UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Las sociedades fragmentadas...¿políticas fragmentadas?

Acerca del proceso de territorialización en políticas sociales.

Luciana Barrientos

Tutor: Ximena Baraibar

2011

INDICE

Introducción..... 1

Capítulo I

De la inscripción salarial a la inscripción territorial: trasformaciones recientes en el mundo del trabajo..... 4

I.I La "sociedad salarial" como: "Modelo de integración y pertenencia social"..... 4

I.II ¿Crisis del Trabajo?: Cambios y retornos en el mundo laboral..... 7

I.III Miradas sobre la realidad latinoamericana y nacional en el escenario del trabajo..... 11

I. IV De la inscripción salarial a la inscripción territorial: nuevos mecanismos de pertenencia social..... 14

Capítulo II

¿"Antiguos" o "nuevos" modelos de bienestar social?: La configuración de la protección social en América Latina..... 17

II.I Conceptualización de Regímenes de Estado de Bienestar..... 17

II.II Hacia una tipología de Estados de Bienestar Latinoamericanos..... 21

II.III Nuevo paradigma de bienestar social: la prueba del "Consenso de Washington" en América Latina..... 25

II.IV Con la herencia neoliberal: transformaciones recientes para las políticas sociales..... 28

II.V Principales transformaciones en la matriz de bienestar uruguaya (1985 – 2000)..... 31

Capítulo III

La pertinencia del territorio en la implementación de políticas sociales..... 35

III.II La segmentación residencial, educativa y laboral y su interrelación..... 35

III.III Polarización por "abajo": la marginalidad urbana como eje de análisis..... 39

Capítulo IV

Las políticas sociales territorializadas: ¿alternativa a una nueva configuración social?..... 45

IV.I El barrio como soporte social: límites y potencialidades del territorio..... 45

IV.II Hacia una caracterización de "*políticas sociales territorializadas*"..... 48

IV.III Proceso territorializador en políticas sociales: ¿respuesta a la desintegración social?..... 55

Capítulo V

Conclusiones..... 59

Bibliografía

Bibliografía..... 66

INTRODUCCIÓN

La presente monografía constituye el trabajo final de los estudios de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

El tema de la monografía refiere al desarrollo, a nivel de políticas sociales, de una tendencia creciente a la territorialización de las mismas y a la capacidad de estas de generar líneas de intervención sustentables que apunten a procesos de integración social. Esta noción se enmarcará a lo largo del trabajo en referencia a las transformaciones más actuales en el mundo del trabajo y a los cambios ocurridos recientemente a nivel de políticas sociales en general, intentando desarrollar la noción de "territorio" que encierran estas últimas.

La relevancia del tema está dada por la actualidad del proceso a analizar; identificada a nivel personal a través de la intervención pre-profesional en diferentes espacios de trabajo preocupados ante la necesidad de llevar a lo local-barrial la definición, planificación y ejecución de políticas públicas, específicamente en zonas de alta vulnerabilidad social y económica. Esta observación ha sido el puntapié inicial para cuestionar esta "necesidad" traducida en estrategia hacia los sectores de intervención característicos del Trabajo Social como disciplina.

Desde la identificación de un marcado proceso de territorialización de las políticas sociales desarrolladas tanto a nivel regional y nacional, la pregunta guía que se intentará responder a lo largo de este trabajo será la siguiente:

- ¿En qué medida esta tendencia a la "territorialización" a nivel de políticas sociales puede aportar a la generación de líneas de intervención que tiendan a estrategias de integración social?

El objetivo central de este trabajo será:

- Analizar el proceso de territorialización a nivel de políticas sociales y sus posibilidades de incidencia en la generación de estrategias de integración social.

En cuanto a los objetivos específicos de la monografía, estos se dividen en dos puntos:

- Conceptualizar la idea de políticas sociales territorializadas, incluyendo sus características principales.
- Comparar este proceso territorializador a nivel de políticas sociales en relación a macro - esquemas de protección social previos, analizando las diferencias y similitudes centrales entre sí.

Intentando responder a la pregunta guía y los objetivos propuestos, se desarrollan cuatro capítulos que pretenden abarcar las diferentes dimensiones que forman parte del proceso a analizar.

Como primer acercamiento a la temática, es necesario puntualizar las principales transformaciones identificadas por diversos autores en el mundo del trabajo en las últimas dos décadas y sus implicancias sobre un nuevo modelo de intervención estatal. Para esto, se trabajará sobre el pasaje desde un modelo de identidad referido a la vinculación de cada individuo con su realidad laboral hacia un esquema de referencia atado fuertemente al "barrio" que se habita y lo que este puede ofrecer.

En una segunda parte, se entiende relevante focalizar el análisis hacia los sistemas de protección social desarrollados a nivel general y principalmente en América Latina en los últimos treinta años. Dentro de esos esquemas, nuevos procesos en relación a la gestión de políticas sociales se identifican particularmente en las dos décadas pasadas, entre estos aquellos que ponen énfasis en la descentralización y territorialización de la gestión de políticas públicas.

En el tercer capítulo de esta tesis se intentarán delinear las características propias de los barrios sobre los cuales se enfoca la mirada desde este trabajo, es decir aquellos identificados como "populares" o "carenciados". Esto se justifica desde la intención de explicar un proceso que no implica a todos los sectores sociales por igual, y que de alguna forma coloca desde la intervención pública y privada la puesta en marcha y desarrollo de políticas públicas / sociales, siendo los sectores populares los principales "protagonistas" de estas acciones. De esta forma, se pretenderá lograr una caracterización del territorio como "espacio víctima y parte" de diferentes juegos de poder externos a él o parte fundamental del mismo.

Para la cuarta parte de este trabajo, se planteará la principal discusión en cuanto a las posibilidades reales del "territorio" como espacio de integración social, visualizando a estas nuevas políticas sociales territorializadas como mecanismos o vías posibles para esto último. Luego, como eje central del trabajo, se brindarán algunos elementos que aporten a una caracterización de lo que se denominará "políticas sociales territorializadas", desarrollando sus potencialidades y principales riesgos.

Por último, tomando en cuenta las preguntas planteadas a lo largo del trabajo y los aportes realizados desde diferentes autores (y en varios casos, diversas perspectivas) se intentarán delinear posibles respuestas y aún más

cuestionamientos referidos a la temática. En este apartado, se ubicarán las principales conclusiones en relación al desarrollo teórico de los capítulos previos.

La metodología desarrollada a lo largo de esta tesis será la revisión bibliográfica de autores y autoras nacionales e internacionales especializados en las temáticas abordadas de políticas sociales, mundo del trabajo y territorio, entre otras.

CAPÍTULO I

DE LA INSCRIPCIÓN SALARIAL A LA INSCRIPCIÓN TERRITORIAL: TRANSFORMACIONES RECIENTES EN EL MUNDO DEL TRABAJO

La importancia de colocar la temática referida al trabajo al comienzo de la monografía se vincula precisamente con el carácter central que tiene este concepto, en el intento de comprender las dinámicas internas que se desarrollan en el "barrio" (como espacio territorial) y también aquellas de carácter externo que se materializan en políticas sociales de atención a la población específica de cada lugar.

En definitiva, es en el ámbito local donde se visualizan procesos sociales más amplios, los cuales al mismo tiempo influyen en la construcción y puesta en marcha de políticas que intentan incidir sobre los mismos.

El territorio pasa a configurarse como el espacio donde la gente está y resulta ser el nuevo parámetro deseable de integración que se marca en razón del debilitamiento de la relación salarial y la consecuente pertenencia a colectivos trabajadores y profesionales de diversa índole.

Para intentar acercarnos al proceso que determinó la ruptura de la relación salarial "fordista" y las consecuencias que sobrevinieron a la misma, se desarrolla el acercamiento teórico de R. Castel (1997) en cuanto a la conformación de la "sociedad salarial" como tal y la crisis que la precede. A continuación, se complementa esta perspectiva con la de R. Antunes (1998) en cuanto a las transformaciones más importantes a partir de una cuestionada crisis del trabajo. Posteriormente, se desarrollan las principales líneas de análisis de D. Merklen (2005) en relación a los impactos de estos cambios en el territorio, traduciéndose en la idea original del autor de pasaje desde una pertenencia vinculada a la condición laboral hacia otra marcada por la inscripción territorial de individuos y familias.

1.1) La "sociedad salarial" como: "Modelo de integración y pertenencia social"

Resulta necesario para comprender el estatuto otorgado a la categoría trabajo en el desarrollo de esta tesina, colocar en primer lugar la relevancia que brinda Robert Castel (1997) acerca de la afirmación de la sociedad salarial a partir de la década del 30 del Siglo XX. Este corte temporal en cuanto al desarrollo teórico del autor da lugar a la identificación de un punto de inflexión en la transformación de la condición laboral de los individuos hasta ese

momento, la estructura que toman las sociedades occidentales y desarrolladas a partir de esta y las respuestas que comienza a dar el Estado en función de estos cambios.

Para explicarla, el autor se sirve de la comparación de tres estados específicos que configuraron tres tipos de relaciones de trabajo en la era industrial así como también tres relaciones del mundo de trabajo con la sociedad global. La manera más acertada de explicar la "sociedad salarial" como tal, es diferenciándola de lo que él denomina como "condición proletaria" y "condición obrera", que en su devenir llegan a la "condición salarial" (Castel, 1997: 325)

La "condición proletaria", como se mencionó previamente, configuró no sólo un tipo de relación a la interna del mundo de trabajo, sino también un espacio de (no) pertenencia en la sociedad en su conjunto. Suponía para el autor una situación de cuasi – exclusión con respecto al colectivo social, convirtiéndose de hecho en el mojón central para la comprensión de la cuestión social[1] de aquella época. La "condición obrera" ya planteó una complejización de la relación entre situación laboral y lugar o ubicación dentro de la sociedad. La estratificación (fuertemente marcada para el caso del "proletariado") superaba la separación entre dominantes y dominados, e incluía según el autor "zonas superpuestas": "(...) en las cuales la clase obrera vivía esa participación en la subordinación: el consumo (pero de masas), la educación (pero primaria), los ocios (pero populares), la vivienda (pero vivienda obrera), etcétera. A ello se debía que esta estructura de integración fuera inestable" (Castel; 1997: 326)

Para desarrollar como siguiente estado la condición salarial, el autor se vale de una contradicción que encierra sus características complejas. Plantea que, si bien por un lado el establecimiento de la "salarización" de grandes contingentes de personas a partir de la tercera década del Siglo XX dio paso a un movimiento ascendente de la clase obrera, al mismo tiempo esta sociedad rodeó y subordinó al obrero, dejando de lado de alguna manera la posibilidad de liderazgo del mismo.

En ese sentido, la percepción de la condición salarial en esa época se ligaba fundamentalmente con la "condición obrera"; entendida como el estrato inferior dentro de la escala laboral, y desde el punto de vista técnico y

[1] Según Castel, la "cuestión social" se configura como: "(...) una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia" (Castel, 1997: 20)

social el menos digno. La complejidad que se señalaba previamente está de esta forma determinada por la coexistencia de la afirmación de dignidad y al mismo tiempo un sentido de desposeimiento, configurando ambas la conciencia de clase trabajadora – obrera de la época (Castel, 1997: 347).

El desarrollo teórico del autor permite visualizar una perspectiva de procesualidad del fenómeno; es decir, la configuración de lo que él denomina como "sociedad salarial" tiene adelantos y retrocesos en un lapso de tiempo que delimita el autor de 40 años (desde la década de 1930 hasta 1970). Castel lo describe así: "(...) diríamos que el "particularismo obrero" no fue abolido, pero dejó de desempeñar el papel de "atractor" que había sido suyo en el proceso de constitución de la sociedad salarial" (Castel, 1997: 352).

Como se menciona más adelante, el Estado cumplió un rol fundamental en el marco de la sociedad salarial, al asegurar el acceso a un conjunto de bienes y servicios, los cuales en su conjunto constituyen la noción de "propiedad social" que desarrolla el autor.

En ese sentido, se toma la siguiente afirmación del autor: "(la sociedad salarial) era también un modo de gestión política que asociaba la propiedad privada y la propiedad social, el desarrollo económico y el logro de derechos sociales, el mercado y el Estado. Llamo aquí "Estado de crecimiento" a la articulación de dos parámetros fundamentales que acompañaron a la sociedad salarial en su recorrido, y que establecieron con ella vínculos esenciales: el crecimiento económico y el crecimiento del Estado social" (Castel, 1997: 375). La expansión económica como condición para el establecimiento de este esquema de sociedad fue fundamental, en la medida que lo posibilitó en su momento y generó las bases para su seguridad posterior. Esta perspectiva de progreso y previsión de un mejor futuro estaba inscripta de forma fuerte en el conjunto social de la época. Este progreso económico podría tomarse como un dato coyuntural del momento o como condición intrínseca a esta realidad; lo que sí asegura el autor es que es en el marco de esta realidad donde se afirma y perpetua un modelo de Estado social. Estado que se despliega en tres caminos, ya comenzados en las décadas previas, a saber: la garantía de una protección social, el mantenimiento y control sobre el desarrollo de la economía y la búsqueda de consenso entre los actores implicados en la evolución económica vital para el fortalecimiento del sistema[2] (Castel, 1997: 377).

Como se menciona en el subtítulo de este apartado, para el autor el modelo de sociedad salarial se configura a partir de la década de 1930 de alguna forma como representación de integración y pertenencia social, que a pesar

[2] Sobre el devenir de este modelo de "Estado social", su afirmación y mutaciones a lo largo de las últimas dos décadas se profundizará en el capítulo II de este documento.

de su heterogeneidad (subrayada en párrafos anteriores) sostenía una sociedad con individuos "insertados" en lo laboral, a partir de su condición salarial. Como se intentó destacar en párrafos anteriores, el acento a partir del modelo de "sociedad salarial" que propone Castel, supone trasladar la relevancia de la categoría trabajo hacia la idea de "empleo" como: "(...) un estado dotado de un estatuto que incluye garantías no mercantiles como el derecho a un salario mínimo, las protecciones del derecho laboral, la cobertura por accidentes, por enfermedad, el derecho a la jubilación o retiro, etc." (Castel, 2004: 42). Al mismo tiempo, este estatuto otorga al individuo lo que el autor denomina como "inscripción a colectivos protectores" que no sólo lo integra en una serie de protecciones sociales dadas por el Estado sino también inserta al trabajador a espacios más amplios de regulación colectiva. De esta manera: "En una sociedad moderna, industrializada, urbanizada, donde las protecciones de proximidad si no han desaparecido por completo se debilitaron considerablemente, es la instancia del colectivo la que puede dar seguridad al individuo" (Castel, 2004: 51)[3]

A partir del desarrollo planteado, se visualiza como la propia complejidad del proceso y establecimiento de este modelo de sociedad hizo que en el momento en el que se afirmaba él mismo, comenzaban los primeros signos de su decadencia.

Para desarrollar este proceso que comienza a partir de la década de 1970 y las implicancias y transformaciones que se vivencian hasta nuestros días tomaremos el desarrollo de R. Antunes, que desde otra perspectiva teórica coloca el contenido y el sentido de estos cambios en el mundo del trabajo, complementándolo con referencias al autor ya trabajado.

1.2) ¿Crisis del Trabajo?: Cambios y retornos en el mundo laboral

Para profundizar sobre el desarrollo teórico de Ricardo Antunes, se plantea una clasificación que este realiza reconociendo dos niveles de crisis contemporáneas en el mundo del trabajo; por un lado, aquella que atañe a la dimensión "material" del trabajo, es decir a la objetividad de la clase trabajadora, con consecuencias en el proceso de trabajo, de producción de capital, entre otros; y por otro lado, una crisis atada en términos generales al plano de la subjetividad de cada trabajador y de la labor que éste desempeña.

[3] En el capítulo IV se profundizará sobre la idea de inseguridad para R. Castel y su vínculo con el desarrollo del Estado Social y la sociedad salarial.

Temporalmente, es a partir de la década de 1980 que los países del capitalismo avanzado vivencian, para el autor, la crisis del mundo del trabajo más aguda del siglo XX. Por supuesto que los dos niveles identificados por el autor no "corren" independientemente; de hecho ocurren simultáneamente de forma interrelacionada, incidiendo sobre las condiciones de la "clase-que-vive-del-trabajo", así como en sus órganos de representación colectiva (Antunes, 1996: 78)

El pasaje más significativo para el autor está dado a partir de la emergencia de nuevos procesos de trabajo "flexibles" en cuanto a la producción, la especialización de cada obrero, los patrones de productividad y la necesaria adecuación de lo productivo a la lógica de mercado; en contraposición al esquema "fordista" de producción. Las características principales del modelo anterior son señaladas por el autor: "(...) entendemos al Fordismo *fundamentalmente* como la forma por la cual la industria y el proceso de trabajo se consolidan a lo largo de este siglo, cuyos elementos constitutivos básicos eran dados por la producción en masa, a través de la línea de montaje y de productos más o menos homogéneos; a través del control de los tiempos y movimientos por el cronómetro fordista y la producción en serie taylorista; por la existencia de trabajo parcelado y la fragmentación de funciones; por la separación entre "elaboración y ejecución" en el proceso de trabajo; por la existencia de unidades fabriles concentradas y verticalizadas y por la constitución / consolidación del "operario – masa", del trabajador colectivo – fabril, entre otras dimensiones. Menos que en el modelo de organización social, que abarcaría igualmente esferas amplias de la sociedad, comprendemos al Fordismo como el proceso de trabajo que, junto al Taylorismo, predominó en la gran industria capitalista a lo largo de este siglo" (Antunes, 1998: 1)

El esquema fordista de trabajo y producción es reemplazado a partir de la década de los 80' por un sistema más especializado y más flexible identificado principalmente con el modelo "Toyotista" japonés que comienza a afianzarse a partir de los 70'. Luego de consolidado en Japón es claramente visible su expansión en los países desarrollados de varias partes del mundo, incluidos los subdesarrollados de América Latina.

El modelo "Toyotista" se caracteriza según el autor por la repuesta inmediata a la demanda, junto a una organización flexible del trabajo, una producción integrada que implica para Antunes el necesario "envolvimiento" del trabajo y el *extrañamiento* del trabajador, en un sistema más manipulatorio y despótico que perpetua condiciones de alienación para cada obrero. El "Toyotismo" logra cooptar al trabajador, mostrándole un sistema donde él es su propio controlador, y donde se intenta reflejar la idea de integración de trabajo manual e intelectual, superando el sentimiento *extraño* del obrero con su propio producto. Supera en ese sentido las estructuras jerárquicas del Fordismo, su sistema de control de tiempos y movimientos, de producción controlada, y la relación

marcada "un hombre – una máquina" propia del esquema fordista. (Antunes, 1996: 79 – 80). La flexibilidad tan señalada por el autor como rasgo característico del nuevo sistema remite fundamentalmente a una adecuación fuerte de la producción y acumulación a las alteraciones cotidianas del mercado, en definitiva un proceso productivo que atienda a la demanda con más rapidez, sin la rigidez característica de la producción en línea de montaje de tipo fordista (Antunes, 1996: 79)

Como es subrayado en el título del apartado, las transformaciones son variadas y de diverso carácter; sin embargo, se identifican según Antunes algunas continuidades con respecto a las condiciones anteriores referidas al Fordismo o inclusive previas. A modo de ejemplo, para el autor la flexibilización del trabajo supuso al mismo tiempo la flexibilización (o eliminación) de los derechos laborales. De acuerdo al autor, este nuevo sistema: "(...) necesita del trabajo parcial, (...) de terceros y del empleo precario, de esas varias formas de ocupación que llamo sub-trabajo, una sub-proletarización de los trabajadores, de modo que flexibiliza y da efectividad a un modo de producción que es esencialmente destructivo y que también transforma fuerza de trabajo en mercadería" (Antunes, 1996: 81)

Volviendo a lo planteado en un comienzo, estas líneas de transformación "tocan" de manera directa las condiciones objetivas de la clase trabajadora y de las formas de producción capitalistas. Sin embargo, existe otro nivel de mutaciones referido a los cambios vividos por cada obrero y su forma de "ser trabajador".

