

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

**La inserción e integración social a través de políticas
sociales.**

María Carolina López Davyt

Tutor: Ximena Baraibar

2011

INDICE.....	2
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPITULO 1: <u>EL ESTADO</u>	7
1-1) UNA FORMA DE INTEGRACION SOCIAL: EL ESTADO DE BIENESTAR, ESTADO SOCIAL O WELFARE STATE.....	7
1-1.1) Las Políticas Sociales del Estado de Bienestar.....	12
1-1.2) Crisis y transformación del Estado de Bienestar.....	16
1-2) EL ESTADO NEOLIBERAL Y SUS POLÍTICAS SOCIALES.....	18
CAPITULO 2: <u>INSERCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL</u>	25
2-1) LA INSERCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL EN LA SOCIEDAD SALARIAL.....	25
2-1.1) Crisis de la Sociedad Salarial y la problemática de la integración e inserción social.....	27
2-2) CUESTIÓN SOCIAL, DESAFILIACIÓN, EXCLUSIÓN SOCIAL, POBREZA E INDIGENCIA.....	29
2-3) LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA. POLITICAS DE INTEGRACIÓN Y POLITICAS DE INSERCIÓN SOCIAL, PROGRAMAS CONDICIONADOS Y PROGRAMAS DE EMERGENCIA VINCULADOS AL EMPLEO.....	33
CAPITULO 3: <u>LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN E INERCICÓN SOCIAL EN NUESTRO PAIS</u>	43
3-1) DE LA INTEGRACIÓN A LA DESINTEGRACIÓN DE LA SOCIEDAD URUGUAYA.....	43
3-2) EL PANES Y TRES DE SUS PROGRAMAS: INGRESO CIUDADANO, RUTAS DE SALIDA A LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y TRABAJO POR URUGUAY.....	53
3-2.1) Ingreso Ciudadano.....	54
3-2.2) Rutas de Salida a la Exclusión Social.....	55
3-2.3) Trabajo por Uruguay.....	56
3-3) COMENTARIOS SOBRE LOS PROGRAMAS.....	58
CONCLUSIONES.....	64

BIBLIOGRAFIA.....68

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. La misma se propone contribuir al análisis sobre la inserción e integración social implementadas mediante algunas de las Políticas Sociales del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) desarrollado por el MIDES entre los años 2005 y 2008.

El objeto de estudio del presente trabajo son las políticas sociales que procuran la integración e inserción social de sus beneficiarios. Concretamente se busca analizar en que medida el Ingreso Ciudadano, Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay como programas del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) contribuyen a la inserción e integración social.

El PANES como política social de inserción e integración social procuró contribuir a la integración social de sus beneficiarios, se organizó en base a siete componentes o programas que promovían un enfoque integral. Como se señaló en el párrafo anterior, tres de dichos programas son considerados en el presente trabajo: Ingreso ciudadano, Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida. El PANES se proyectó mediante una intervención pública transitoria diseñada para funcionar en los dos primeros años de gobierno que asumió en el año 2005 y su puesta en marcha se enmarca en la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Dicha entidad ministerial procuró reorganizar la esfera de la asistencia pública, no sólo instrumentando y coordinando la ejecución de los programas mencionados, sino también incorporando en su órbita una serie de instrumentos sociales dispersos en el entramado público (INAU, INAMU INJU) los cuales dan cuenta de nuevas demandas sociales. (Midaglia y Antía, 2007:145)

La motivación por el tema surge vinculada a los procesos de desintegración social en nuestro país, ya que *“El mundo contemporáneo se enfrenta a la paradoja de una integración física, económica y cultural con escasos precedentes, y, al mismo tiempo, a la reapertura de un proceso centrifugo en los modos de integración social”* (Solano y Andrenacci, 2005:19). Por dichos motivos se eligió políticas sociales que procuran, aunque de manera diferente, la inserción e integración social de sus beneficiarios. De esta manera, el eje que estructura el

presente trabajo es el análisis sobre la Inserción e Integración Social de la sociedad uruguaya entre 2005 y 2008.

