estas organizaciones contienen; b) una organización interna menos jerárquica, más horizontal, y por lo tanto más control social directo sobre la administración pública y mayor flexibilidad operativa; c) más cercanía al cliente, a sus gustos y creencias y acceso a “clientes difíciles de alcanzar”; d) espacios de democracia participativa y directa; e) responsabilidad de los dirigentes y participantes por la organización; f) se guían por derecho privado y por tanto poseen más flexibilidad y desburocratización de la gestión social, pudiendo conveniar y contractuar con el Estado; g) son más baratas porque usan voluntarios y donaciones; h) permite introducir la competencia y la flexibilidad a las prestaciones estatales (pluralidad de la oferta de servicios sociales); i) contratación de personal flexible; j) innovación, experiencia técnica acumulada.

Una serie de preguntas y cuestionamientos surgen a la hora de pensar en las experiencias concretas de políticas de combate a la pobreza implementadas actualmente en la región que se sirven de prestadores no–estatales para su gestión.

¿Efectivamente estas virtudes son intrínsecas a la sociedad civil? ¿Aunque sean identificables en pequeñas organizaciones comunitarias se mantienen cuando crece la escala?

Por otra parte, los prestadores de servicios públicos no–estatales no son electos ni representantes, sólo han pasado por alguna instancia de licitación, ¿cómo entonces garantizar que representen efectivamente los intereses de los beneficiarios? ¿Cómo evitar desde la pluralidad de actores y ofertas la fragmentación y la inhibición de la agregación de demandas de los beneficiarios? ¿Cómo no perder la cooperación y la eficiencia sistémica que garantizaba el Estado Keynesiano de Bienestar al suplirlo por OSC que compiten entre sí por los contratos con el Estado? ¿Cómo se garantiza no caer en la fragmentación y la aleatoriedad de las prestaciones?

13 Se trata de un formato de articulación público–privado que mejoraría la eficiencia y racionalidad de la administración de los servicios públicos. El Estado se reconvierte de productor directo a regulador de servicios prestados tanto por el mercado como por el tercer sector. Sus características principales son: 1) el Estado debe concentrarse en la formulación, definición y elaboración de políticas públicas y sus objetivos mientras que la prestación es bajo la forma de contrato de servicios. A su cargo queda la regulación de las prestaciones y los prestadores. Los prestadores mantienen autonomía frente al Estado (se rompe la cadena de mando con las agencias prestadoras). Regular y controlar son las funciones claves del Estado. 2) Las relaciones entre Estado y prestadores son contractuales (implican vínculo entre partes independientes, rompiendo la relación de autoridad jerárquica). 3) Plantea el ingreso de la lógica del mercado a los servicios públicos, especialmente de la competencia para mejorar incentivos a la eficiencia rompiendo los monopolios. 4) Empoderamiento del usuario a partir de que puede elegir entre varios prestadores. Contacto más fluido con los beneficiarios, más flexibilidad e innovación. 5) Incorporación a la gestión de recursos humanos públicos de criterios de la gestión privada empresarial. Gerenciamiento en lugar de burocracia pública (Narbono; 2007).

Parece existir un claro llamado a que el Estado apoye financieramente y estimule al sector público no-estatal, pero ¿cuánto termina saliendo esto? ¿por qué instancias democráticas pasó esta decisión?

¿Es posible basar derechos sociales en algo tan inestable y aleatorio como la solidaridad humana y el voluntariado? ¿Será que para las prestaciones sociales de los sectores dominantes no se piensa en la solidaridad? ¿Puede lo técnico calificado y la calidad ser compatible con lo solidario?

Efectivamente ¿se trata de menos Estado o de más Estado pero menos visible, más micro-lógico en sus manipulaciones? ¿Se gasta efectivamente menos o se gasta cualitativamente distinto?

Se afirma que la gestión no estatal permite la discriminación positiva y el respeto a la diversidad, pero ¿con qué mecanismos cuentan los usuarios para apelar por calidad y cobertura? ¿Quién controla lo público no-estatal? Ciertamente los sectores más pobres no tienen capacidad. Se plantean nuevas formas y fuentes de control (no sólo control burocrático o por resultados), pero ¿cuánto salen estas formas de fiscalización? Parece menos discutible crear nuevas institucionalidades que mejorar las existentes, ¿por qué?

¿Cómo se garantiza que la selección de usuarios por parte de las OSC no es discrecional? ¿Se trata de procesos de refilantropización, reprivatización y feudalización de la atención a las secuelas de la cuestión social? ¿Si la ciudadanía social tienen que ver con derechos esenciales que posibilitan el goce de los derechos civiles y políticos, ¿qué integración social democrática estamos construyendo? ¿ciudadanías de baja intensidad, temporales y aleatorias y además con contrapartidas?