En ese sentido, el autor plantea la siguiente idea: "Estas transformaciones, presentes hoy en curso, en mayor o menor escala, dependiendo de innumerables condiciones económicas, sociales, políticas, culturales, etc., de los diversos países donde son vividas, afectan directa e indirectamente en el operario industrial tradicional, acarreando metamorfosis en el ser de trabajo. La crisis atañe también intensamente, como se evidencia, al universo de la conciencia, de la subjetividad del trabajo, de sus formas de representación" (Antunes, 1998: 34 – 35). Para Antunes, estos fenómenos "internos – subjetivos" son fundamentales para el "capital", en la medida en que el ámbito de lucha se retrae sobre lo inmediato, y no se vislumbra nada más allá de esa inmediatez. Cuando los intereses se mantienen sobre lo próximo, se torna, según el autor, mucho más difícil generar un cuestionamiento sobre el sistema y sus consecuencias (Antunes, 1996: 82).

Otras de las continuidades planteadas refieren a nuevas condiciones laborales en el capitalismo contemporáneo, como por ejemplo un amplio proceso de sub-proletarización y de precarización del trabajo, que generan una gama de trabajadores precarios, parciales, temporarios, que corren simultáneamente con situaciones de flexibilización, tercerización, llevando de forma continua a un proceso de "sub-proletarización intensificada".

En la misma línea, Castel (1997) apunta a la precarización del empleo como una de las problemáticas más significativas para la sociedad contemporánea, incluso con más relevancia que el fenómeno cada vez más amplio del desempleo a escala mundial. El motivo de lo anterior está dado fundamentalmente por la posibilidad que brinda la comprensión de estos procesos de precarización laboral en relación a la problemática de la desintegración, o en términos de Castel, "desafiliación" de los individuos. Pero a diferencia de lo plantado por Antunes, este autor visualiza una nueva "cuestión social" a partir de la referencia a sectores de la población denominada por el autor como "supernumerarios" conjuntamente con una marcada "desestabilización de los estables". Ambas condiciones son desarrolladas por el autor y, en contraposición a la propuesta de Antunes, focaliza la mirada sobre los trabajadores precarizados o aquellos que viven en una situación de desempleo estructural, pero excediendo estas perspectivas e invitando a pensar el dibujo de lo "social" complementando la inserción (precaria o casi nula en la mayoría de los casos) en el mundo del trabajo con las redes de inserción familiar y sociabilidad (Castel, 1997: 417)

Para Antunes, no puede concluirse la perdida de centralidad de la categoría "trabajo" en la actualidad, particularmente en una sociedad productora de mercancías. Aunque se presencia una disminución cuantitativa (con consecuencias cualitativas) en el mundo productivo, el trabajo abstracto aún cumple un rol fundamental en la creación de valores de cambio[4].

Para el autor: "Esa heterogeneización, complejización y fragmentación de la clase-que-vive-del-trabajo no camina en el sentido de su extinción; al contrario de un adiós al trabajo o a la clase trabajadora, la discusión que nos parece pertinente es aquella que reconoce, de un lado, la posibilidad de emancipación de y por el trabajo, como punto de partida decisivo para la búsqueda de omnilateralidad. Del otro lado, se coloca un desafío enorme, dado por la existencia de un ser social complejizado, que abarca desde los sectores dotados de mayor calificación, representado por aquellos que se beneficiaron con el avance tecnológico y que vivenciaron una mayor intelectualización de su trabajo, hasta aquellos que hacen parte del trabajo precario, parcial, "tercerizado", participantes de la "economía informal", de la sub clase de trabajadores" (Antunes, 1998: 89)

[4] Antunes se refiere a la noción de trabajo abstracto tomando la conceptualización de Agnes Heller en tanto se entiende al trabajo abstracto como expresión de la ejecución cotidiana de la tarea, sinónimo de trabajo alienado, y la expresión de trabajo concreto como la creación de valores socialmente útiles. De esta manera, se puede hablar de una crisis del trabajo abstracto que tiene su polo de cambio en la clase trabajadora propiamente dicha (Antunes, 1998: 80)

Esta última idea del autor deja planteada con claridad su perspectiva en cuanto a las mutaciones del mundo del trabajo, que acompañadas de la perspectiva de Castel, configuran un estado del proceso de cambios dados fundamentalmente en los últimos 20 años en las sociedades capitalistas occidentales.

De qué forma estas transformaciones llegan a los países sub-desarrollados de América Latina, cómo se plasman al sur del continente y específicamente como tocan en la realidad nacional es lo que se intentará desarrollar en el próximo apartado, tomando como referencia el desarrollo teórico de diversos autores.

1.3) Miradas sobre la realidad latinoamericana y nacional en el escenario del trabajo

En relación a la situación dada a partir de la década de los noventa en términos de trabajo y empleo para América Latina, Supervielle y Quiñones (2005) sostienen que la respuesta que plantearon la diversidad de países en el continente dio lugar a cambios estructurales profundos, donde entre otras cosas: "(...) el Estado se retira de la actividad productiva y de su rol en materia de política social, la industria pierde hegemonía como generadora de empleo e impulsora del crecimiento económico, algunos sectores primarios recobran el dinamismo de principios de siglo (aunque con mercado internacional) y las figuras del pleno empleo y las políticas tendientes al mejoramiento de la distribución del ingreso dejan paso a la estabilidad macroeconómica y la reinserción internacional en los primeros lugares de la agenda de las políticas públicas" (Supervielle – Quiñones, 2005: 5)

Las características de la producción sumado a los riesgos propios de la posición periférica del continente y las estructuras heterogéneas del mismo generan en la región, a partir de este período, una diferenciación profunda en las condiciones de producción y una fuerte segmentación del mercado de trabajo.

En la misma línea, Krmpotic (2005) plantea que a pesar de que las transformaciones que se visualizan (particularmente a partir de finales del siglo pasado) en materia de trabajo remiten principalmente al fenómeno del desempleo estructural, cada sociedad configura este último de manera particular. Esto se ve reflejado para el caso de las sociedades latinoamericanas en las manifestaciones específicas en términos de desproletarización (referido a la disminución de la clase operaria industrial), así como también en un sentido de subproletarización (dado fundamentalmente por la expansión del trabajo parcial, temporario y tercerizado). Otra de las características de estas mutaciones refiere a un proceso contradictorio resaltado por la autora, donde mientras se refuerza la supercalificación en ciertas ramas de la producción, se descalifica a otros trabajadores que quedan al margen de la posibilidad de vivir de su trabajo (Krmpotic, 2005: 15)

De esta manera, la autora dibuja una interpretación particular de estas transformaciones, a través de la figura del "empleo débil": "(...) correcta aproximación a la manifestación actual de la cuestión, a partir del llamado proceso de flexibilización del contrato laboral, centrado en un puesto de trabajo inestable, sin horizonte, volátil y despegado de cualquier compromiso social que no sea el del más estricto interés personal (fundamentalmente el de la máxima rentabilidad del contratante)" (Krmpotic, 2005: 15). Es coincidente, tanto para los países más desarrollados como para aquellos con un desarrollo capitalista más desigual como los latinoamericanos, un quiebre del estatuto institucional del trabajo, en tanto se visualiza la pérdida de las garantías jurídicas laborales y los derechos de ciudadanía, así como también el dislocamiento y fragmentación de los ciclos de vida familiares y de las trayectorias biográficas laborales, donde se conectaba la situación de empleo de una persona a partir de la historia de sus generaciones.

Profundizando sobre esta cuestión, Baraibar plantea: "La generalización de la condición de asalariado presidió la génesis y desarrollo del sistema de seguridad social. De este modo, el acceso al trabajo no sólo garantizaba un salario, sino también una serie de prestaciones sociales orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias" (Baraibar, 2001: 176). Estas nuevas formas de empleo a las que hace referencia Krmpotic no son tales para Baraibar en tanto se asemejan más a antiguas formas de contratación. En ese sentido, estas implicaron un retroceso en relación a conquistas sociales y posibilidades de reivindicación, dando lugar a condiciones de vida y trabajo más precarias, inestables y menos protegidas. De esta manera: "La individualización – emancipación (para algunos) se acompaña de una individualización – fragilización (para la mayoría)" (Baraibar, 2001: 191).

En referencia al devenir en torno al trabajo en el Uruguay y su situación actual, Cardozo (2008) plantea que para el caso nacional los avances en cuanto a la legislación social y laboral fueron tempranos en el siglo XX, en función de un Estado con una fuerte incidencia en la estructura económica, primero agroexportadora para pasar luego a un modelo de tipo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones). "En el ámbito del trabajo, el Estado montó tempranamente un importante andamiaje de regulación institucionalizado en la creación de consejos de salarios y Asignaciones Familiares en la década del cuarenta, así como, apoyado por las políticas de fijación de salarios mínimos, la creación de empleo público, el control de precios de artículos de primera necesidad y la importante legislación laboral y social" (Cardozo, 2008: 108). Esta estructura sumada al desarrollo importante de políticas sociales en sectores como la educación, la salud o la vivienda y la seguridad social, construyeron un esquema de bienestar social que perduraría por algunas décadas. Aquí debe destacarse también el rol y peso de los sindicatos, con gran capacidad de movilización frente a las condiciones laborales y salariales de una economía de tipo dependiente como la nacional.

Sin embargo, los cambios en las últimas décadas en relación a las transformaciones en el modelo productivo del país y la desarticulación de las estructuras básicas de bienestar mencionadas, impactaron de gran forma en el vínculo de las personas con el trabajo. Entre los principales cambios, el autor destaca la caída del sector industrial (con una especial importancia a mediano y largo plazo) y el debilitamiento del Estado, tanto en su rol de empleador directo como de regulador del empleo[5].

En la misma línea, Superville y Quiñones (2005) subrayan como transformaciones centrales para el escenario nacional 3 aspectos a ser destacados. Por un lado, lo que los autores denominan a grandes rasgos como "reorganización de las empresas", es decir ante la flexibilidad necesaria se mantiene una revisión permanente de los criterios de acceso y selección de las personas para desarrollar actividades productivas, la formación y capacitación de personal, las formas de remuneración, ascensos y sistemas de movilidad correspondientes, etc. Todo esto ha producido: "(...) hacia el exterior e interior de estas empresas, mercados de trabajo fuertemente segmentados, distinciones fuertemente marcadas entre trabajadores cualificados y no cualificados, internos y externos (tercerizados); variando enormemente las condiciones de trabajo de una empresa a otra, de trabajador a trabajador, incluso ocupando cargos similares dentro de la organización" (Supervielle – Quiñones, 2005: 6)

Por otra parte, los autores destacan la modernización tanto en las estructuras productivas, así como en nuevas formas de organización y nuevas tecnologías. Para la región, los cambios en términos de concepciones de Estado y apertura a mercado internacionales entre otros asuntos han implicado procesos de precarización y hasta destrucción de puestos de trabajo, aumentando el sector informal de trabajo y la heterogeneización y dualización de la sociedad: "(...) reduciendo ingresos y salarios, y todo ello generando una enorme oferta de trabajo que en las estructuras del mercado de trabajo hoy en día no tienen posibilidades de ser incorporadas" (Supervielle – Quiñones, 2005: 7)

De esta manera, la sociedad uruguaya ha vivido en estas últimas décadas un crecimiento sostenido en los niveles de desempleo abierto, una creciente precarización de aquellos empleos que se mantienen y una reducción del empleo público, en términos relativos y absolutos. Estas tendencias señaladas han ido debilitando la estructura social uruguaya y generando una creciente heterogeneidad, presente por ejemplo para estos autores en la presencia de empresarios y asalariados en todos los deciles de la estructura social nacional.

[5] Es necesario aclarar en este punto que en cuanto a la realidad nacional se visualizan transformaciones importantes en relación al impulso de políticas de regulación laboral a partir del cambio de gobierno en el año 2005.

Sin embargo, en la actualidad se registra una disminución significativa en los índices de desempleo en el Uruguay, llegando a sus niveles más bajos de las últimas décadas. Esto, sumado al desarrollo reciente de políticas de regulación en lo laboral, plantea nuevas realidades y desafíos para la situación en el mundo del trabajo en este país.

1.4) De la inscripción salarial a la inscripción territorial: nuevos mecanismos de pertenencia social

Como final de este capítulo se colocará la perspectiva del sociólogo D. Merklen (2005) referida a un posible traslado desde la figura de pertenencia social vinculada al trabajo hacia la perspectiva original del autor de "inscripción social – territorial". Merklen utiliza esta idea en dos líneas: como una nueva forma de inscripción social dada a partir de la pérdida de la categoría salarial como elemento integrador; así como también desde la posibilidad que brinda esta categoría para la comprensión de nuevas formas de acción colectiva en la Argentina durante el período 1983-2003. Entre estos núcleos se mueve el autor para explicar y concretar la noción de inscripción territorial, en un contexto de significación particular, dado por la historia socio-política de ese país y la dimensión política de cada una de las acciones desplegadas desde el Estado y la ciudadanía[6].

El autor se vale del concepto de desafiliación social elaborado por R. Castel para dar cuenta del proceso de degradación del mundo del trabajo en las últimas tres décadas. En ese sentido, toma esta noción en sus dos vertientes: por un lado, como descomposición de un sistema de integración social (desde un punto de vista social) y como pérdida de las inscripciones colectivas (desde una perspectiva de los trabajadores e individuos). De acuerdo a Castel: ""la desafiliación" (...) no necesariamente equivale a la ausencia completa de vínculos, sino también a la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido" (Castel, 1997: 421). Así, los sujetos, desvinculados de estructuras como la del trabajo y las protecciones, seguridades y "sentidos" que estas brindaban, encuentran en lo local un punto de referencia para Merklen.

Para este último, la situación social actual puede visualizarse a través de tres núcleos problemáticos centrales. Por un lado, se produce en las dos últimas décadas del siglo XX una crisis de la estructura salarial, que repercute en la base social de los sindicatos, mostrándose afectados radicalmente en su rol de articuladores tanto de los esquemas de seguridad social como también en la socialización política de los trabajadores. Por otra parte, el debilitamiento del Estado como garante social y de los sindicatos como actores sociales fuertes, trajo como consecuencia una fuerte desorganización institucional; visualizada particularmente en la escasez o mala calidad de los

[6] Este componente político no es el que se coloca con más fuerza en el desarrollo de este trabajo, sin embargo vale aclarar la relevancia que se le otorga para la explicación de la categoría.

servicios públicos a nivel nacional y local. Por último, son claramente identificables, según el autor, los signos de una profunda "fractura" social, traducida en la formación de sectores altamente empobrecidos y desafiliados; y en contrapartida la formación para el caso argentino de una clase media favorecida por estas condiciones, en base a una "desolidarización" con los sectores más perjudicados (Merklen, 2005: 81)

De acuerdo a Merklen, es a través del barrio que los individuos encuentran los soportes necesarios para subsistir. Es decir que, de alguna manera, a partir de que las "fallas" institucionales aumentan y crece el número de personas que no encuentran los soportes necesarios en el mundo laboral, lo que él denomina como "inscripción territorial" gana espacio en las estrategias de cada individuo y familia. Para el autor: "El barrio se presenta como un lugar privilegiado para la organización de solidaridades y cooperaciones, base de la acción colectiva y fuente de identificación: ante la desagregación de las identidades profesionales sufrida por las clases populares en los últimos años, el lugar de residencia aparece como fuente identitaria e incluso como fuente de prestigio en algunos casos" (Merklen, 2005: 85)

Esta característica se contrapone a la realidad dada a partir de los años 30 (e incluso antes) donde la cultura de los sectores populares se construía a partir de la figura del trabajo asalariado. En ese sentido, la identidad del individuo y la familia estaba definida por su aporte en la construcción de la nación, a la cual pertenecían. Por esto mismo, de acuerdo a Merklen, el sentimiento de pertenencia estaba relativamente asegurado, afianzando una cultura popular que encontraba en el barrio su "expresión urbana" (Merklen, 2003: 116). Este esquema de integración se ve trastocado en las últimas dos décadas del siglo XX, encontrando un pasaje desde la figura del trabajador integrado socialmente a partir de sistemas de protección y seguridad social dados por la propia condición de asalariado, hacia un individuo que en caso de no contar con una situación de estabilidad dada por su situación laboral, se sitúa en los "márgenes" de la sociedad.

De esta manera, el autor trabaja sobre una figura de individuo (que aclara se construye hipotéticamente) que asimila a la de "cazador" en contraposición a la de "agricultor". Merklen lo describe de la siguiente manera: "En un universo marcado por la inestabilidad y el riesgo, no hay espacio para la cultura del agricultor, quien debe planificar su vida sobre la base del ritmo de los ciclos naturales. Así, grupos e individuos se mueven como cazadores que recorren la ciudad y las instituciones en busca de una oportunidad" (Merklen, 2003: 82). La inestabilidad a la que hace referencia no sólo refiere a una débil integración al empleo o la educación, sino que es también visible en la fragilidad de los vínculos institucionales que se pueden generar para las clases populares en barrios periféricos. La "lógica del cazador" es entendida por lo tanto como la lógica de un individuo ubicado en los márgenes de la sociedad,

lo cual tiene implicancias concretas para el autor. Por un lado, no se hace referencia a un ser "negativo", definido por su falta de soportes o su aislamiento. Tampoco, por el contrario, refiere a una persona que dispone de su futuro, pudiendo prever su porvenir y con capacidad de proyectar. Justamente, la característica principal del "cazador", que al mismo tiempo lo separa radicalmente de la figura del "agricultor", es la falta de control sobre su porvenir. Esto podría visualizarse a partir del desarrollo del autor como la conjunción de una inestabilidad laboral cada vez más presente en las clases populares, junto con débiles nexos institucionales que contengan la realidad de cada persona y familia.

En ese marco, el barrio permite fijarse a un territorio, configurando un sistema de intercambios y solidaridades, que compensan las carencias dadas. Según el autor: "(...) hay una participación en la sociedad mediante estructuras inestables que, al mantenerlos permanentemente en una situación de entrada y salida, expone su existencia a la vulnerabilidad" (Merklen, 2005: 192)

En esa línea se intentará continuar la reflexión a lo largo de este trabajo, vinculando a continuación las transformaciones más actuales en el mundo del trabajo con las diversas respuestas que toman los Estados en América Latina a partir de estos cambios.

CAPÍTULO II

¿"ANTIGUOS" O "NUEVOS" MODELOS DE BIENESTAR?: LA CONFIGURACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

En el presente capítulo se intentará, a través de la conceptualización de Estado de Bienestar y su propuesta latinoamericana, desarrollar los principales ejes de reforma de la función estatal en las últimas tres décadas y su consiguiente impacto sobre el conjunto de políticas sociales llevadas adelante por el Estado.

Para esto, se coloca en el primer apartado el esquema teórico desarrollado por G. Esping – Andersen en cuanto a la tipología de Estados de Bienestar, para luego traducir esta conceptualización al caso de los países latinoamericanos.

Por último, se desarrollan algunos de los principales lineamientos propuestos a partir del "Consenso de Washington" en la configuración de un nuevo esquema de bienestar social a nivel del continente latinoamericano. Para esto, se colocan algunas de las transformaciones más recientes en los esquemas de protección social en América Latina, los cuales contienen (dentro del esquema de propuestas neo-liberales) perspectivas referidas a procesos de desestatización, descentralización y focalización de políticas sociales.

2.1) Conceptualización de Regímenes de Estados de Bienestar

Previo a la conceptualización de lo que implica un Estado de Bienestar para este autor, es necesario colocar históricamente las causas de su surgimiento y el devenir histórico que habilito el establecimiento del mismo.

En ese sentido, Pereira (2000: 150) remarca dos de los aspectos decisivos en el establecimiento del *Welfare State*[7]. Por un lado, lo que la autora denomina como "cuestión social", refiriéndose a esta a partir de la identificación histórica, ya en el siglo XIX, de una nueva clase de asalariados industriales. Esta nueva clase, en función de una realidad miserable tanto en lo material como en lo moral, y de una fuerte conciencia de clase, coloca una serie de reivindicaciones que permiten el surgimiento de una estructura de legislación social y protección social novedosas para la época. Estas últimas constituyeron los cimientos para que, entre las décadas del 40 al 70 del siglo pasado, se establezcan los primeros Estados de Bienestar como tales; es decir Estados tendientes a: "(...) políticas de pleno

[7] Denominación en inglés para Estado de Bienestar.

empleo, servicios sociales universales, extensión de la ciudadanía y el establecimiento de un umbral socioeconómico, considerado merecido por la sociedad, debajo del cual nadie podría vivir" (Pereira, 2000: 150). Como segundo elemento central para la comprensión de esta tipología estatal, la autora afirma que debe considerarse como fundamental la doctrina keynesiana, que a partir de la década del 30 promueve la necesidad de un Estado interventor en la economía incentivando la inversión pública, el trabajo intensivo, el consumo y el pleno empleo. Todas estas medidas habilitan naturalmente un alto nivel de actividad económica que no se agota en sí misma de acuerdo a la autora, y también da lugar a un intervencionismo: "(...) que postula la instauración y la organización de sistemas de seguridad pública como derecho del ciudadano y obligación del Estado" (Pereira, 2000: 151) Este intervencionismo al que hace referencia Pereira tiene una traducción concreta desde la puesta en marcha de políticas sociales (desde la órbita estatal), entendidas por Laurell (2000: 235) como un conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales.

Para la conceptualización de Estado de Bienestar Esping Andersen retoma la noción central de ciudadanía social de T.H Marshall. La idea *per se* de ciudadanía social implica una desmercantilización del status de los individuos con relación al mercado. Para el autor, a esto se le agrega el hecho de que el concepto de ciudadanía social supone también un proceso particular de estratificación, donde el individuo y su status como ciudadano entrarán en competencia o incluso reemplazarán su posición de clase. Por esta razón, el Estado de Bienestar no puede ser entendido sólo en términos de los derechos que concede, debe también poder entrelazar la provisión social con las actividades del mercado y el papel de la familia. Estos para el autor son tres aspectos definitorios en el intento de darle un sentido a la idea de ciudadanía social (Esping-Andersen, 1993: 41)

La idea de "desmercantilización" desarrollada por Esping-Andersen da cuenta del proceso mediante el cual la prestación de un servicio se convierte en un derecho que posibilita que la persona pueda vivir por su cuenta sin depender del mercado. La capacidad "desmercantilizadora" de un Estado ha sido fundamental para poder explicar el desarrollo de los E.B y su relación con el mundo del trabajo. Allí se identifican tres corrientes fundamentales en cuanto a derechos desmercantilizadores. Por un lado, una línea que apunta a la comprobación de necesidades y subsidios escasos, que en definitiva terminan fortaleciendo al mercado, dejando estos beneficios para aquellos que fracasan en su participación en este último. El segundo tipo refiere a una seguridad social estatal obligatoria, con derechos sociales reconocidos y amplios, pero que vinculan los subsidios con los aportes realizados, y por lo tanto en la participación de cada persona en el trabajo y el empleo. En ese sentido, el autor remarca que: "(...) no es la mera presencia de un derecho social, sino las reglas correspondientes y las precondiciones las que dictan hasta qué punto los programas de bienestar social ofrecen auténticas alternativas a la dependencia de mercado" (Esping-Andersen,

1993:42). El tercer tipo es el del modelo Beveridge de subsidio a los ciudadanos, que a primera vista, de acuerdo al autor, resulta el más desmercantilizador. Entre sus características se encuentra la entrega de un subsidio básico e igual para todos, independiente de sus actividades, aportes o rendimiento previo. Para Esping-Andersen, aquellos sistemas que responden a este último modelo tienden a ser más solidarios pero no desmercantilizadores en su totalidad en la medida en que en ningún caso han ofrecido una alternativa completa a la necesidad de trabajo. "Una definición mínima debe implicar que los ciudadanos pueden decidir libremente y sin una potencial pérdida del empleo, de los ingresos o de la seguridad social, dejar de trabajar cuando lo consideren necesario" (Esping-Andersen, 1993: 43)

En relación al proceso estratificador a nivel de la sociedad, implicado en el establecimiento de los E.B, Esping-Andersen afirma que: "Una cuestión que parece todavía más básica es qué clase de sistema de estratificación es el que promueve la política social. El Estado de Bienestar no es sólo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales" (Esping-Andersen, 1993: 44)

De esta manera, se identifican para el autor sistemas alternativos de estratificación insertados en los E.B. La "ayuda a los pobres" y su versión más contemporánea expresada como "ayuda social", tuvo como motivaciones principales el generar un sistema de estratificación social. "Al castigar y estigmatizar a los destinatarios, se fomenta la dualidad social, lo que ha constituido un importante blanco de ataques del movimiento de los trabajadores" (Esping-Andersen, 1993: 44)

Al visualizar estos dos aspectos subrayados por el autor (capacidad desmercantilizadora y grado de estratificación social implicada) y como resumen de su análisis, este construye una tipología que permite visualizar la combinación de estos últimos, configurando tres regímenes de Estados de Bienestar, integrando en este esquema la relación entre Estado, mercado y familia:

1) El E.B "liberal": En el predominan la ayuda a través de la comprobación de los que no tienen medios, las transferencias universales moderadas o planes de seguros sociales modestos. Estos subsidios tienen como población objetivo a sectores con ingresos bajos, generalmente de clase obrera, dependientes del Estado. En este modelo, los límites de la protección social terminan propendiendo, según el autor, a una población que opta por la ayuda social en vez del trabajo. Las reglas puestas sobre estos derechos son estrictas y tienden a la estigmatización, siendo en general estos subsidios modestos. El Estado estimula el mercado, tanto pasiva

como activamente, garantizando un mínimo o brindando subsidios a planes privados de protección social, respectivamente. Este modelo, según el autor: "(...) construye un orden de estratificación que es una mezcla de relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado y un dualismo político de clase entre los dos" (Esping-Andersen, 1993: 47) Para el autor, los ejemplos más claros en relación a esta tipología son: Estados Unidos, Canadá y Australia.

2) El E.B "corporativista": Para este caso, lo referido a "derechos sociales" es marginal. Lo que predomina, para el autor, es la conservación de las diferencias de status; es decir, los derechos no están vinculados a la clase o al status social. En este modelo, el mercado es el asegurador del bienestar social, y al mismo tiempo los seguros particulares o los beneficios adicionales vinculados al empleo se convierten en un aspecto completamente marginal. Estos regímenes están fuertemente relacionados con la Iglesia, y por esta razón son fieles a la conservación de la familia tradicional. "(...) el Estado intervendrá solamente cuando se acabe la capacidad de la familia para atender a sus miembros" (Esping-Andersen, 1993:48). Los casos arquetípicos para este modelo son: Austria, Francia, Alemania e Italia.

3) El E.B "social – demócrata": Este tipo de régimen se extiende en aquellos países en los que los principios de universalismo y desmercantilización en los derechos sociales se han ampliado, incorporando a las nuevas clases medias. Estos Estados superan las dicotomías entre Estado y mercado, clase obrera y clase media, en la búsqueda de un modelo que promoviera los estándares más altos en cuanto al bienestar social de la población. Esto se visualiza en dos líneas: por un lado, los servicios y las prestaciones se elevan a niveles equiparables a los gustos de la nueva clase media; y por otro, la igualdad a la que se apunta se hace sobre la base de la participación obrera en la calidad de los derechos disfrutados por los "más pudientes". El modelo se basa en un sistema de seguro universal, en la combinación de una elevada desmercantilización y una gama de programas universalistas, capaces de adaptarse a expectativas diferenciadas. En contraste con el modelo corporativista, este no espera al agotamiento de la capacidad de la familia, y por el contrario apuesta a socializar los costes de la misma. "El ideal no es maximizar la dependencia del individuo respecto a la familia, sino las capacidades para la independencia individual. En este sentido, el modelo es una fusión peculiar de liberalismo y socialismo" (Esping-Andersen, 1993:49). Otra de las interesantes combinaciones que caracterizan a este modelo tiene que ver con el vínculo entre bienestar social y trabajo. Para el mantenimiento de un sistema de bienestar social solidario, universalista y desmercantilizador se deben garantizar niveles mínimos de problemas sociales y máximos de ingresos por salarios. Así, corresponde

asegurar niveles de pleno empleo, que permitan disminuir el número de personas que podrían vivir de las transferencias sociales. Este tipo de E.B se encuentra básicamente en los países escandinavos.

El autor aclara que más allá de esta tipología, debe reconocerse que no existe un caso puro. Sin embargo, se encuentran estos modelos de acuerdo a los criterios esenciales que se han delineado, tales como: calidad de los derechos sociales, estratificación social y la relación existente entre el Estado, el mercado y la familia.

En ese sentido, es necesario visualizar cuál ha sido la traducción de estos "regímenes de bienestar" en América Latina, sus principales ejes y los elementos que en lo reciente se han transformado dejando cambios en la forma y contenidos de las políticas sociales.

2.2) Hacia una tipología de Estados de Bienestar Latinoamericanos

En esta sección, se desarrollarán algunas líneas teóricas planteadas a propósito de la posibilidad de visualizar casos de Estados de Bienestar para América Latina y, a partir de esto, una tipología posible para los mismos.

En esa línea, se han realizado diferentes análisis que identifican características comunes a grupos de países latinoamericanos que mantienen entre sí similitudes en cuanto a la expansión de derechos sociales en cada territorio, grado de desmercantilización de las políticas desarrolladas por cada uno y vínculo entre tres elementos: Estado, mercado y familia.

La pertinencia de este acercamiento está dada por la posibilidad que brinda el análisis de "regímenes de bienestar" en el continente para la comprensión de las reformas económicas y sociales de las últimas tres décadas, y su impacto directo en la configuración de nuevos modelos estatales y sus esquemas de protección social.

En referencia a lo planteado en el apartado anterior en relación a la tipología construida por Esping-Andersen, Carlos Barba (2004) afirma que desde algunas corrientes teóricas suele decirse que el "modelo de bienestar" latinoamericano respondería al tipo conservador o corporativo europeo, y que a partir de una serie de reformas económicas y sociales implementadas de forma paulatina, se ha acercado al modelo anglosajón de tipo residual.

Sin embargo, para Barba, esta afirmación contiene varias limitaciones y reducciones en cuanto a la comprensión de la situación de América Latina. Por un lado, no se identifican a nivel del continente características que den cuenta de un proceso continuo y "real" de Estados de Bienestar en sí mismo, ya sea por la fluctuación en el establecimiento de estados democráticos y la garantía de derechos civiles o políticos. A su vez, tampoco se han desarrollado significativamente derechos sociales de carácter general para toda la población y tampoco ha sido la clase obrera un factor determinante en el establecimiento de estos últimos. El mercado como otro actor fundamental también presenta características particulares en la región. A diferencia de los países presentados en el esquema de Esping-Andersen, los latinoamericanos muestran mercados imperfectos, segmentados, oligopólicos o monopólicos y no han favorecido una salarización universal (Barba, 2004: 13).

Al mismo tiempo, resulta poco válido para el autor abordar la realidad del continente como un todo, es decir como unidad sin diferencias sustanciales en su estructura, características y contextos. Para Barba: "Los contrastes se manifiestan en varias escalas como: la territorial, la demográfica, la etno-cultural, la de las dimensiones del producto interno bruto, la de los procesos de industrialización, la de los indicadores sociales, etc."(Barba, 2004: 14). Estas diferencias tienen una traducción directa en la arena del bienestar social, especialmente en aspectos tales como: niveles de gasto social, niveles de desarrollo de los sistemas de protección social, grados de madurez institucional, tendencias en referencia a la expansión de la cobertura, grados de exclusión social, trayectorias en cuanto a la distribución del ingreso, niveles de pobreza prevalecientes, índices relativos de niveles de vida, entre otros (Barba, 2004: 14)

De esta manera, existe la idea de que las medidas tendientes a reformas de tipo económico – sociales en los diferentes países de América Latina producirán en estos casos resultados similares en torno a la construcción de esquemas estatales generales. Esto para Barba representa un error dado que, a pesar de que se identifican ciertos ejes de cambio que transversalizan a los diferentes países de la región[8], los procesos de estabilización, ajuste y reforma social han sido desiguales desde un perspectiva comparativa y en varios terrenos, como por ejemplo: "(...) el momento cuando fueron iniciadas las reformas, sus ritmos, sus alcances, los años de crisis, corrección, estancamiento, continuidad o el estado actual de las mismas, los estilos de crecimiento y las estrategias de empleo asumidas, así como los procesos de reforma social" (Barba, 2004: 15)

[8] En esta línea el autor aporta dos variables de reforma identificadas como consenso en los países de la región en las últimas tres décadas. Por un lado, el pasaje desde un modelo estatista de industrialización orientado al mercado interno hacia otro de tipo "exportador" con fuerte énfasis en el mercado. Atado a esto, el cambio desde un esquema de bienestar regional hacia otro de tipo residual y deslocalizado que encuentra su base en los organismos de financiación internacional (Barba, 2004: 15)

En ese sentido, la clasificación que adopta este autor toma como base el trabajo de Fernando Filgueira sobre el tema, quien se ha constituido en uno de los pioneros en cuanto a la elaboración de una tipología de lo que él denomina "modelos de bienestar latinoamericanos".

Filgueira (1999) aporta una complejización al desarrollo teórico de Esping – Andersen, en tanto considera que: "(...) la naturaleza de los sistema de bienestar en la región encuentran claves explicativas en variables estructurales y en secuencias históricas, antes que en puntos de partida temporales singulares y en los grados de madurez correspondientes" (Filgueira, 1999: 82). Así, el autor recoge tres variables específicas para la comprensión de estos sistemas: cobertura (referida a cómo se aplicó el gasto), gasto en sí mismo y la distribución sectorial y en niveles de prestación de servicios de este gasto. Con estas características, el autor presenta tres modelos de Estados Sociales en América Latina, que comprenden el período 1930 – 1970:

1) Universalismo estratificado: Este tipo comprende tres países: Uruguay, Argentina y Chile. En todos los casos se presentan altos niveles en cuanto a la extensión de la protección social, tanto en los casos asociados a la prestación de servicios fuera del mercado como en la provisión de beneficios monetarios en diversos casos de imposibilidad laboral. En esta categoría, la estratificación está dada en función de los beneficios, condiciones de acceso y "rangos de protección" tanto en seguridad social como en salud. A pesar de esta característica, dichos sistemas lograron amortiguar su efecto en las posibilidades de una estratificación social, teniendo impacto desde la ampliación de la protección social en los niveles de bienestar de sus poblaciones. Lo que el autor denomina como "economía política del desarrollo nacional" y su "administración política", son entendidas como dos de las principales variables explicativas para el desarrollo de estos sistemas. De acuerdo a Filgueira: "El poder del Estado sobre los capitales domésticos sumado a la temprana sindicalización de los sectores subordinados, permitió negociar e implementar extendidos programas de protección social con financiamiento tripartito en el caso del seguro social y unilateral (estatal) en el caso de educación y ciertas áreas de la salud" (Filgueira, 1999: 85)

2) Regímenes duales: Estos son identificados para el autor en dos países de la región: Brasil y México. Presentan altos niveles de universalización en cuanto a la cobertura en educación primaria así como en la atención en salud, aunque esta última presente signos de estratificación a su interna. La misma característica se encuentra en lo relativo a la seguridad social, acentuándose más dada la singularidad de estos países en función de su heterogeneidad territorial. Esta diversidad es visible para el autor en tanto se perciben importantes diferencias entre regiones y Estados en relación al desarrollo del mercado formal, el Estado y el

despliegue de protección social a sus habitantes. En términos políticos, la incorporación y control de los sectores populares se ha basado en formas clientelares y patrimonialistas en aquellas zonas de menor desarrollo económico, mientras que en las áreas más desarrolladas el vínculo entre el Estado y la ciudadanía se apoya en nexos de tipo corporativistas. En comparación con aquellos países ubicados en sistemas universalistas – estratificados, para el autor en este caso: "(...) los sistemas de protección amortiguan – aún en su naturaleza estratificada – la segmentación social solamente en los sectores incorporados a formatos de protección modernos. Entre estos y los sectores desprotegidos la acentúan" (Filgueira, 1999: 88)

3) Regímenes excluyentes: Para este caso República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador son los países que presentan este tipo de régimen. De acuerdo al autor, estos son elitistas en relación a la cobertura en salud y seguros sociales en general, mientras que para el caso de la educación son duales. Según Filgueira: "Los sistemas de protección y seguro social de este tipo consisten en su mayor parte de políticas elitistas que agregan a la población en situaciones privilegiadas, privilegios adicionales" (Filgueira, 1999: 91) Parte de la explicación en cuanto al afianzamiento de estos sistemas, tiene que ver con las particularidades de la realidad de cada uno, caracterizados en su mayoría por una alta heterogeneidad en su estructura social. Esto se identifica claramente en las diferencias vinculadas a la distribución de la riqueza entre lo urbano y lo rural, así como entre centro y periferia urbana. La intervención estatal en estos regímenes ha sido nula, visualizándose grandes contrastes en cuanto a la eficiencia y grado de desarrollo entre Estado central y dependencias subnacionales de bajo rango. Mecanismo clientelares y patrimonialistas han sido la herramienta para la cooptación de los sectores sociales más bajos desde las elites nacionales, apoyados por el bajo nivel organizativo de los primeros y la presencia frecuente de regímenes políticos de corte represivo (Filgueira, 1999: 91)

De acuerdo a Filgueira, las transformaciones que comenzaron a visualizarse a partir de finales de la década de los 70' y principios de los 80' en el formato de intervención que cada Estado asumía y que se traducía en diferentes estrategias de protección social, generó impactos diversos para aquellos países de "universalismo estratificado" en comparación con aquellos denominados "excluyentes".

Estas reformas serán ampliadas en los próximos apartados, poniendo finalmente especial énfasis en el carácter que asumieron en Uruguay, caracterizado por un fuerte intervencionismo estatal y un amplio desarrollo a nivel de protección y seguridad social.

2.3) Nuevo paradigma de bienestar social: la prueba del "Consenso de Washington" en América Latina

Aún con diferentes intensidades, se identifican a lo largo del Siglo XX en América Latina diversas respuestas a la "cuestión social" del continente a través del establecimiento de Estados Sociales que procesan de varias formas las problemáticas de sus ciudadanos en cada territorio. Sin embargo, de acuerdo a Denis Merklen (2005), los países latinoamericanos preceden a las corrientes reaganianas y thatcherianas promoviendo la desarticulación de los antiguos modelos de desarrollo económico y en la consiguiente aplicación de esquemas neoliberales, lo cual presenta su momento culmine en la década de los 80'.

Las políticas denominadas del *"Consenso de Washington"*[9] son puestas en marcha en la región, adaptándose a las particularidades de cada espacio pero manteniendo el mismo propósito "liberalizador". Estas se basan, según Merklen, en la aplicación de líneas de acción tales como: reducción del tamaño del Estado, liberalización de la economía, apertura de los mercados, privatizaciones, flexibilización de las relaciones sociales en el mundo de trabajo, entre otras. En términos generales, estas reformas habilitaron el fin de la injerencia del Estado en la economía, desactivando los sistemas de protección social y desarticulando la intervención de los sindicatos en la estructura del Estado (Merklen, 2005: 121).