El Estado aparece ante los ojos de los beneficiarios cada vez más mediatizado, la responsabilidad estatal parece desdibujarse a través de ONG y equipos (cuyos contratos en general son precarios, temporales y flexibles) que son la cara prestadora directa.

¿Cómo garantiza lo público no-estatal la posibilidad efectiva de ampliar derechos

sociales? Y por último: ¿qué subjetividad se construye desde el retorno a la ayuda aleatoria sino una subjetividad agradecida, disciplinada?

El debate sin duda debe quedar abierto...

Bibliografía

- » Antunes, Ricardo (2000) “Trabajo y precarización en un orden neoliberal” en *La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. CLACSO. Buenos Aires.
- » Abreu, Haroldo (2008) *Para além dos direitos. Cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Ed. UFRJ. Río de Janeiro.
- » Borón, Atilio (1995) “A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal” en *Pós-neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Ed. Paz e Terra. Río de Janeiro.
- » Boschetti, I.; Rossetti, E.; De Morais, S.; Tamaso, R. (organizadoras) (2008) *Política Social no Capitalismo. Tendências Contemporâneas*. Ed. Cortez. San Pablo.
- » Bresser Pereira; N. Cunill Grau (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Ed. de L.C. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- » Brito, Nora y Caro, Ruben (2002) Ponencia “Workfare: sufrimiento social y disciplinamiento laboral” en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina.
- » Castel, Robert (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Editorial Manantial. Buenos Aires.
- » Cunill Grau, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.
- » Deibe, Enrique y Castillo, Luis (2003) “Políticas sociales en Argentina. Derecho de inclusión social familiar. El Programa Jefes de Hogar” en Revista Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre política social, volumen 7. Ed. HomoSapiens. Rosario, Argentina.
- » De Sierra, Gerónimo (2001) “Uruguay cambios políticos recientes y su contexto socioeconómico” en Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. VIII. Número 22. Setiembre/ Diciembre. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.
- » Filgueira, Fernando (coordinador) (2005) “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado” en Revista IPES, Número 5, Ed. UCUDAL. Montevideo.
- » Gentili, Pablo y Sader, Emir (organizadores) (1995) *Pós-neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Ed. Paz e Terra. Río de Janeiro.
- » Grassi, Estela (2003) “Condiciones de trabajo y exclusión social. Más allá del empleo y la sobrevivencia” en Revista Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre política social, volumen 7. Ed. HomoSapiens. Rosario, Argentina.
- » Hobbes, Thomas (1994): *Leviatán*. México. Fondo de Cultura Económica.
- » Lema, Silvia y Espasandín, Nancy (2004) “Las políticas de empleo: Rol y funciones de las ONG en la última década. Aportes para el debate” en Sarachu y Sarachu: *Rumbos de la Economía Social*. Ed. Nordan, Montevideo.
- » Midaglia, Carmen (2001) “La Ciudadanía social en debate”, en *Ciudadanías en tránsito*. Montevideo, Banda Oriental.
- » Midaglia, Carmen (coord.) (2007) “Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ª etapa” Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República en convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Monitoreo y Evaluación – Ministerio de Desarrollo Social.
- » Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007) “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. Número 16 –ICP – UDELAR. Montevideo.

- » Mides (sitio web): www.mides.gub.uy
- » Montagut, Teresa (2000) *Política Social. Una introducción*. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- » Pastorini, Alejandra (1999) “La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad” en *Temas de Trabajo Social*, Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico–FCS. Montevideo.
- » PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Naciones Unidas.
- » Raggio, Liliana (2002) “Evaluación de Programas Sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios”, disponible en internet.
- » Rossetti, Elaine (2008) “Acumulación capitalista, fondo público e Política Social” en *Política Social no Capitalismo. Tendencias Contemporáneas*. Ed. Cortez. San Pablo.
- » Sarachu, Juan José y Sarachu, Gerardo (2004) *Rumbos de la Economía Social*. Ed. Nordan. Montevideo.
- » Sarachu, Gerardo (1999) “Los procesos de problematización e intervención en Trabajo Social ante las transformaciones contemporáneas” en *Temas de Trabajo Social*, Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico–FCS, Mimeo. Montevideo.
- » Tavares Soares, Laura (2002) *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. Editora Cortez, 2da Edición. San Pablo.
- » Wacquant, Lóic (2002) *Las cárceles de la miseria*. Siglo XXI. Argentina.
- » Wacquant, Lóic (2007) *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Ed. Siglo XXI. Argentina.