Profundizando aún más sobre las implicancias de la aplicación del modelo promovido por este *Consenso*, Carlos Barba sostiene que la preocupación dominante (particularmente para la versión latinoamericana) fue la solución de los desequilibrios provocados por el antiguo "Modelo de Sustitución de Importaciones". En la búsqueda de respuestas a esta problemática, las instituciones financieras internacionales[10] cumplieron un rol fundamental, marcando las estrategias de intervención para los países de la región.

En la misma línea, para Laurell (2000), lo que comienza a instalarse a partir de la década de los 80', es un discurso político e ideológico "neoliberal", con repercusiones particulares en los modelos económicos latinoamericanos. Para la autora, el postulado central de este modelo neoliberal plantea al mercado como el mejor mecanismo de asignación de los recursos económicos y de la satisfacción de las necesidades de los individuos. Por este motivo, todos aquellas medidas que obstaculizan el libre juego de las fuerzas del mercado generarán efectos negativos sobre la economía, el bienestar y la libertad de los individuos (Laurell, 2000: 242). Estos mecanismos

[9] A grandes líneas, este modelo de desarrollo implicó la apertura económica, la liberalización financiera y la reducción del rol del Estado, entre otras medidas (Midaglia, 2007: 2)

[10] Los ejemplos más representativos son: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo.

obstaculizadores están representados desde esta corriente por el intervencionismo estatal que, de acuerdo a los propulsores de la ideología neoliberal, es resultado tanto de la democracia representativa – electoral como de las corporaciones, principalmente los sindicatos. Para esta visión, la crisis presentada puede resolverse a través de la reconstitución del mercado, la competencia y el individualismo. Como se mencionó previamente, las propuestas centrales pasan, por lo tanto, por la reducción o eliminación paulatina de la intervención del Estado en la economía, así como la aplicación de políticas privatizadoras y desreguladoras de la actividad económica.

Estos lineamientos han tenido repercusiones específicas en la configuración de los sistemas de protección social a nivel mundial y de América Latina.

Como fue planteado en el capítulo I de este trabajo, el mundo laboral fue afectado directamente por este modelo neoliberal. Este apuntaba principalmente a la desregulación y flexiblización de la relación laboral y la reducción de las normas y prestaciones laborales fijadas a partir de convenios colectivos. La disgregación de los grupos organizados y la desactivación de los mecanismos de negociación de intereses colectivos fueron algunas de las estrategias implementadas para estos fines. Para Laurell, estas medidas se justifican en la necesidad para esta corriente de un Estado fuerte que logre garantizar un marco legal adecuado para crear las condiciones aptas de expansión del mercado (Laurell, 2000: 244)

Varios elementos novedosos son puestos en consideración desde el paradigma neoliberal en cuanto al bienestar social. En primer lugar, este último pertenece al ámbito privado y sus fuentes "naturales" son la familia, la comunidad y los servicios privados. Es decir que el Estado comienza a cumplir un rol acotado al garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir aquellos servicios que el ámbito privado no quiere o puede producir y los que son, específicamente, de apropiación privada. Como interlocutores oficiales de esta corriente, los organismos financieros internacionales promueven como orientación en materia social la aplicación de políticas de beneficencia pública o asistencialista, con un grado de discrecionalidad gubernamental importante al momento de decidir qué programas implementar y quienes estarían incluidos en estos. El acceso a estos programas públicos estará determinado, desde esta postura, por la comprobación de la condición de indigencia de los potenciales beneficiarios.

En resumen, en el terreno del bienestar social, las medidas concretas planteadas por los gobiernos neoliberales para la reducción de la intervención estatal han sido: privatización del financiamiento y producción de los servicios, recorte del gasto social con la eliminación de programas y disminución de beneficios, focalización del gasto y descentralización a nivel local (Laurell, 2000: 244)

Algunas condiciones eran necesarias para el éxito del proyecto neoliberal. Según Laurell, la intención primaria ha sido: "(...) imponer un nuevo patrón de acumulación encaminado a impulsar una nueva etapa de expansión capitalista, que entre otras cosas implica un (...) ciclo de concentración de capital en manos del gran capital internacional" (Laurell, 2000: 245). En esa línea resultaba imprescindible la derrota o al menos decaimiento de las clases trabajadoras y de sus organizaciones partidarias. En el plano económico, el debilitamiento y posible destrucción de las instituciones públicas en vistas de una ampliación de la inversión privada a todas las actividades económicas rentables parecía fundamental. Las medidas concretas en esa línea aparecieron a través de la expansión de seguros y servicios sociales privados, los cuales cumplieron un rol central en ese sentido.

En relación a esto, para la autora, el proceso de implantación del proyecto neoliberal en los países de América Latina presenta diferencias fundamentales en relación al establecimiento de este en los países capitalistas avanzados. Algunas de las estrategias concretas que adoptó la política social neoliberal fueron el recorte del gasto social, la privatización, la focalización del gasto social público en programas contra la pobreza y la descentralización. Sin embargo, la privatización logró definirse como el elemento articulador entre estas cuatro, definiéndose como la apertura "(...) a todas las actividades económicas *rentables* a los privados con el fin de ampliar los ámbitos de acumulación y al objetivo político – ideológico de remercantilizar el bienestar social" (Laurell, 2000: 248)

De acuerdo a la autora, en este continente (donde gran parte de la población es pobre) sólo podía esperarse un proceso privatizador de tipo selectivo para el caso de los beneficios sociales, impulsado por políticas estatales tendientes a generar un mercado disponible y garantizado. Este mecanismo introduce, de acuerdo a Laurell, un círculo vicioso de deterioro, ya que mientras el sector público se focaliza en la atención de los más pobres, enfermos y viejos, el sistema privado crece y reporta altas ganancias.

Volviendo a la afirmación que iniciaba este apartado, las reestructuraciones que se dieron a nivel estatal en los diferentes países de América Latina durante las últimas dos décadas del siglo XX tienen implicancias profundamente diferentes a aquellas desarrolladas en Estados Unidos o Europa. Refiriéndose al esquema conceptual de Esping – Andersen, la autora afirma que un Estado liberal subdesarrollado no pertenece a ninguno de los tres "mundos de bienestar capitalista" identificados por este autor. Pertenece "(...) por las características de pobreza masiva de la sociedad, exacerbada por sus políticas, al mundo del capitalismo salvaje. En condiciones de pobreza mayoritaria, de subempleo y desempleo extenso y de salarios raquíticos, el "bienestar privado" comprado en el mercado o negociado en el contrato colectivo de empresa, no ofrece alternativa más que para una minoría" (Laurell, 2000: 255).

2.4) Con la herencia neoliberal: transformaciones recientes para las políticas sociales

En el marco de las transformaciones dadas desde el afianzamiento del modelo neoliberal a nivel del conjunto de políticas sociales impulsadas en los Estados latinoamericanos a partir de la década de los 80', se produce a inicios del siglo XXI a nivel de la región una revisión de los lineamientos principales que esta doctrina propone.

Sin embargo, resulta interesante revisar la conceptualización en cuanto a las políticas sociales, poniendo énfasis en aquellas desarrolladas a partir del afianzamiento del Estado Social y la sociedad salarial, como se mencionó en el capítulo I de esta tesis.

De acuerdo a Soldano y Andrenacci, en el mundo occidental capitalista contemporáneo y específicamente en las líneas académicas que trabajan sobre la temática, el concepto de política social remite a: "(...) todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos" (Soldano – Andrenacci, 2005: 32).

Entendida de esta forma, esta política social puede abordarse a partir de tres modalidades combinables pero que, para su análisis, son presentadas de forma diferenciada. Por un lado, la *política de trabajo*, que transformó este modo de participación en la división social del trabajo en un "status garante de condiciones de vida". Este tipo de política social pudo desarrollarse en parte a partir de la difusión de estrategias de pleno empleo y con un Estado con la potestad de regular las formas que podían tomar y las condiciones necesarias para la concreción de los contratos de trabajo. En ese sentido, también fue necesario la consolidación y generalización de un sistema de seguros basado en la protección "socializada" de los riesgos de la vida activa (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte) (Soldano – Andrenacci, 2005: 36). En definitiva, esta política de trabajo: "(...) fue la llave maestra de la política social del siglo XX, en la medida en que la intensidad y alcance de la intervención ordenaron a su alrededor la lógica del resto de un política social que la antecedía" (Soldano – Andrenacci, 2005: 37)

Un segundo grupo de políticas sociales lo constituiría la *política de servicios universales*. Aquí básicamente la educación básica, la atención primaria en salud y la infraestructura social se convierten en servicios de tipo universal y gratuitos, coincidentes con las fronteras de cada Estado-nación. Para los autores: "Las políticas de servicios universales regularon así, unos estándares mínimos de condiciones de vida (...) una suerte de "umbral de ciudadanía" en términos de protección social" (Soldano – Andrenacci, 2005: 37 – 38)

A pesar de este conjunto de políticas atadas a la condición de trabajo y de tipo universalizantes, fue necesario mantener un complejo de acciones referentes a lo que denominan los autores como *política asistencial*. La misma: "(...) creó mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo, o cuya absorción era demasiado irregular y tenue como para satisfacer condiciones de vida básica en sociedades monetarizadas: los "pobres" en sentido contemporáneo" (Soldano – Andrenacci, 2005: 37 – 38).

Sobre esta base se generan transformaciones en el esquema de protección social a partir de la década de los 90', de forma particular en cada país de América Latina.

De acuerdo a Repetto y Andrenacci (2005), tres propuestas afectaron de manera clara a partir de esta época lo que ellos identifican como el "complejo institucional de la política social": la *desestatización,* la *descentralización* y la *focalización*. El primer proceso de *desestatización* implica para los autores: "(...) la transferencia de complejos institucionales completos, y/o de aspectos específicos de su gestión y regulación, desde el Estado hacia actores privados y asociativos" (Repetto – Andrenacci, 2005: 297). Para esto fueron necesarias estrategias de privatización y/o desregulación del sistema de seguros sociales y de servicios públicos. En ese sentido, otro giro fundamental ha sido el traslado de responsabilidades en cuanto a la ejecución directa, control y regulación de programas sociales hacia organizaciones no gubernamentales y comunitarias, lo que habilita mecanismos de gestión asociada ente Estado y sociedad civil.

Una de las implicancias centrales que subrayan los autores en cuanto al "retiro" progresivo del Estado del campo de acción en las políticas públicas ha sido el rol fundamental de la participación ciudadana, a través de acciones comunitarias o de organizaciones no gubernamentales. Como consecuencia de esto, no sólo se identifica la transferencia de responsabilidades hacia sectores civiles asociativos mencionada previamente sino también la desburocratización de los servicios a partir de la apertura y acercamiento de los mismos a sus receptores – beneficiarios (Repetto – Andrenacci, 2005: 302)

Para el caso de la *descentralización de responsabilidades*, esta se convierte durante la década de los 90' en una de las reformas principales en el conjunto de los sistemas de política social latinoamericanos, los cuales se caracterizaron a partir de la segunda posguerra por su centralismo fundamentalmente en los servicios de educación y salud.

Esta transferencia de responsabilidades a gobiernos subnacionales supone para estos autores dos dificultades. Por un lado, el tema básico de los recursos que sostienen dicho proceso. En muchos casos, la falta de coordinación y arreglo entre el nivel nacional y el subnacional – departamental repercute en el desfinanciamiento de los servicios sociales transferidos. Por otro lado, el modelo de esta estrategia descentralizadora (en sus formas, tiempos y características) no toma en cuenta el riesgo de fragmentación y diferenciación de servicios sociales dependiendo del departamento o jurisdicción correspondiente. El riesgo de profundizar las desigualdades ya existentes entre regiones presenta consecuencias que superan el (no) acceso a dichos servicios, repercutiendo en términos de ciudadanía (Repetto – Andrenacci, 2005: 305)

Algunos de los cuestionamientos que surgen a partir de este proceso para los autores tienen que ver con el rol que desempeña el Estado nacional, sus capacidades administrativas y políticas y la posibilidad de conservar a través de estas niveles mínimos de calidad de los servicios sociales descentralizados, así como un nivel adecuado de efectividad en la coordinación y control de los mismos. Una de las propuestas que desarrollan ambos sugiere la necesidad de promover instancias y mecanismos de coordinación tanto interjurisdiccional como intersectorial, desafiando las lógicas de funcionamiento operantes en la mayor parte de los esquemas públicos latinoamericanos.

En relación al proceso de *focalización de intervenciones* los autores refieren dicho mecanismo a aquellos programas destinados principalmente a los sectores más pobres de la sociedad. Básicamente, el modo de funcionamiento implicó la selección de poblaciones, territorios o problemas específicos transformados en objetos de intervención a ser atendidos por determinadas políticas. Los autores identifican su surgimiento y afianzamiento a nivel de las políticas sociales latinoamericanas a partir de los condicionamientos impuestos por los organismos internacionales financiadores junto al descubrimiento de la complejidad y profundidad de las problemáticas sociales más actuales. Para los autores: "El objetivo explícito de estas estrategias fue de impulsar un gasto social más "equitativo", entendiendo por ello la concentración de los gastos asistenciales en la población con necesidades más agudas" (Repetto – Andrenacci, 2005: 307).

Sin embargo, este proceso innovador tuvo, por lo menos, dos consecuencias problemáticas a diferentes niveles: la desarticulación de la lógica de conjunto de la política social y la profundización de la fragmentación social. De acuerdo a los autores, la presencia de programas con estrategias, poblaciones-objetivo y áreas geográficas superpuestas, cada uno con financiamiento, diseño y pequeña burocracia, da cuenta de la ausencia en cuanto a un diagnóstico global y una estrategia en conjunto (Repetto – Andrenacci, 2005: 308).

2.5) Principales transformaciones en la matriz de bienestar uruguaya (1985 – 2000)

Como se presentó en apartados anteriores, de acuerdo al desarrollo teórico de Filgueira, el caso uruguayo (remitiendo a una clasificación de tipos de Estados de Bienestar) se ubicaría en el modelo "Universalista Estratificado", el cual contaba a grandes rasgos con elevados niveles en cuanto a la extensión de la protección social y en la cobertura en prestación de servicios fuera del mercado, como la salud, educación y seguridad social.

En ese sentido, para Midaglia y Antía (2007) Uruguay se convierte tempranamente en modelo a nivel de la región (a partir de la segunda mitad del siglo XX) desarrollando un sistema institucionalizado de carácter universalista, con la extensión de políticas sociales a nivel de salud, educación y trabajo. Esto, a su vez, permitió que el país contara con una presencia limitada de instituciones privadas o filantrópicas que cumplieran el rol de proveedoras de servicios básicos brindados, desde el modelo nacional impulsado, por el Estado.

Nuevamente, las autoras identifican un patrón innovador en relación a la configuración del sistema de protección social en la región a partir de la visualización de una cierta continuidad del esquema ya impuesto durante el gobierno de facto de este país durante los años 1973 – 1984. Los cambios más claros en esta área se dieron durante esos años en la calidad de los servicios sociales brindados, sobre todo en la salud, seguridad social y educación a partir de una redefinición de las prioridades de gasto público (Midaglia – Antía, 2007: 134)[11].

Es a partir del período de redemocratización, a mediados de la década de los 80', que se comienza a establecer de acuerdo a las autoras una heterogeneización en las pautas para las reformas sociales impulsadas a partir de este período. Estas transformaciones tuvieron un carácter gradual en el proceso de cambio impulsado por los gobiernos de la época, con transformaciones moderadas en el sistema de políticas sociales (Midaglia – Antía, 2007: 134)

Esta "moderación reformista" tiene sus bases, particularmente para el caso de Uruguay, en lo que denominan "puntos de veto" formales e informales que se dieron en el país en estos años y el legado histórico de las políticas públicas nacionales desarrolladas durante el siglo XX. Sin embargo, son innegables los cambios producidos en las diversas arenas de políticas sociales, de distinto alcance, orientación y modalidades de gestión dependiendo el área.

[11] Este comportamiento continuista del régimen militar uruguayo durante los años 1973 y 1984, responde principalmente, de acuerdo a Midaglia y Antía, a dos factores: un grado de concentración relativo a partir de la forma de dirección colegiada y rotativa de la Junta Militar de aquella época y el predominio de una ideología de corte estatista dentro de los actores decisores de esta estructura (Midaglia – Antía, 2007: 134)

"La resultante de este proceso de revisión del clásico edificio de bienestar dio lugar a un sistema híbrido en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentúo la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de coparticipación público-privado" (Midaglia – Antía, 2007: 135)

En ese sentido, una de las características principales de ese período fue el carácter que tuvieron las transformaciones en la matriz de bienestar y protección nacional, determinado por: "(...) la ausencia de un proyecto político consensuado con capacidad de rediseñar una arquitectura de bienestar acorde, no sólo a la actual de riesgos sociales, sino a los parámetros de integración social que se pretendan proyectar (...)" (Midaglia – Antía, 2007: 135)

A través del análisis de las diferentes esferas de reformas sociales instrumentadas a lo largo de la década de los noventa es posible visualizar la complejidad del sistema de bienestar y protección emergente en la época. En el caso de la esfera laboral, Midaglia y Antía subrayan la instalación de mecanismos de negociación salarial (Consejos de Salario) como primera experiencia de regulación laboral a pesar de su corta duración en el período reseñado[12]. Los medios de protección vigentes hasta ese momento son reorientados hacia políticas de recalificación básica (cursos de capacitación) para la población desempleada, en el entendido que las mismas habilitarían la reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo. Dentro de esta misma línea de transformaciones, en 1995 se aprueba a nivel nacional una nueva ley de seguridad social, que innova en el pasaje de un modelo de prestación estatal a otro de tipo mixto (Midaglia – Antía, 2007: 136)

Dentro del campo de la educación, las autoras afirman que los cambios se ven concentrados en los niveles primario y secundario, a través de modificaciones generales de la currícula y en la carga horaria de la enseñanza media, expansión de la educación inicial a niños de 4 y 5 años, introducción de perspectivas focales de atención a aquellos niños y jóvenes en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica, entre otras medidas. En resumen: "El campo de la educación es un caso típico ideal – al menos en su formulación básica – de intentar modernizar el universalismo característico de esta política sectorial a través de múltiples iniciativas (...) A diferencia de otras reformas introducidas en la región en este período, la experiencia uruguaya mantuvo una orientación estatista y universalista" (Midaglia – Antía, 2007: 136)

[12] Los Consejos de Salarios son instalados a la salida de la dictadura uruguaya para ser suspendidos en el primer cambio de gobierno durante los años 1989 -1990.

En lo referente a la salud, no se constatan revisiones profundas en el área desde la apertura democrática hasta el momento, a pesar de identificar diversos intentos al respecto[13]. Más allá de esta situación, en las últimas décadas de acuerdo a Midaglia y Antía se visualiza un fuerte incremento en el gasto en salud pero no en cambios para un mejor funcionamiento del sistema.

Como se mencionó en el apartado anterior, durante este período en gran parte de los países de América Latina se profundizaron las medidas tendientes a la atención de sectores poblaciones específicos, para lo que Uruguay no fue la excepción. "(...) se reformularon, a la vez que se inauguraron, un conjunto de programas y proyectos exclusivamente diseñados para abordar problemática asociadas a las vulnerabilidades de ciertos grupos etarios, especialmente los de los niños y los jóvenes" (Midaglia – Antía, 2007: 137) Otra de las continuidades dadas a nivel nacional con respecto a las transformaciones en políticas sociales en el resto de la región señaladas anteriormente, se relaciona de acuerdo a las autoras con el traspaso en la responsabilidad de implementación de estas nuevas intervenciones focalizadas a asociaciones civiles u organizaciones sin fines de lucro.

Ante un proceso de empobrecimiento creciente en el Uruguay de comienzos del Siglo XXI, sumado a la fragmentación social y pérdida de equidad a la interna de la sociedad uruguaya, se comienzan a visualizar cambios significativos a nivel de los esquemas de protección social en el país. En ese marco, la Izquierda nacional que inaugura su primer gobierno en el 2005 jugó un papel preponderante en la puesta en marcha de estas transformaciones.

De acuerdo a Midaglia y Antía: "Para la construcción de un nuevo país la coalición de izquierda puso de manifiesto su compromiso de buscar nuevos parámetros públicos que favorecieran la integración social. En tal sentido, el discurso político de la izquierda hacía presuponer una fuerte preocupación por reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles una cierta orientación universalista e integral, que a su vez articulara con algunas acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales más urgentes" (Midaglia – Antía, 2007: 141)

Para las autoras, algunos asuntos como las pautas económicas internacionales, el legado institucional acumulado en los últimos años de reforma, las clientelas de los servicios y el surgimiento de nuevos puntos de veto sobre el ajuste de determinadas políticas sociales podían (y continúan siendo) operadores de continuidad u obstaculización de las revisiones e innovaciones que en lo referente a lo social promueve la Izquierda en el gobierno.

[13] "Los diferentes gobiernos vieron frustradas sus intenciones de reformular el sector debido a sucesivos bloqueos políticos y corporativos planteados a las reformas propuestas" (Midaglia – Antía, 2007: 136)

De qué forma y cómo han incidido estos cambios en el territorio y en la configuración de nuevas respuestas a la realidad latinoamericana y nacional a partir del desarrollo de políticas "territorializadas" será el eje de trabajo en el capítulo que sigue.

CAPÍTULO III

LA PERTINENCIA DEL TERRITORIO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

En este capítulo se intentará abordar la categoría "territorio" como eje de análisis que permitirá para el desarrollo del mismo visualizar el campo sobre el cual se implementan nuevas líneas de políticas sociales.

Previo al comienzo es necesario aclarar que el modelo territorial que se toma como eje en el transcurso de este capítulo refiere exclusivamente a aquellos barrios con poblaciones que sufren déficit tanto de integración social como de condiciones materiales de vida (Merklen, 2005: 136). Vale aclarar también que en este capítulo se coloca el énfasis en la realidad de la pobreza urbana socialmente aislada, no por ser el área exclusiva y única de intervención en políticas sociales, sino por constituir en sí misma el caso paradigmático de la exclusión social (Katzman, 2001: 173).

3.1) La segmentación residencial, educativa y laboral y su interrelación

Colocando el énfasis en la mirada sobre territorios urbanos y el vínculo de sus habitantes con el mercado laboral y los espacios de socialización informal, R. Katzman subraya las causas e implicancias del progresivo "aislamiento social de los pobres".

En ese sentido, al autor analiza las transformaciones a nivel de la sociedad urbana en tres líneas: "(....) aumento de la proporción de la población económicamente activa que muestra un vínculo precario e inestable con el mundo del trabajo; a la progresiva reducción de los espacios públicos que posibilitan el establecimiento de contactos informales entre las clases en condiciones de igualdad, y la creciente concentración de los pobres en espacios urbanos segregados" (Katzman, 2001: 173)

Para el autor, el primer aspecto se vincula con el aumento de la precariedad e inestabilidad como rasgo de los mercados laborales; el segundo se relaciona con la segmentación de los servicios, fundamentalmente de la educación, y el tercero se asimila al fenómeno de segregación residencial.

En cuanto a la segmentación laboral, Katzman trabaja sobre la idea de portfolio de activos en los pobres urbanos, que podrían verse afectados por las transformaciones en el mercado laboral y que inciden en el grado de

integración o aislamiento que presentan ante la sociedad los mismos. Estos activos están categorizados por el autor en tres tipos:

- Dimensión de capital social individual: el espacio donde se trabaja es un lugar privilegiado para la construcción de redes y amistades, las cuales permiten un flujo de contactos, información y facilidades de acceso a determinados servicios.

- Dimensión de ciudadanía en sus aspectos subjetivos y objetivos: otro ámbito privilegiado para Katzman donde se profundiza la concepción de ciudadanía a través del compartir problemas, consolidación de identidades, afianzamiento de autoestimas y construcción de un destino común. Pero también lo es en la adquisición de derechos objetivos de ciudadanía, tales como la ampliación y mejoramiento de las prestaciones sociales asociadas a la condición de asalariado y visualizadas como conquistas sociales.

- Dimensión de capital social colectivo: la participación en un mismo establecimiento laboral junto a trabajadores de diferentes grados de calificación aumenta las posibilidades que tienen aquellos menos calificados de acceder a instituciones eficientes en la defensa de intereses laborales y en la preservación de derechos ya adquiridos.

El autor subraya algunos fenómenos generales en cuanto a las transformaciones en el mundo del trabajo para luego focalizar la mirada sobre los cambios producidos en A.L en los últimos años.

El primero de estos fenómenos generales identificados tiene que ver con el aumento en los umbrales de ingreso a los sistemas formales de empleo dados los requerimientos cada vez más exigentes a partir de un alto desarrollo tecnológico y de los parámetros de competitividad y productividad mundial establecidos. Esto para el autor implico una devaluación de los saberes y competencias desarrollados por los trabajadores en los espacios laborales, y por ende la reducción en las posibilidades de participar en sistemas formales de empleo y más aún en aquellos que mantienen las condiciones antes mencionadas.

En paralelo a esto, se generan intensos procesos de desindustrialización y de achicamiento del Estado, con la consecuente reducción de puestos de trabajo estables y protegidos y el aumento de los servicios, fundamentalmente personales y de consumo.

Para el autor, es importante visualizar en qué medida estos procesos son aún más drásticos para América Latina. Por una lado, con la mayor división del trabajo y bajo el impulso de interdependencia que generan los procesos de diferenciación y especialización, el eje de integración en la sociedad se fue trasladando desde las instituciones primordiales (familia, comunidad) hacia el mundo laboral, lo que fue alimentando la idea de que al igual que en los países de industrialización temprana, el trabajo se constituiría en la vía para la integración en la sociedad y en la formación de identidades y autoestima.

Esta esperanza parece ir perdiendo fuerza en los últimos tiempos, ante un nuevo contexto económico social global que excluye a grandes contingentes de población de vínculo formales con el mercado formal de trabajo, lo suficientemente estables y protegidos como para servir de plataforma a procesos de integración social. Para Katzman, en estos grupos el trabajo deja de ser la principal actividad sobre la cual se estructura la vida cotidiana. Se debilita el trabajo como elemento articulador de identidades, como generador de solidaridades en la comunidad laboral y en las instituciones que de ella derivan, y: "(...) en la medida en que la reducción de las formas estables de participación en el mercado y el debilitamiento de sus organizaciones cierran fuentes importantes de construcción de derechos, pierde también relevancia como promotor de ciudadanía" (Katzman, 2001: 175).

En cuanto a la situación particular de A.L, para el autor es importante visualizar los tipos de regímenes de bienestar predominantes en la región, los cuales también incidieron en la configuración de una situación de precariedad e inestabilidad laboral particular para los pobres urbanos. Según el autor, los modelos de protección que se desarrollaron en América Latina no pueden ser homologados con aquellos descriptos por Esping Andersen como "Regímenes de Bienestar", pero sí pueden ser vistos como esquemas cercanos a aquellos desarrollados en Europa continental próximos a modelos "conservadores", con énfasis en la asignación de derechos por medio del trabajo. "En este sentido, la institucionalidad regional que tiene que ver con la socialización de los riesgos está escasamente preparada para proteger a la población que tiene vínculos precarios e inestables con el mercado de trabajo" (Katzman, 2001: 176). De esta manera, se reafirma el carácter medular que posee el Estado en la determinación de los efectos de la reestructuración económica sobre la segmentación laboral.

En relación a la segregación educativa, se reafirma el carácter central de la educación como vía principal de movilidad social y ámbito privilegiado para la integración de los distintos estratos sociales. A pesar de esta tendencia creciente a nivel mundial, y reafirmada por la mayoría de los gobiernos de la región, muchas de las sociedades latinoamericanas están sufriendo un proceso históricamente inédito de estratificación a nivel de los circuitos educativos. "Parece evidente que el sistema educativo mal puede estar habilitado para contribuir a levantar la

hipoteca social de pobreza y desigualdad, y para contrapesar la creciente segmentación laboral, si la misma institución está segmentada" (Katzman, 2001: 176).

Para Katzman una de las características que resalta la importancia del sistema educativo para la integración de las nuevas generaciones es el carácter cuasi-obligatorio que tiene la institución para los ciudadanos, permitiendo ser un espacio donde se brinda la oportunidad de interactuar a personas de diferentes estratos sociales por tiempo prolongado en bases distintas a las del contrato laboral o el intercambio de bienes o servicios. Para el autor: "(...) el sistema educativo puede hacer una importante contribución a la equidad en la distribución de activos de capital social, al facilitar la construcción de redes de estudiantes de composición social heterogénea" (Katzman, 2001: 177).

De esta manera: "(...) la contribución de la experiencia estudiantil a la formación ciudadana será más rica allí donde haya mayor semejanza entre la composición social de la comunidad escolar de cada establecimiento y la de la comunidad nacional. En cambio, conforme aumenta la segmentación entre los establecimientos educativos, aumenta también la probabilidad de que los miembros de un estrato social sólo se encuentren en una relación cara a cara con miembros de otros estratos sociales en el mercado de trabajo, donde las relaciones ya estarán enmarcadas en los patrones jerárquicos propios de la organización del mundo laboral" (Katzman, 2001: 177).

Por último, Katzman define como "segregación residencial" al proceso mediante el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea. Algunos de los factores que inciden en este proceso son: el grado de urbanización de las ciudades y la urbanización de la pobreza, el grado de concentración de la distribución del ingreso, las características de la estructura de distancias sociales propias de cada sociedad y la homogeneidad/heterogeneidad de la composición étnica, religiosa o por origen nacional de la población de las ciudades.

La importancia de analizar este tipo de segregación reside justamente en la relevancia y singularidad histórica que posee el fenómeno de concentración residencial de los pobres urbanos en la comprensión de los mecanismos que eventualmente emergen y conducen a su aislamiento social. Al mismo tiempo, el autor valoriza la explicación de este fenómeno en tanto puede descubrir las características en la formación de sub-culturas urbanas que se apartan de las corrientes predominantes de la sociedad.

A partir de la identificación de cuatro tipos de barrios populares urbanos en América Latina, el autor focaliza la mirada sobre aquellos que presentan mayores privaciones materiales y prácticamente una inserción nula a

estructuras de trabajo estables. En ese sentido, Katzman sostiene que las redes vecinales que podrían operar como recursos o capital social no lo hacen de tal modo, siendo por ejemplo ineficaces para la obtención de empleo o generación del mismo. Así: "(...) la propia inestabilidad laboral genera dificultades para el mantenimiento de estructuras vecinales básicas y de niveles de organización y control social informal. Al mismo tiempo, niños y jóvenes carecen de modelos de rol exitosos dentro de las corrientes predominantes para la sociedad, así como de oportunidades de exposición a esos modelos" (Katzman, 2001: 181)

En función de estas características, se elaboran tres hipótesis que vinculan y comprenden de forma más completa los procesos de segregación residencial y lo que él denomina como "aislamiento social de los pobres". Por un lado, existe una tendencia de los hogares pobres a agruparse según "calidades similares en su portafolios de activos". Unido a esto, "(...) el nuevo escenario económico y social crea condiciones que favorecen el crecimiento de vecindarios que se acercan mucho, por sus características, a los rasgos típicos del gueto urbano, esto es, vecindarios donde permanecen los que no tienen recursos para instalarse en otra parte, se van los que pueden, y se suman los que son expulsados de otras áreas de la ciudad" (Katzman, 2001: 182). Como síntesis, reforzando su teoría en cuanto a la idea de aislamiento social de los barrios populares más pobres que propone al autor, estos presentan la mayor debilidad en cuanto a sus vínculos con el mercado, con los distintos servicios del Estado y con los segmentos de la población de mayores recursos, o como determina el autor: "población urbana que orientan su comportamiento por los patrones normativos y valorativos dominantes".

En la interrelación de los aspectos destacados por el autor se resume lo siguiente: "(...) el aumento de las disparidades en los ingresos y en las condiciones de trabajo que resulta del funcionamiento actual de la economía tendería a manifestarse en segmentaciones de los servicios y polarizaciones en la distribución de las clases en el espacio urbano, mientras que las formaciones sub-culturales que suelen acompañar la consolidación de la segregación residencial de los pobres reforzarían a su vez los procesos de diferenciación de ingresos y de segmentación de los servicios" (2001: 182)

3.2) Polarización "por debajo": la marginalidad urbana como eje de análisis

Poniendo el énfasis sobre las transformaciones más recientes (a partir del siglo XXI) en las sociedades occidentales actuales, L. Wacquant desarrolla la idea de "marginalidad avanzada" que refiere a: "(...) nuevas formas de clausura excluyente, que se traducen en la expulsión al margen del espacio social y físico, (que) han surgido –o se han intensificado- en las metrópolis posfordistas no bajo el efecto de la inadaptación o el estancamiento económico,

sino, muy por el contrario, como consecuencia de la mutación de *los sectores más avanzados* de las sociedades y economías occidentales, tal como se imprimen sobre las fracciones inferiores de la clase obrera en recomposición y sobre las categorías étnicas dominadas, así como sobre los territorios que ocupan en las ciudades sometidas al tropismo de la dualización" (Wacquant, 2007: 268 – 269)

El término que adjetiva la noción de marginalidad hace referencia a una característica de la misma que indica que el proceso de marginalización no se ubica por detrás nuestro; es decir que no representa un estado cíclico o transitorio, capaz de ser reabsorbido por la expansión del "mercado libre" o la acción del Estado de Bienestar. Por el contrario, este proceso se inscribe directamente en el devenir de las sociedades contemporáneas.

Así, resulta imprescindible para el autor un diagnóstico que permita diseñar una nueva estrategia de intervención pública capaz de frenar o redireccionar las condiciones que permiten la generación de este proceso generalizado. Estas circunstancias son resumidas por el autor en las siguientes características: crecimiento económico polarizado y fragmentación del mercado del trabajo, precarización del empleo y autonomización de la economía informal en las zonas urbanas en decadencia, desocupación masiva que da lugar a la desproletarización de los sectores más vulnerables de la clase obrera y, en definitiva, políticas de retroceso social y desinversión urbana.

De esta forma, aparece la necesidad para Wacquant de pensar nuevos mecanismos de incorporación social y política que reinserten a las poblaciones "desechadas" de estos territorios de abandono. El peligro que aparece unido ante la negativa de actuación en estas problemáticas es la extensión y crecimiento de la marginalidad urbana, unido a la violencia en las calles, la alienación política, la desertificación organizacional y la informalización de la economía que afectan a los barrios de relegación de las grandes ciudades en las sociedades avanzadas.

El autor construye una caracterización "típica" de lo que él denomina como "marginalidad urbana". Estas son las propiedades que desarrolla el autor para explicar dicho fenómeno:

1. El asalariado como vector de la inestabilidad e inseguridad social

Wacquant coloca la cuestión del debilitamiento de la relación salarial en el marco de las actuales transformaciones de la categoría trabajo. En ese sentido, el autor afirma que el trabajo asalariado se ha transformado en un fenómeno inestable y heterogéneo, diferenciado y diferenciador, propulsor de fragmentación y precariedad sociales.

Este proceso es parte o causa de una serie de cambios que el autor plantea, a saber: "(...) proliferación de puestos "flexibles", de tiempo parcial o de horarios variables; los contratos de duración predeterminada y que implican una cobertura social y médica reducida (o inexistente), cuya extensión y condiciones de elegibilidad son negociables (o pagas); las escalas salariales diseñadas según el rendimiento y la fecha de contratación (por oposición a la duración de la contratación); la reducción de la duración media de los empleos ("job tenure") y el aumento correlativo de la tasa de rotación de los asalariados; la naturalización del maltrato y las diversas tácticas adoptadas por las empresas para hacer pesar sobre sus empleados los riesgos de la actividad económica y sustraerse a los efectos homogeneizadores de la regulación estatal del trabajo (...)"(Wacquant, 2007: 271)

2. La desconexión funcional de las tendencias macroeconómicas

El punto fundamental que el autor resalta en esta parte refiere a la desconexión que se presencia en la marginalidad urbana con respecto a las fluctuaciones cíclicas y las tendencias globales de la economía, aún cuando algunas fases de crecimiento económico hayan permitido leves mejorías en las condiciones.

A partir de la constatación de una relación de tipo asimétrica entre el nivel de desempleo y las tendencias del mercado laboral a nivel nacional y regional, y la situación material de cada barrio, por la otra, y dada la pendiente actual de los beneficios de la productividad y la aparición de una especie de "crecimiento sin empleo", para Wacquant se precisaría que las economías avanzadas alcanzaran niveles muy altos de expansión para reabsorber en el mercado de trabajo a todos aquellos que han estado desplazados de él por un largo tiempo.

3. Fijación y estigmatización territoriales

Para el autor, la marginalidad avanzada tiende, por características propias, a concentrarse en territorios aislados y claramente circunscriptos; estos son percibidos por el conjunto de la sociedad como territorios de perdición, parte de las ciudades post-industriales habitadas por los desviados y excluidos de la sociedad.

De esta manera, Wacquant retoma la idea de Goffman de "estigma", y aclara que el autor no utiliza la idea de lugar de residencia como elemento estigmatizador, descalificativo del individuo. De los tres grandes tipos de estigma desarrollados por Goffman, las "deformidades del cuerpo", las "fallas en el carácter" y las marcas de "raza, nación y religión", para Wacquant el tercero es el ejemplo que se acerca más a su idea de estigma territorial, ya que puede transmitirse a través del linaje y toca por igual a todos los miembros de la familia. Estas ciudades "dualizadas" son

construidas a partir de la percepción social de que determinados territorios son víctimas y victimarios del "mal" y la "perdición social", sin basarse necesariamente en la realidad.

Para Wacquant, estos barrios de "relegación" generan paradójicamente una lógica de denigración lateral y de distanciamiento mutuo, que para el autor: "(...) tiende a deshacer un poco más los ya debilitados colectivos de las zonas urbanas desheredadas (...)" (Wacquant, 2007: 277)

El estigma territorial tiene también consecuencias sobre la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas propias para el territorio[14]. Zonas clasificadas socialmente como de "no-derecho" o "fuera de la ley", dan lugar a las autoridades a justificar medidas especiales hacia sus poblaciones y que además: "(...) pueden tener como efecto – sino como objetivo – desestabilizar y marginar aún más a sus habitantes, sometidos a los dictados del mercado de trabajo desregulado, hacerlos invisibles o expulsarlos de un espacio codiciado" (Wacquant, 2007: 278)

4. La alienación espacial y la disolución del "lugar"

Aquí, el autor realiza una diferenciación entre las ideas de "lugar" y de "espacio". En los procesos de estigmatización territorial, se da de alguna forma el pasaje desde la perspectiva de "lugar", es decir, la pérdida de un marco humanizado, culturalmente familiar y socialmente tamizado, dentro del cual los habitantes se sienten "entre sí" y relativamente seguros. Algunas perspectivas teóricas del pos-fordismo explican que la reconfiguración en curso del capitalismo no sólo implica una reorganización de las empresas y de los flujos económicos, de los empleos y las personas en el espacio, sino también de la organización y experiencia del propio espacio.

Las divergencias entre las dos concepciones podrían para el autor resumirse de la siguiente manera: "(...) los "lugares" son arenas estables, "plenas" y "fijas" mientras que los "espacios" son "vacíos potenciales", posibles amenazas, zonas a las que hay que temer, resguardarse o huir" (Wacquant, 2007: 279)

Por último, Wacquant resalta dos características de este pasaje. Por un lado, la pérdida de la noción de "lugar" está dada por el debilitamiento de los vínculos fundados sobre una comunidad territorial dentro de la ciudad. A su vez, se identifica una tendencia al retiro de los individuos hacia la esfera privada del hogar y el reforzamiento de la sensación de vulnerabilidad y el debilitamiento general de los colectivos.

[14] Sobre este punto se profundizara en el Capítulo IV de este trabajo, en el intento de conceptualizar una nueva tendencia dirigida a la focalización sobre determinados territorios para la aplicación de políticas públicas sociales.

5. La pérdida de un país interno

La idea de "país interno" remite para el autor a una "base interna viable", que en relación al proceso de reestructuración del capitalismo pos-fordista señalado previamente, se encuentra gravemente amenazada. En ese sentido, la referencia está dada por una situación previa donde los individuos podían contar con una economía informal que amortiguaba situaciones de empleo precario o inexistente. En la actualidad, dadas estas condiciones los habitantes de cada barrio no se encuentran con un apoyo colectivo de tipo informal. Para la subsistencia, se debe recurrir a otras alternativas de "auto aprovisionamiento", de trabajo en negro, de comercio subterráneo, de actividades criminales y de "deterioro" casi institucionalizado.

6. Fragmentación social y estallido simbólico o la génesis inacabada del "precariado"

Para el autor, aquí importa resaltar el quiebre dado entre la noción de marginalidad avanzada en relación a formas anteriores de pobreza urbana. Esto se visualiza en el marco de una doble tendencia a la precarización y la desproletarización en oposición a una homogeneización proletaria en estas regiones inferiores del paisaje urbano.

Como lo menciono previamente, Wacquant plantea la inevitable desconexión de estas poblaciones a herramientas tradicionales de participación y representación colectiva, con el lenguaje, repertorio de imágenes y signos compartidos en vistas de un fin común.

En ese sentido, dice: "(...) ¿cómo forjarse la sensación de un situación compartida y plantearse objetivos comunes de acción cuando la urgencia y la necesidad económica se combinan según configuraciones fenoménicamente diferentes? ¿Cómo unificar categorías, que si bien comparten momentánea o duraderamente posiciones cercanas en la estructura del espacio social y urbano en un corte sincrónico, siguen trayectorias distintas o muestran disposiciones y orientaciones divergentes hacia el futuro? Y, ¿cómo, más allá de las solidaridades por vecindad, establecer vínculos tangibles y efectivos con la gama de asalariados sin calificación y desestabilizados por la desocialización del trabajo en todas las instancias de la estructura socio-profesional?" (Wacquant, 2007: 284)

De esta manera, el autor construye al "precariado" como objeto de análisis – ubicando allí a las franjas precarias del proletariado – siendo definido como aglomeración compuesta, integrado por individuos y categorías heterogéneas entre sí y definidas desde la "negativa" por la privación social, las carencias materiales y el déficit simbólico.

Wacquant sostiene que sólo un trabajo de tipo político de agregación y representación podría lograr que este grupo se constituya más allá de su existencia de carencias y pueda establecerse como actor colectivo. Agrega que al propio concepto de "precariado" le sigue una contradicción inherente al mismo: "(...) es una especie de *grupo nacido muerto*, cuya gestación es necesariamente inacabada pues no se puede obrar para consolidarlo salvo ayudando a sus miembros a huir, sea recuperando un anclaje en el salario estable, sea fugándose del mundo del trabajo (por medio de la redistribución y la protección social). A la inversa del proletariado en la versión marxista de la historia, que está llamado a abolirse en el largo plazo por medio de su unificación y universalización, el precariado no puede constituirse más que para deshacerse de inmediato" (Wacquant, 2007: 285)

La *polarización "por debajo"* a la que se hace referencia en el título de este apartado, en función del desarrollo teórico del autor, supone una distancia creciente de las instancias intermedias y superiores de la estructura de clases y lugares para las poblaciones sociales más vulnerables. Esta se contrapone a un proceso de *polarización "por arriba"* que tiende a unificar a aquellas poblaciones con poder político y económico dentro de la ciudad y el país, y también por fuera de esas fronteras.

Tomando en cuenta las características referidas al "territorio" planteadas en este capítulo como categoría de análisis central para esta tesis, se expondrá a continuación de qué forma lo local ha tomado especial relevancia en el desarrollo de nuevas políticas sociales a nivel latinoamericano y nacional.

CAPÍTULO IV

POLITICAS SOCIALES TERRITORIALIZADAS:

¿ALTERNATIVA A UNA NUEVA CONFIGURACIÓN SOCIAL?

En este capítulo se intentará ampliar en el tema central de este trabajo referido al proceso de territorialización en políticas sociales. En primer lugar, se plantea brevemente la idea del territorio como espacio de soporte social en las sociedades contemporáneas de América Latina. Para esto, se colocan algunas de las características de los barrios "populares", señalando sus límites y posibilidades como vía de integración social. Luego, se delinearán algunas particularidades presentes en lo que se entenderá como "políticas sociales territorializadas" y los riesgos en su implementación. Por último, a partir de esta conceptualización, se problematizará la posibilidad de este proceso territorializador de generar o fortalecer propuestas tendientes a la integración social.

4.1) El barrio como soporte social: potencialidades y límites del territorio

De acuerdo a Merklen (2005), el barrio se presenta como una de las figuras populares de análisis más complejas que contiene al mismo tiempo las manifestaciones más heterogéneas dentro de las sociedades actuales. Para el autor, se hace necesario para su comprensión el vincular dicha figura con la "cuestión del lazo social", es decir: "¿En qué medida y bajo qué condiciones puede este territorio ofrecer "soportes" al individuo y la familia, y el barrio participar en la cohesión social?". Al mismo tiempo, la pertinencia del territorio local en cuanto al despliegue de políticas sociales y la localización de estrategias de desarrollo es discutida por el autor dentro de la complejidad de la figura "barrio" como tal (Merklen, 2005: 131)

A esta figura de "barrio popular" se la puede analizar según el autor a partir del cruce de 3 problemáticas específicas. En primer lugar, se vincula directamente con el cuestionamiento de la capacidad de este territorio de funcionar como punto de apoyo para la acción colectiva, es decir en la posibilidad de dar lugar a la movilización configurando una relación específica con lo político.

Por otra parte, se identifica un interés cada vez más importante desde el Estado y el despliegue de políticas públicas en definir a este espacio barrial como el centro de sus planificaciones y acciones. Por último, en la suma de los dos aspectos antes mencionados, el barrio termina constituyéndose, de acuerdo a Merklen, en el soporte social principal para las familias que lo habitan, propiciando un esquema de solidaridades con base fundamental en el territorio (Merklen, 2005: 136)

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES BIBLIOTECA
036841

A partir de este análisis, el autor concluye en primera instancia que: "(...) el carácter masivo de la vulnerabilidad plantea problemas de orden imposible de resolver en el marco de las solidaridades locales. Es decir que ante la pobreza y la precariedad, la ayuda mutua no puede bastar para colmar el déficit de una situación a la que son abandonadas las familias. Las estructuras de solidaridad local de gran consistencia que observamos en el barrio popular no pueden en ningún caso suplir a las protecciones sociales y a las formas de socialización aportadas por las instituciones y el trabajo" (Merklen, 2005: 138)

Este análisis del autor es complejizado a partir del planteo en relación a dos tensiones que se identifican en muchos de los barrios populares de América Latina de los últimos 20 años. En primer lugar, se encuentra la necesidad de responder a aquellas carencias inmediatas que surgen en el cotidiano de las familias pero con la proyección hacia una integración más amplia en la sociedad. Por otra parte, en función de esta realidad es necesario mantener el "tejido relacional" (el que mantiene al barrio como tal en el "día a día") visualizando la importancia central de participar en el juego político institucional que permite la llegada de recursos a ese territorio.

Ante la idea de "protección por cercanía" que plantea R. Castel (1997)[15], Merklen complejiza esta noción aclarando: "(...) hoy en el barrio popular el sistema de solidaridades locales coexiste con una movilización colectiva siempre tendiente a la integración por medio de la intervención institucional, es decir una intervención secundaria de la sociedad sobre sí misma" (Merklen, 2005: 150). De alguna manera, la potencialidad del barrio y su posibilidad de transformarse en vía de integración social se identifica en la presencia de formas de ciudadanía en la participación política fundada en el Derecho y en la posibilidad de incidencia de los ciudadanos en la llegada de instituciones y servicios públicos a su zona.

En el intento de analizar el barrio como territorio con potencialidades y carencias o limitaciones, el autor trabaja sobre algunas particularidades de este espacio urbano, las cuales dan cuenta de las posibilidades del mismo de constituirse en una vía de integración social.

En primer lugar, es necesario puntualizar para Merklen que en el marco de una problemática de la integración: "(...) la forma y el tipo de institución, así como las actividades institucionalizadas son determinantes del lugar que lo local adquiere en la ciudad y del rol de lo local en la integración social de los individuos" (Merklen, 2005:

[15] Esta noción de protección por cercanía refiere a mecanismos de sociabilidad primaria. Según Castel: "Entiendo por esto los sistemas de reglas que vinculan directamente a los miembros de un grupo, sobre la base de su pertenencia familiar, de vecindario, de trabajo, y tejen redes de interdependencias sin la mediación de instituciones específicas" (Castel, 1997: 34).

156). En ese sentido, cuanto más amplias son las estructuras de protección que desarrolla cada sociedad, menor es la preponderancia de lo local como factor de sostén para los individuos y las familias y la construcción de su identidad. Pero, en contraposición a esto, el barrio puede constituirse también en una "vía privilegiada" de formación de identidad cuando los lazos de integración no son lo suficientemente sólidos. Como se mencionó previamente: "(Cuando) los soportes de orden societal son menos sólidos, lo local toma el relevo a través de diversas formas de relaciones de proximidad" (Merklen, 2005: 156 – 157)

De acuerdo a esto, se podría visualizar al territorio como fuente de poder para los que lo habitan, en tanto opera como elemento de cohesión social y cuenta con propiedades susceptibles de ser tratadas como recursos. La cohesión se entiende desde que: "El territorio es (...) fuente de identidad colectiva con el mismo derecho que la identidad profesional (...) Pero para que esta identificación territorial sea en su totalidad fuente de cohesión social es necesario que el grupo sea capaz de organizar dos elementos más de la cohesión: lo local debe convertirse en una razón de prestigio del grupo (...) y ser capaz de organizar normas comunes alrededor de la pertenencia local" (Merklen, 2005: 158)

Este poder social al que hace referencia el autor también tiene su incidencia en tanto es generador de cierto prestigio y normas en función de la pertenencia barrial de cada individuo. "(...) los individuos deben estar convencidos de que la pertenencia a ese lugar les da una calidad humanamente superior con respecto a otros grupos. Esto es, los individuos deben atribuir al barrio las cualidades específicas adquiridas por los individuos por el mero hecho de habitar ahí. Se trata de una propiedad de distinción social" (Merklen, 2005: 159)

Estos elementos, entendidos como potencialidades de cada territorio, reafirman en su conjunto la perspectiva del autor en cuanto al análisis del barrio como vía de vínculo social para determinadas poblaciones en ciertas coyunturas. De esta manera, Merklen propone: "(...) considerar el barrio como el lugar de inscripción territorial en las sociedades contemporáneas". Como primer elemento, el barrio es el espacio de solidaridades locales organizadas a veces en relación con otras fuentes de cooperación (familia, partidos políticos o instituciones religiosas) y en otras oportunidades como criterios territoriales particulares (por ejemplo, el vecindario). Al mismo tiempo, en su interna el territorio da lugar a formas específicas de acción colectiva y articulación con lo político. Esto se ve con más fuerza en las asociaciones barriales como actores centrales en esta trama. Unido a esto, el barrio se constituye en una forma de lazo entre los individuos y la sociedad. "Así, las organizaciones barriales interpelan al Estado y a otras instituciones sociales (la escuela, la iglesia, la policía, un centro cultural o deportivo, etc.) obligándolos a "venir al barrio" y a ocupar su lugar "correctamente". Desde ese punto de vista, las instituciones no son únicamente recursos

movilizables por los individuos, sino que marcan la presencia de la sociedad en el barrio determinando a su vez el "grado" de integración (o su intensidad) y su "forma" (o calidad)" (Merklen, 2005: 162 – 163). Por esta razón, las instituciones cumplen un rol protagónico en el territorio como vía de integración social, en tanto conectan a sus habitantes con la sociedad y al barrio con la ciudad.

En estos puntos delineados previamente residen también los límites del barrio en contradicción con sus potencialidades, los cuales son planteados por el autor en dos líneas. Por un lado, la mayoría de las regulaciones en la vida social son construidas por fuera de lo local, correspondiendo en general al ámbito institucional – estatal (incluso en aquellos casos donde el Estado no tenga una presencia fuerte). Por otra parte, la participación que los individuos desarrollan no puede limitarse al ámbito de lo local. "Si el barrio puede constituir un territorio de inscripción, no puede bastar nunca para organizar por entero la vida del individuo (...) A menudo, sus habitantes logran inscribirse más o menos bien en la ciudad y dominan un territorio, aunque quedan en situación muy frágil en cuanto a su participación en el mundo del trabajo y en la vida institucional" (Merklen, 2005: 164)

Si se parte del entendido de que el barrio, como se mencionó previamente, es la base de inscripción territorial de las clases populares, con capacidad de articular las solidaridades locales y movilizaciones colectivas, debe reconocerse que como tal no es capaz de motivar un tipo de participación que apunte en sí misma a una ciudadanía plena. "En efecto, como habitantes del barrio, los "ciudadanos" pueden intentar movilizar el derecho a su favor ("tenemos derecho a la vivienda"), pero difícilmente estarán en condiciones de modificar la ley o tener influencia sobre el orden institucional. Por ello se afanan en una interminable búsqueda de recursos cuya distribución no está garantizada por ningún derecho, o a los que no es posible acceder a causa de las disfunciones y de las insuficiencias institucionales" (Merklen, 2005: 169 – 170)

4.2)Hacia una caracterización de "políticas sociales territorializadas"

Previo a esta caracterización, es necesario ubicar a grandes rasgos el proceso que lleva al afianzamiento de este tipo de políticas en los esquemas de protección social latinoamericanos.

De acuerdo a Baraibar (2009), la territorialización indicada en los sistemas de protección social da cuenta de dos procesos centrales: por un lado, las transformaciones en los regímenes de bienestar y su correlato en las esferas de protección social y las formas de gestión de las políticas sociales; por otra parte, se identifica una clara ampliación de la "asistencia" como respuesta a las problemáticas de fragmentación-desintegración social.

Como fuera señalado en el capítulo II, los Estados latinoamericanos tomaron los principales ejes de las doctrinas reaganianas y thatcherianas desarticulando los modelos previos de desarrollo económico y aplicando los lineamientos propuestos desde la corriente neoliberal, ambos aspectos claramente expresados en el Consenso de Washington. Estas reformas repercutieron gravemente en el desplazamiento del Estado de la esfera económica, debilitamiento del rol de los sindicatos y desarticulación de los sistemas de protección social desarrollados hasta el momento (Baraibar, 2009: 60)

Otro aspecto relevante en estos cambios fue el afianzamiento del rol de las agencias de crédito internacionales, las cuales se transforman en un actor central para el tratamiento de la cuestión social en los países de la región (Baraibar, 2009: 60). Gran parte de las características que se mencionaran a continuación en relación al proceso de territorialización en políticas sociales responde a conceptos y herramientas producidos por estos actores a lo largo de estas últimas tres décadas en el continente.

En cuanto a lo que la autora denomina como "ampliación de la vertiente asistencial", la importancia que el territorio comienza a tomar en la estructuración de la protección social refiere fundamentalmente al quiebre de la seguridad social, como condición ligada al estatuto laboral. De acuerdo a Baraibar: "Históricamente, la asistencia social presenta características específicas: derecho no – contributivo, selectivo, condicional, en la mayoría de las veces relacionado a la idea de dependencia e incapacidad para producir. Los seguros sociales, a diferencia de la asistencia, se impusieron como derechos contributivos, basados en una concepción de una relación estrecha entre la ocupación de un trabajo estable y el derecho a obtener acceso a la protección social legal" (Baraibar, 2009: 63)

Este corrimiento desde una matriz de seguridad social ligada fundamentalmente a la condición laboral de cada individuo hacia un esquema asistencial fundamentado en la "necesidad" y la condición de "ser pobre" provoca una reterritorialización de la protección social, identificando al territorio como espacio que sostiene y fundamenta las políticas y programas sociales. Como fue mencionado desde el desarrollo teórico de D. Merklen en el capítulo I, esto último se justifica en el entendido de que es el espacio territorial el que en la actualidad marca la identidad y pertenencia social de cada individuo ante el debilitamiento de los modelos de relación laboral previos.

La capacidad de analizar de forma detallada este "social diferenciado y territorializado" que se propone a partir de nuevos marcos de acción pública social, advierte en cuanto al proceso de recomposición de estos últimos a partir de las transformaciones que llevan a una nueva "cuestión social" (Hamzaoui, 2005: 32)

A partir de los aportes de M. Hamzaoui, se entiende que: "El espacio local se ha convertido en un campo de experimentación de la acción pública de acuerdo con la reorientación de las políticas sociales, junto con la aparición de nociones y dispositivos que dan cuenta de las nuevas formas de entender la acción social" (Hamzaoui, 2005: 15)

La base que sostiene esta nueva concepción dentro de lo social pretende actuar sobre una "nueva cuestión social" a partir de un tratamiento de "gestión localizada de problemas diferentes". Para el autor, lo local y el territorio son entendidos como lugares de toma de conciencia de los fenómenos de desintegración y fragmentación social, pudiendo ensayar en los mismos estrategias de acción mensurables y manejables. De esta manera: "El retorno de lo local en lo social, o la territorialización de la intervención social, plantea así un problema añadido: el de la localización de lo social en contraste con la mundialización de la economía, privilegiando la búsqueda de soluciones locales a problemas globales" (Hamzaoui, 2005: 16)

En el intento de conceptualizar y caracterizar este proceso territorializador a nivel de la acción pública social a la que hace referencia el autor, se desarrollarán a continuación algunas de sus principales características.

Por un lado, la **responsabilización de la población** en cuanto a la resolución de los problemas que forman parte de las estrategias pensadas para cada territorio es una de las piezas fundamentales de este modelo. En ese sentido para el autor se percibe "(...) un cierto retorno con fuerza de la dimensión moral que justifica que un derecho a la ayuda social o al empleo ha de ser meritorio e implica una responsabilidad individual o, más aún, implica una formulación de contrapartidas a los derechos sociales" (Hamzaoui, 2005: 11). De esta manera, convven los modelos de intervención con una perspectiva más *activa*, mediante la implicación, territorialización y responsabilización de los beneficiarios con estrategias de corte centralizador y distributivo, que serían visualizados como parte de un modelo más *pasivo*.

Dentro de esta idea de responsabilización en el nuevo modelo territorializador de políticas sociales, se visualiza un pasaje desde la concepción de "sujeto de derecho" a "ciudadano responsable" o "usuario – cliente" de la administración y gestión de los recursos sociales. Para este autor, la modernización y reorientación de la acción pública subraya de alguna manera: "(...) el triunfo de una gestión que se basa en el referente del mercado y de la visión de *management* en el ámbito político" (Hamzaoui, 2005: 167)

Esta responsabilización de los sujetos se sustenta en la idea de **selectividad de las personas y territorios problemáticos** y prestaciones acordes a estos últimos. Para el autor, la desigualdad social está cada vez más referida

a los territorios (integrados – no integrados, regiones y zonas no exitosas – regiones y zonas exitosas en términos de desarrollo) y su grado de inserción económica y tecnológica, dejando de lado que en la mayoría de los casos no son los propios barrios los creadores de problemas sino más bien los nucleadores de personas y grupos que se encuentran en procesos comunes.

En ese sentido, los territorios relegados aparecen no sólo como espacios urbanos problemáticos sino también como lugares de experimentación del desarrollo local. Para el autor: "Ese espacio laboratorio refleja tanto el proceso de descomposición de la política social sectorial y categorial gestionada por el Estado – providencia como la recomposición de una política contractual y transversal, donde el territorio como instrumento de regulación social reemplaza progresivamente la política providencial y vertical de lo social" (Hamzaoui, 2005: 17).

El autor identifica dos dificultades centrales en esta perspectiva de diferenciación que se desarrolla. Por un lado, el perfil cada día más heterogéneo de las poblaciones-objetivo sobre las cuales pretenden trabajar estas nuevas políticas "territorializadas". A esto se suma que los métodos de intervención que aún predominan en lo social responden a categorías del tipo sectorial con una lógica de reparación y redistribución basada en criterios de universalidad. Por otra parte, la gestión social desde lo territorial se basa en el postulado de que "a situaciones desiguales, tratamientos desiguales", o sea se propone la intervención con personas y territorios diferenciados en función de los problemas a tratar y soluciones a desarrollar. Para el autor: "Esta perspectiva gerencial de lo social local –que (re)introduciría el territorio para rehabilitar las especificidades geográficas en las políticas sociales, consideradas como instrumentos de intervención eficaz para analizar mejor los problemas específicos, para adaptar las medidas locales y para desarrollar la proximidad del *partenariado*, con una mayor visibilidad de los resultados – considera los problemas sociales como problemas espaciales. Pero se sabe que, aunque frecuentemente existe una correspondencia entre las desigualdades sociales y espaciales, también es cierto que los factores de paro, de precarización y de exclusión son "extraterritoriales"" (Hamzaoui, 2005: 141)

El intento por delimitar poblaciones y territorios específicos de intervención dentro de este nuevo esquema de lo social también define los actores e instituciones implicadas. Lo que el autor define como estrategias de *partenariado*, podrían entenderse en las estructuras más cercanas a sistemas latinoamericanos como **nuevos modelos de intervención interinstitucional**. Este marco de colaboración entre actores institucionales y periféricos se organiza desde un modelo transversal y global que intenta consolidar y multiplicar recursos y mecanismos de concertación, de consulta, de negociación y de trabajo en red.

Esta nueva fórmula de "red institucional" se basa en la movilización de los diversos actores e instituciones con lógicas en muchos casos divergentes pero con incidencia en la misma población o territorio definido. El objetivo principal de esta iniciativa es resolver aquellos problemas sociales que eran tratados tradicionalmente desde acciones sectoriales y separados desde lo técnico – institucional (Hamzaoui, 2005: 159).

En ese sentido, las críticas sobre la acción social sectorizada que fundamentan este nuevo tipo de funcionamiento "(...) se centran en torno a la dispersión de sus objetivos y sus métodos. La acción social global y de coordinación social se percibe como doblemente coherente, ya que interviene simultáneamente sobre las diferentes categorías de problemas encontrados para una misma población, y sobre problemas similares, comunes a las diferentes categorías de población" (Hamzaoui, 2005: 97)

Estas estrategias de trabajo interinstitucional (*partenariado*) se basan en una concepción pragmática de resolución de problemas, que no apunta a la creación o fortalecimiento de recursos y servicios, y por tanto al mantenimiento de las organizaciones ya establecidas. Por el contrario, tiende a desarrollar una lógica de lo "discontinuo" y lo "flexible", apoyándose en una supuesta eficacia de las acciones (Hamzaoui, 2005: 124)

Para el autor, en este modo de operar fundado sobre una "regulación intersectorial y territorializada" es necesario redefinir las funciones, alcances y fronteras entre las diferentes políticas sociales presentes en un territorio. Para Hamzaoui cabe preguntarse en qué medida este proceder interinstitucional genera nuevas posibilidades fundadas en la liberalización, intercambio recíproco y convergencia de actores presentes en un mismo terreno, o por el contrario no perpetua diferentes niveles de poder presentes en el mismo proponiendo relaciones más del tipo "tutelar".

Por último, dentro de las características que el autor subraya en este modelo de políticas diferenciadas y territorializadas, se encuentran las nociones de **participación e implicación** que se proponen desde allí. Para Hamzaoui, esta nueva corriente transforma a los "titulares de derecho" en "ciudadanos llamados responsables" o "usuarios – clientes" de las administraciones y servicios sociales. "Esta "nueva" configuración de la acción pública intenta (...) movilizar a los "usuarios-clientes" e implicarlos, haciéndoles participar concretamente en la concepción y la evaluación de las prestaciones, del servicio y de su recorrido de inserción" (Hamzaoui, 2005: 166)

Para el autor, la propuesta de implicación de las personas en la gestión de sus propios recursos y dificultades deja planteado el riesgo de legitimar una desigualdad de hecho, donde las personas quedan diferenciadas entre

"solventes – no solventes" y donde este "usuario –cliente" o "ciudadano responsable" debe "(...) luchar contra el impedimento, la desinserción y la descalificación social, más que (proponer) un proceso de participación-implicación, en un proyecto de vida abierto que le permita reafirmar sus propias elecciones y ejercer su capacidad de autonomía" (Hamzaoui, 2005: 168)

La lucha contra las desigualdades y las discriminaciones desde las cuales parten estas políticas sociales "territorializadas" se basan en una gestión diferenciada de los individuos y territorios, que renuncia de hecho a la intervención sobre los mecanismos socioeconómicos y las elecciones políticas, las tecnologías de la modernización y la organización del aparato productivo que, como se mencionó en el primer y segundo capítulo de esta tesis, desestabilizan la sociedad salarial y debilitan el sistema de protección social. En ese sentido, "(...) el desarrollo de "nuevas" políticas públicas en materia social constituye un salto, pasando de una problemática centrada en la lucha contra las desigualdades hasta llegar, en la actualidad, a un tratamiento social individualizado de la pobreza y de la "exclusión social". Estamos ante medidas que ya no quieren "corregir" las desigualdades y las "inadaptaciones", sino que pretenden gestionar las diferencias y las especificidades" (Hamzaoui, 2005: 181).

A este riesgo se suma el peligro de reforzar la estigmatización ya presente sobre determinados barrios y sectores de la población, al proponer una gestión que particulariza sobre personas y territorios que, como fue trabajado en el tercer capítulo de este trabajo, son asociados "(...) al hecho de residir en un espacio considerado como un lugar de rechazo, que se ha vuelto sinónimo de fracaso, de marginalidad social y de delincuencia" (Hamzaoui, 2005: 187)

Complementando el desarrollo de Hamzaoui en relación a la territorialización a nivel de políticas sociales, Svampa (2005) coloca algunos de los aspectos que identificaron lo que entiende como "modelo asistencial participativo" de desarrollo del estado argentino a partir de la década de los 90'.

De acuerdo a la autora, el modelo neoliberal ha promovido a lo largo de las últimas dos décadas un esquema de "no-ciudadanía" restringido a los sectores más vulnerables que, apoyado en la aplicación de programas focalizados y la búsqueda de la auto-organización comunitaria: "(...) tiende(n) a promover el desarrollo de una ciudadanía restringida, de muy baja intensidad, bajo la mirada vigilante del Estado y el control constante de las agencias multilaterales de crédito" (Svampa, 2005: 88)

Esta figura de ciudadanía restringida que Svampa plantea como "modelo participativo-asistencial" se ha desarrollado sobre la base de tres ejes: el desarrollo de una política focalizada, la omnipresencia del Estado y la participación en redes comunitarias. En ese sentido: "No por casualidad, el lenguaje de los organismos internacionales aparece atravesado por esta exigencia de auto-organización comunitaria, en estrecha conexión con la creciente actualidad que toma la noción de "capital social", uno de los núcleos ideológicos del modelo neoliberal" (Svampa, 2005: 89)

Con un alto impacto a nivel del territorio, los organismos internacionales y las políticas que estos plantean de "lucha contra la pobreza" consisten fundamentalmente en el desarrollo de redes comunitarias locales, que tiene como objetivo central de acuerdo a estos actores el generar nuevas formas de participación social y estrategias de "empoderamiento" en los sectores de la población más pobres (Svampa, 2005: 89)

Para la autora, la potencialidad de las redes territoriales y el trabajo comunitario abre la discusión sobre este asunto y sus múltiples complejidades.

Por un lado, afirma que: "(...) desde las agencias multilaterales y los organismos oficiales la invocación de estas formas de participación basadas en la auto- organización colectiva apuntan a una ciudadanía de "baja intensidad" (expresión de Guillermo O'Donnell), cuya funcionalidad con el nuevo esquema de dominación no puede ser soslayada" (Svampa, 2005: 89)| Esta "llegada" al territorio permite al Estado, a través de políticas sociales focalizadas y redes comunitarias, instalarse en el terreno de los movimientos sociales urbanos y a partir de allí promover una dinámica "resocializadora".

Por este último motivo, para Svampa debe reconocerse que estas nuevas prácticas y modelos de intervención estatal más cercanos al territorio han permitido tanto en Argentina como en otros países de América Latina la producción y fortalecimiento de movimientos sociales innovadores. El alcance y sostenibilidad de estos actores queda como cuestionamiento a seguir profundizando en el análisis de esta nueva tendencia a nivel de políticas públicas sociales.

4.3)Proceso territorializador en políticas sociales: ¿respuesta a la desintegración social?

A partir del intento de conceptualización en referencia al proceso de territorialización en políticas sociales, es necesario reflexionar acerca de la posibilidad de este nuevo modelo de generar procesos concretos de integración social, o al menos reforzar los antiguamente establecidos.

En una de sus obras, Robert Castel (2004) se cuestiona cómo proteger y garantizar la seguridad a todos los individuos en el marco de una nación; y en ese sentido se pregunta: "(...) ¿cómo se consiguió vencer la inseguridad (social) asegurando la protección (social) de todos o de casi todos los miembros de una sociedad moderna para hacer de ellos individuos en el sentido cabal del término? (...) En una palabra: concediendo protecciones fuertes al trabajo; o también: construyendo un nuevo tipo de propiedad concebida y puesta en marcha para asegurar la rehabilitación de los no propietarios, la propiedad social" (Castel, 2004: 41)

Es decir, por un lado, se planteó la asociación de protecciones y derechos a la condición del trabajador, y en ese sentido: "El trabajo se ha vuelto *el empleo*, es decir, un estatuto (...) que incluye garantías no mercantiles como el derecho a un salario mínimo, las protecciones del derecho laboral, la cobertura por accidentes, por enfermedad, el derecho a la jubilación o retiro, etc." (Castel, 2004: 42) Como se desarrolló en el capítulo I de este trabajo, la noción de sociedad salarial que el autor plantea no sólo refiere a una mayoría de la población activa asalariada, sino especialmente a una sociedad donde gran parte de la misma accede a la ciudadanía social fundamentalmente a partir de la consolidación del estatuto del trabajo (Castel, 2004: 42)

Por otra parte, se ha habilitado un acceso masivo a la propiedad social, como un elemento de seguridad para aquellos que se encontraban excluidos del acceso a la propiedad privada. Para Castel, "(...) se podría caracterizar la propiedad social como la producción de equivalentes sociales de las protecciones que antes estaban dadas sólo por la propiedad privada" (Castel, 2004: 42 – 43)

En ese proceso, el Estado ha cumplido un rol central, no sólo a través de la extensión de una serie de dispositivos que aseguraban al individuo, sino también como un reductor de riesgos, a través de la intermediación de obligaciones y la aplicación de leyes de protección social (Castel, 2004: 44)

Sin embargo, este tipo de sociedad salarial que propone el autor continúa siendo diferenciada y altamente desigualitaria, y en contraposición a esto fuertemente protectora. La propuesta del autor se basa en la creencia en

cuanto a la necesidad de reforzar una "sociedad de semejantes", la cual plantea es: "(...) una sociedad diferenciada, por lo tanto jerarquizada, pero en la cual todos los miembros pueden mantener relaciones de interdependencia porque disponen de un fondo de recursos comunes y de derechos comunes. El carácter irreductible de la oposición propietarios/no propietarios queda superado así gracias a la propiedad social que asegura a los no propietarios las condiciones de su protección. El Estado (el Estado de bienestar, o más bien el Estado social) es el garante de esta construcción: estas protecciones son de derecho, constituyen el modelo en expansión de los derechos sociales que proporcionan una contrapartida concreta, virtualmente universal, a los derechos civiles y a los derechos políticos" (Castel, 2004: 46 – 47)

A pesar de esto, en la actualidad para el autor estos sistemas de protección se han convertido en elementos complejos y costosos y de gran fragilidad, no insertando ya al individuo como lo hacían lo que este denomina como "protecciones de proximidad". "Por consiguiente, se entiende que los actuales cuestionamientos del Estado social referidos al debilitamiento, incluso al derrumbe de los colectivos debido a la vigorización poderosa de los procesos de individualización, pueden pagarse con un aumento masivo de la inseguridad social" (Castel, 2004: 51 – 52)

Para enfrentar lo que Castel denomina como "inseguridad social" se plantea dos estrategias; por un lado proveer a la categoría "trabajo" la centralidad que esta tenía décadas atrás y por otro la "reconfiguración de las protecciones sociales" y las políticas que estas determinan.

Para el primer caso, el autor sostiene que el empleo sigue cumpliendo un rol central en el "destino social" de la mayoría de la población. Sin embargo, la diferencia sustancial con la realidad de hace algunos años es que a pesar de que el trabajo no ha perdido su importancia, si lo ha hecho la consistencia de la cual surgía su rol protector. Para esto: "(...) la vía regia a explorar es la de la búsqueda de nuevos derechos capaces de dar seguridad en esa situaciones aleatorias y asegurar las trayectorias marcadas por la discontinuidad" (Castel, 2004: 104)

En ese sentido, se asiste en la actualidad a lo que Castel denomina como "fragmentación de los empleos", no sólo en lo que respecta a los contratos laborales sino también en la flexibilización de las tareas que implica cada trabajo. Acompañando esto, el desempleo ha aumentado considerablemente en las últimas décadas y también las alternancias entre períodos de actividad e inactividad. Esto resulta en la incapacidad por parte del Estado de asociar derechos y protecciones a situaciones laborales que ya no son lo suficientemente estables y estructuradas. Una posible respuesta a esta situación sería transferir los derechos del estatuto del empleo a la persona del trabajador y

de esta forma establecer una continuidad de los derechos del trabajador a pesar de la discontinuidad en las trayectorias profesionales personales (Castel, 2004: 105 – 106)

En relación a una necesaria transformación de los esquemas de protección social, Castel sostiene que las implicancias de la aplicación del modelo clásico en la actualidad profundizan una distancia entre un determinado sector de la población que sigue beneficiándose de protecciones fuertes a partir de los derechos que obtiene como sector trabajador; mientas que otra gran parte de la sociedad va quedando por fuera de este sistema de protecciones o sin ninguna inscripción a este. Por este motivo: "(...) la estructura misma de este tipo de protecciones, que descansa en la constitución de categorías homogéneas y estables de poblaciones y que brinda sus prestaciones de una manera automática y anónima, (...) las haría no aptas para atender la diversidad de las situaciones y de los perfiles de individuos a la espera de protecciones" (Castel, 2004: 89)

En ese sentido, a lo largo de las dos últimas décadas para el autor se ha procesado un cambio en el régimen de protección social, el cual ha estado orientado principalmente a atender a los "dejados-de-lado" por el modelo anterior. Dentro de sus principales medidas, este nuevo sistema contiene una: "(...) multiplicación de las prestaciones mínimas sociales condicionadas a los recursos o ingresos (nulos o muy reducidos) de los beneficiarios, desarrollo de políticas locales de inserción y de políticas de la ciudad, de dispositivos de ayuda para el empleo, de socorro a los que menos tienen y de "lucha contra la exclusión"" (Castel, 2004: 89)

Algunos de los aspectos positivos de estas transformaciones fueron expuestas en el capítulo II de esta tesis, sin embargo cabe destacar dos cambios planteados por Castel dentro de este modelo reciente: mayor flexibilidad en el régimen de protecciones brindadas por el Estado y una diversificación de las intervenciones sociales, las cuales se ajustan a las realidades particulares de la población objetivo a la que apuntan y en definitiva promueven una individualización en su implementación (Castel 2004: 90) De esta manera, estas transformaciones se presentan para el autor: "(...) como una respuesta a la crisis del Estado social cuyo funcionamiento centralizado, administrador de reglas universales y anónimas, se revelaría inadaptado en un universo cada vez más diversificado y móvil. La nueva economía de las protecciones exige, se dirá, que se vuelva, más allá de la estatización de lo social, a una consideración de estas situaciones particulares y en última instancia de los individuos singulares" (Castel, 2004: 91)

A pesar de lo innovador de estas medidas, para el autor se corre el riesgo de llevar la acción pública social hacia un recentramiento de las protecciones sobre aquellas poblaciones y personas que se encuentran por fuera del sistema ya sea porque sufren una discapacidad o desventaja en el sentido amplio de la palabra. A su vez, estas

medidas apuntan a quebrar una tradición desresponsabilizante propia del modelo clásico de protección social; es decir la promoción de la movilización de los beneficiarios para la búsqueda de soluciones a su situación actual. Para Castel, lo paradójico se ubica justamente en la exigencia de activación a aquellos sectores que justamente tiene pocos o ningún recurso para encontrar la respuesta o salida a su realidad (Castel, 2004: 91 – 92)

En este marco, de acuerdo a Castel sería necesario asegurar, tal como lo planteo en el terreno del trabajo, una continuidad de los derechos, a pesar de la diversidad de situaciones y discontinuidades en la distribución de las prestaciones. Esto implicaría conformar un régimen homogéneo de derechos, que conforme un campo de protección social que supere la inscripción a determinados colectivos o realidades particulares (Castel, 2004: 95)

Por otra parte, dentro de este nuevo modelo, como se mencionó previamente, la base ha sido la consideración de los aspectos individuales de aquellas situaciones que han quedado por fuera de las protecciones brindadas fundamentalmente por el trabajo. Para Castel, en ese contexto se hace necesario considerar a estas poblaciones: "(...) no como personas asistidas sino como miembros iguales provisoriamente privados de las prerrogativas de la ciudadanía social, fijándose como objetivo prioritario procurarse los medios, que no son sólo materiales, de recuperar esa ciudadanía. Más en concreto, y paralelamente a la continuidad de los derechos ya mencionada, habría que promover una *continuidad y una sinergización de las prácticas* que apuntan a la reintegración de los sectores con dificultades" (Castel, 2004: 98 – 99)

Finalmente, del acuerdo al desarrollo teórico del autor, no se puede afirmar que estos nuevos dispositivos han tenido sólo consecuencias negativas para el establecimiento de un nuevo modelo de acción pública social, sin embargo es necesario visualizar sus limitaciones y posibilidades de cambio a partir del análisis y evaluación de sus diversas vertientes. De esa manera, para Castel: "Se puede *reivindicar* un derecho porque un derecho es una garantía colectiva, legalmente instituida, que más allá de las particularidades del individuo, le reconoce el status de miembro de hecho y derecho, por ello mismo "derechohabiente" para participar en la propiedad social y gozar de las prerrogativas esenciales de la ciudadanía (...)" (Castel, 2004: 101 – 102)

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

El objetivo central que dirigió este trabajo ha sido el análisis acerca de los fundamentos e implicancias en el desarrollo durante las últimas dos décadas de una tendencia a nivel de la territorialización del sistema de políticas públicas sociales. Como se planteo al comienzo de esta tesis, el motivo de selección del tema se fundamenta en la actualidad del mismo y las consecuencias concretas que tiene al enmarcar un modelo particular de protección social y de práctica profesional en lo que respecta al Trabajo Social como disciplina.

Como acercamiento inicial a la temática, se puntualizan las principales transformaciones, identificadas por diversos autores, en el mundo del trabajo en las últimas dos décadas y sus implicancias sobre un nuevo modelo de intervención estatal. En primer lugar, se destaca la perspectiva de Robert Castel (1997) en relación al desarrollo de un modelo de "sociedad salarial" entendida como representación de integración y pertenencia social, que a pesar de su heterogeneidad sostenía una sociedad con individuos "insertos" en lo laboral, a partir de su condición salarial.

Este modelo, que para el autor comienza a gestarse a partir de la década del 30' del Siglo XX en los países europeos desarrollados, comienza a mostrar los primeros signos de decadencia a la entrada de los 70'. Para la comprensión de estos cambios estructurales en el mundo del trabajo, se tomó el planteo teórico de Ricardo Antunes quien reconoce dos niveles de crisis contemporáneas en el mundo del trabajo; por un lado, aquella que atañe a la dimensión "material" del trabajo, es decir a la objetividad de la clase trabajadora, con consecuencias en el proceso de trabajo, de producción de capital, entre otros; y por otro lado, una crisis atada en términos generales al plano de la subjetividad de cada trabajador y de la labor que éste desempeña.

Incorporando la realidad latinoamericana y nacional en el escenario laboral, se desarrollaron las líneas propuestas por Mariela Quiñones y Marcos Supervielle en relación a la situación dada a partir de la década de los 90' en términos de trabajo y empleo para América Latina.

Por último y como idea central del capítulo I, se marcó la noción trabajada por Denis Merklen en cuanto al pasaje desde un modelo de identidad referido a las vinculaciones de individuos con su realidad laboral hacia un esquema de referencia atado fuertemente al "barrio" que se habita y lo que este puede ofrecer.

El autor plantea que el esquema de integración laboral se ve trastocado en las últimas dos décadas del siglo XX; identificándose un corrimiento desde la figura del trabajador integrado socialmente a partir de sistemas de protección y seguridad social dados por la propia condición de asalariado, hacia un individuo que en caso de no contar con una situación de estabilidad dada por su situación laboral, se sitúa en los "márgenes" de la sociedad. En ese marco, el barrio permite fijarse a un territorio, configurando un sistema de intercambios y solidaridades, que compensan las carencias dadas.

Esta primera parte de la tesis indica no sólo la centralidad del eje "trabajo" para la comprensión de los modelos de protección social más clásicos (los cuales encierran como elemento central la pertenencia a colectivos laborales) sino también los cambios más recientes en los esquemas de políticas públicas aplicados no sólo a nivel de Latinoamérica sino también en el plano nacional. El territorio, y más específicamente el barrio, comienza a visualizarse desde el Estado como el "campo" central para la aplicación y seguimiento de diferentes dispositivos de intervención social.

En ese sentido, en el capítulo II de este trabajo se focaliza el análisis hacia los sistemas de protección social desarrollados a nivel general y principalmente en América Latina en los últimos treinta años. Para esto, se comienza con el desarrollo teórico de Gosta Esping Andersen y su conceptualización de la figura "Estado de Bienestar" y la interrelación de la misma con la noción de "desmercantilización". Esta última da cuenta del proceso mediante el cual la prestación de un servicio se convierte en un derecho que posibilita que una persona pueda vivir por su cuenta sin depender del mercado. La capacidad "desmercantilizadora" de un Estado ha sido fundamental desde la perspectiva de Esping Andersen para poder explicar el desarrollo de los Estados de Bienestar y su relación con el mundo del trabajo. En esa línea, se presenta también la tipología elaborada por este autor en relación a tres modelos de Estado de Bienestar: de tipo liberal, corporativista y social demócrata, vinculando a cada uno de estos los modelos desarrollados por algunos países. En cuanto a la realidad latinoamericana, Carlos Barba (2004) plantea que, por un lado, no se identifican a nivel del continente características que den cuenta de un proceso continuo y "real" de Estados de Bienestar en sí mismo, ya sea por la fluctuación en el establecimiento de estados democráticos y la garantía de derechos civiles o políticos. A su vez, tampoco se han desarrollado significativamente derechos sociales de carácter general para toda la población y tampoco ha sido la clase obrera un factor determinante en el establecimiento de estos últimos. El mercado como otro actor fundamental también presenta características particulares en la región. A diferencia de los países presentados en el esquema de Esping-Andersen, los

latinoamericanos muestran mercados imperfectos, segmentados, oligopólicos o monopólicos y no han favorecido una salarización universal[16].

Ante la idea de un nuevo paradigma de bienestar social para los países de América Latina, se destaca que, aún con diferentes intensidades, se visualizan diversas respuestas a la "cuestión social" del continente a través del establecimiento de Estados Sociales que procesan de varias formas las problemáticas de sus ciudadanos en cada territorio. Sin embargo, de acuerdo a Merklen (2005), los países latinoamericanos preceden a las corrientes reaganianas y thatcherianas promoviendo la desarticulación de los antiguos modelos de desarrollo económico y en la consiguiente aplicación de modelos neoliberales, lo cual presenta su momento culmine en la década de los 90'. En resumen, de acuerdo a Laurell (2000) en el terreno del bienestar social, las medidas concretas planteadas por los gobiernos neoliberales para la reducción de la intervención estatal han sido: privatización del financiamiento y producción de los servicios, recorte del gasto social con la eliminación de programas y disminución de beneficios, focalización del gasto y descentralización a nivel local. En cuanto a una posible revisión a partir del siglo XXI de los lineamientos principales que esta doctrina proponía a nivel de la región, de acuerdo a Repetto y Andrenacci (2005), tres propuestas afectaron de manera clara a partir de esta época lo que ellos identifican como el "complejo institucional de la política social": la desestatización, la descentralización y la focalización.

A partir del desarrollo de las consecuencias que estas tres tendencias, resulta claramente visible el rol que comienza a tomar el territorio para la promoción de diferentes medidas a nivel de lo social por parte del Estado.

Para el caso de las principales transformaciones en la matriz de bienestar nacional, se toma en esta tesis como período de referencia los años 1985 – 2000, a través del planteo teórico de Midaglia y Antía (2007). Ante un proceso de empobrecimiento creciente en el Uruguay en los comienzos del Siglo XXI, sumado a la fragmentación social y pérdida de equidad a la interna de la sociedad uruguaya, comienzan a visualizarse, de acuerdo a las autoras, cambios significativos a nivel de los esquemas de protección social en el país. Sin embargo, algunos asuntos como las pautas económicas internacionales, el legado institucional acumulado en los últimos años de reforma, las clientelas de los servicios y el surgimiento de nuevos puntos de veto sobre el ajuste de determinadas políticas sociales podían (y continúan siendo) operadores de continuidad u obstaculización de las revisiones e innovaciones que en lo referente a lo social promueve la Izquierda en el gobierno.

---

[16] La clasificación de Estados de Bienestar latinoamericanos que realiza este autor refiere al desarrollo teórico de Fernando Filgueira, quien presenta tres modelos de Estados Sociales en América Latina, que comprenden el período 1930 – 1970: "universalismo estratificado", "regímenes duales" y "regímenes excluyentes".

En lo referido a la noción de territorio que se toma como base para el análisis en esta tesis, se colocaron en el capítulo III las referencias teóricas de R. Katzman (2001) quien analiza las transformaciones a nivel de la sociedad urbana en tres líneas. En primer lugar, el aumento de población económicamente activa que mantiene un vínculo precario e inestable con el mundo del trabajo. Al mismo tiempo, la progresiva reducción de los espacios públicos que permiten el contacto entre diferentes clases pero en las mismas condiciones de igualdad; y por último, la cada vez más profunda concentración de los sectores pobres de la sociedad en espacios urbanos segregados.

En el interés de identificar las posibilidades del territorio de constituirse como espacio de integración social, resulta relevante el desarrollo de Katzman en la identificación de una relación directamente proporcional entre el aumento de las disparidades en los ingresos y condiciones de trabajo de determinados sectores de la población y la creciente segmentación en la distribución de los recursos y servicios del Estado en el espacio urbano. En definitiva, para este autor, la consolidación de la segregación residencial de los pobres reforzaría a su vez los procesos de diferenciación de ingresos y de segmentación de los servicios. Esta noción es subrayada en ese capítulo a través de la propuesta teórica de Wacquant (2007) en cuanto al establecimiento reciente de una "marginalidad avanzada", traducida en la expulsión al margen del espacio social y físico de una gran parte de la población de las ciudades urbanizadas. Una de las ideas de este autor para destacar en el objetivo de esta tesis es su noción en cuanto a la "estigmatización territorial" y sus derivaciones en la intervención público-estatal. De acuerdo a Wacquant, determinadas zonas que han sido clasificadas socialmente como de "no-derecho" o "fuera de la ley", habilitan la construcción de respuestas especiales para sus poblaciones. Para el autor, en muchos casos esto tiende a estigmatizar aún más a estas poblaciones, impactando en sus posibilidades reales de inserción y circulación en determinados espacios públicos o en el mercado laboral.

En el intento de conceptualizar lo que se entiende en esta tesis por "políticas sociales territorializadas", se plantea previamente algunas nociones centrales de Merklen (2005), las cuales ya fueron colocados en el capítulo I del trabajo, pero son profundizadas en este último. El autor sostiene que el "barrio", como figura de análisis para la sociología contemporánea, debe visualizarse como el espacio central de inscripción territorial en las sociedades actuales. En ese sentido, el territorio se configura de acuerdo al autor a partir y en función de los diferentes sistemas de solidaridad que operan en el mismo, a saber: familia, partidos políticos o instituciones religiosas y criterios territoriales de cercanía (vecindario). Como se mencionó a lo largo del trabajo, en la nueva dinámica impuesta por las políticas sociales (en especial aquellas promovidas por organismos internacionales) las comisiones o asociaciones barriales comienzan a jugar un rol preponderante en la demanda y gestión de determinados dispositivos locales. De

acuerdo a Merklen, la llegada de determinadas instituciones y políticas públicas al barrio determinan el grado de inserción de cada territorio en la sociedad y la posibilidad de insertar ese espacio en el conjunto ciudad.

Sin embargo, lo que su desarrollo teórico marca como potencialidades aparecen como las limitantes propias del territorio – barrio como espacio de inserción social. Por un lado, de acuerdo al autor, gran parte de lo que sucede en la sociedad y regula a la misma se construye por fuera de lo local, tomando como actor principal al Estado. Por otra parte, la capacidad de participar para cada ciudadano no puede (ni debe) quedar limitada a las posibilidades que otorga un territorio determinado. Así, sostiene que, en la medida en que los individuos no encuentren una circulación e inserción real en su propia ciudad, esto impactará en su incapacidad de encontrar una entrada al mundo laboral y a la vida institucional, y por lo tanto al ejercicio de una ciudadanía plena.

Para la conceptualización de "políticas sociales territorializadas" se toma fundamentalmente el desarrollo teórico de M. Hamzaoui, subrayando las principales características de esta nueva tendencia a nivel de políticas públicas. Esta, para el autor, ha tomado a lo local como campo de experimentación de la acción pública, llevando adelante estrategias y dispositivos que permiten visualizar formas novedosas de comprender la acción social. Las características puntualizadas son: responsabilización de los usuarios, selectividad de las personas y territorios problemáticos, modelos de intervención interinstitucional y participación e implicación de la población.

Complementado esta perspectiva, se toma la idea de M. Svampa acerca del desarrollo reciente de un "modelo participativo-asistencial", el cual se basa de acuerdo a la autora en tres ejes: desarrollo de una política focalizada, la omnipresencia del Estado y participación en redes comunitarias. En esa línea, los organismos internacionales han tenido un fuerte impacto en el establecimiento de este tipo de propuestas a nivel de los diferentes Estados sociales latinoamericanos, en donde el fortalecimiento de redes locales a nivel comunitario tendería a generar formas novedosas de participación e involucramiento de la sociedad, así como el "empoderamiento" de los sectores más pobres de la población.

Por último, dentro de las ideas centrales de esta tesis, se suma el trabajo de Castel (2004) en relación a la noción de "inseguridad social" y sus diferentes componentes. Ante el cuestionamiento de cómo superar este relativamente nuevo estado de "inseguridad" en el cual se ubican gran parte de las sociedades contemporáneas, el autor propone dos alternativas: otorgar la centralidad que la categoría "trabajo" tenía años atrás y reconfigurar el sistema de protecciones sociales actual y las políticas de inserción que este desarrolla.

En esta necesidad de "reconvertir" los modelos de acción pública social se centra el objetivo de este trabajo. Se entiende que la relevancia cada vez mayor del "territorio" como categoría central para la planificación, aplicación y seguimiento de las políticas sociales en nuestro país y a nivel de la región da cuenta de nuevas formas de entender y actuar sobre lo social.

Poner énfasis acerca de lo que "sucede" en cada barrio o localidad, sus principales problemáticas y necesidades y las potencialidades en el involucramiento de su población para la puesta en funcionamiento y seguimiento de sus posibles respuestas, es una medida que acerca al Estado a sus ciudadanos y posibilita su involucramiento y participación. En ese sentido, y tomando la pregunta eje de esta tesis, podría decirse que a nivel general lo que se ha entendido como políticas sociales territorializadas apuntan a procesos de integración social. Sin embargo, estos procesos se encuentran limitados en sí mismos, dado que lo local y sus actores no podrían (ni deberían) tomar la responsabilidad en la búsqueda de estrategias que enfrenten lo que Castel denomina como "inseguridad social".

El desafío se ubica justamente en explorar diferentes alternativas en los esquemas de protección social actuales que encuentren un equilibrio entre las propuestas individualizadoras y referidas a nuevas problemáticas a nivel social y el fortalecimiento de aquellos derechos sociales ya establecidos como centrales para el ejercicio de la ciudadanía.

Algunas preguntas que quedan planteadas a partir de este trabajo serían:

- ¿De qué forma las recientes transformaciones en el esquema de bienestar social en nuestro país han impactado en el fortalecimiento de los diferentes actores sociales locales? ¿Han generado nuevas formas de participación de la sociedad civil?
- ¿Qué incidencia tiene actualmente la cooperación internacional, a través de sus diversas agencias y programas, en la promoción de esta nueva tendencia territorializadora en políticas sociales a nivel nacional?
- ¿Qué consecuencias han tenido las nuevas instancias de intervención interinstitucional desarrollados a nivel estatal en los últimos 6 años en Uruguay? ¿Han favorecido a la conformación de nuevas estrategias de integración social?

Tomando los sistemas de protección social como uno de los pilares para el desarrollo de ciudadanía social, se afirma de acuerdo a R. Castel que: "Las condiciones de aplicación y de ejercicio de un derecho pueden negociarse, pues no se puede confundir la universalidad de un derecho y la uniformidad de su puesta en práctica. Pero un

derecho como tal no se negocia, se respeta. Por lo tanto, podemos aplaudir los esfuerzos realizados para reorganizar la protección social a fin de acercarla a las situaciones concretas y las necesidades de los usuarios, pero hay una línea roja que no se debe franquear. Es la que confundiría el derecho de estar protegido con un intercambio de tipo mercantil, que subordina el acceso a las prestaciones únicamente a los meritos de los beneficiarios o, incluso, al carácter más o menos patético de la situación en la cual se hallan. Hay que recordar con firmeza que la protección social no es solamente el otorgamiento de ayudas a favor de los más desamparados para evitarles una caída total. En el sentido fuerte de la palabra, es la condición de base para que todos puedan seguir perteneciendo a una sociedad de semejantes" (Castel, 2004: 102)

BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, Ricardo. *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo.* Ediciones Herramienta. Taller de Estudios Laborales. Buenos Aires. 2005.
- Antunes, Ricardo. *Adeus al trabalho? Ensaio sobre as Metamorfose e centralidade do mundo do trabalho.* Quinta edición. Editorial Cortez / Unicamp. Brasil. 1998
- Antunes, Ricardo. "Dimensoes da crise e metamorfoses do mundo do trabalho". En: *Revista Serviço Social e Sociedade*, Nº 50, Año XVII, Abril 1996. Editorial Cortez. San Pablo.
- Baraibar, Ximena. "Algunas vinculaciones entre los procesos de exclusión social y los cambios en el mundo del trabajo". En: *Revista Serviço Social e Sociedade*, Nº 65, Año XXII, Marzo 2001. Editorial Cortez. San Pablo.
- Baraibar, Ximena. "TAN CERCA, TAN LEJOS: acerca de la relevancia "por defecto" de la dimensión territorial". En: *Revista Fronteras*, Nº 5. Segunda época. 2009. DTS/FCS. Montevideo.
- Barba Solano, Carlos. *Régimen de bienestar y reforma social en México.* Cuadernos de la Cepal. Serie de Políticas Sociales Nº92. Santiago de Chile. 2004.
- Cardozo, Santiago. "Transiciones dentro y fuera del mercado de empleo en Uruguay (1991 – 2006) Transformaciones en la estructura social y su impacto sobre los ciclos vitales ocupacionales". En: *Revista Prisma "Empleo e integración social"*, Nº 23. 2008. Revista Semestral de Ciencias Humanas. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- Castel, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Editorial Paidós. Buenos Aires. 1997.
- Castel, Robert. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Editorial Manantial. Buenos Aires. 2004.
- Clemente, Adriana – Girolami, Mónica. *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar.* Editorial Espacio. Buenos Aires. 2006.

- Esping-Andersen, Gosta. *Los tres mundos del Estado del Bienestar.* Ediciones Alfons El Magnànim. Valencia. 1993.

- Filgueira, Fernando. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, Residualismo y Ciudadanía Estratificada. En: Roberts, B. *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana.* Ediciones Flacso / SSRC. Costa Rica. 1998.

- Hamzaoui, Mejed. *El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social.* Nau llibres / PUV. Valencia. 2005.

- Katzman, Ruben. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". En: Revistas de la CEPAL. Nº 75. Diciembre 2001. Ubicación: pág. Web.

- Krmpotic, Claudia (coordinadora). *Trabajo duro, trabajo sucio. La inserción laboral de jóvenes residentes en barrios críticos.* Editorial Espacio. Buenos Aires. 2005.

- Laurell, Asa Cristina. "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo". En: Elizabeth Borgianni y Carlos Montaño (orgs.). *La política social hoy*. Editorial Cortez. San Pablo. 2000.

- Merklen, Denis. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983 – 2003)*. Editorial Gorla. Buenos Aires. 2005.

- Merklen, Denis. "Vivir en los márgenes: La lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos de Gran Buenos Aires hacia fines de los 90". En: Svampa, Maristella (editora). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Segunda edición. Editorial Biblos. Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires. 2003.

- Midaglia, C. y F. Antía. "La izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?". En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº 16. 2007. Ediciones Cauce. Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

- Pereira, Potyara. "La política social en el contexto la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social". En: Elizabeth Borgianni y Carlos Montaño (orgs.). *La política social hoy*. Editorial Cortez. San Pablo. 2000.

- Repetto, Fabián – Andrenacci, Luciano. "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina". En: Andrenacci, Luciano (compilador). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea.* Ediciones Prometeo Libros – Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. 2006

- Soldano, Daniela – Andrenacci, Luciano. "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, Luciano (compilador). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea.* Ediciones Prometeo Libros – Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. 2006

- Supervielle, M. y M. Quiñones. "Evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo". En: *Documento de Trabajo* Nº 45. 2005. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

- Svampa, Maristella. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo.* Editorial Taurus. Buenos Aires. 2005.

- Wacquant, Loïc. *Los condenados de la ciudad*. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires. 2007.