El objetivo general del presente trabajo es problematizar los factores que contribuyen en la inserción e integración social. El objetivo específico es considerar en que medida los programas mencionados contribuyeron a la inserción e integración social de sus beneficiarios.

La hipótesis que se plantea en el presente trabajo es que el Ingreso Ciudadano, Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay como Políticas Sociales, en el marco del PANES implementado en nuestro país entre 2005 y 2008, resultaron ser una medida paliativa de la situación y mejora de la calidad de vida de un grupo significativo de ciudadanos, contribuyendo así a la inserción social de los beneficiarios, pero no resultaron ser una medida de salida efectiva de la situación de exclusión, de manera que no contribuyeron de manera significativa a la integración social.

Estos modernos planes de inserción e integración se han convertido en una estrategia de acción generalizada en América Latina, pero la particularidad del caso uruguayo reside en la forma en que se pretende ensamblarlos con el resto de las intervenciones públicas. Ya que éstas iniciativas buscaron ser uno de los eslabones articuladores de los servicios universales de bienestar con los programas específicos de protección o asistencia social. (Midaglia y Antía, 2007 :145)

Al concluir el plazo establecido de ejecución del PANES, se implementó el Plan de Equidad el cual se define como una propuesta de largo plazo que busca incidir en la estructura de desigualdades vigente en el país, ya sea de tipo socioeconómico, de género, de etnia, regionales, entre otras. No obstante, en el corto plazo se plantearon abordar de manera amplia las situaciones de pobreza retomando y trascendiendo así la operativa del Plan de Emergencia (Midaglia y Antía, 2007:144)

Esta última particularidad del Plan de Equidad le imprime al Plan de Emergencia, sobre todo en el imaginario de los beneficiarios y los ciudadanos en general, actualidad a los programas sociales considerados en el presente trabajo, retomando y replanteando las políticas sociales.

Se considera relevante el análisis del Ingreso Ciudadano, Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay, al entenderlos emblemáticos de una forma diferente a la conocida hasta el momento en materia de políticas sociales, entendiéndolos vigentes como se señaló en el párrafo anterior.

En el capítulo 1 se comienzan planteando, las formas de intervención estatal implementadas desde 1960 en Europa y en América Latina: El Estado de Bienestar y el Estado Neoliberal, con sus intervenciones en materia de Políticas Sociales.

Posteriormente, en el capítulo 2 se considera la Inserción e Integración social, para lo cual se recrea la Sociedad Salarial como un momento en el cual la integración social logró niveles muy significativos; para luego pasar a señalar las posteriores transformaciones que acentuaron los procesos de pobreza, indigencia y exclusión social. Y por último se consideran las políticas sociales implementadas por los Estados para dichas problemáticas. Concretamente se conceptualizan las políticas de integración e inserción, así como programas de transferencia condicionada y de emergencia vinculadas al empleo.

En el capítulo 3 se realiza una reseña histórica de la intervención del Estado en nuestro país, desde 1900 hasta nuestros días, considerando particularmente los procesos de reforma recientes donde se profundiza en tres programas del PANES que se proponen contribuir a la Inserción e Integración Social de sus beneficiarios: el Ingreso Ciudadano, Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay, en el marco del Plan de Atención Nacional de Emergencia Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Finalmente se realizan conclusiones sobre la temática desarrollada.

Para la elaboración del presente trabajo se considero únicamente material bibliográfico tanto referido a las categorías que serán analizadas, como a los programas, (relativos a su formulación y a la evaluación de sus impactos), que son el objeto del mismo.

CAPITULO 1: EL ESTADO

Solano y Andrenacci (2005:18) señalan que durante las dos últimas décadas del siglo XX se registraron cambios en el funcionamiento de tramas y estructuras sociales de los países capitalistas, así como en los modos que en ellos adquieren las intervenciones sociales del Estado. Dichos cambios se remiten primeramente, a modificaciones en el funcionamiento de la economía capitalista, las cuales han producido transformaciones en los modos de integración y en los problemas que se suelen entender como “cuestión social”, y en segundo lugar, las políticas sociales pasaron de centrarse en la extensión de protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas, a priorizar la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima “por detrás y por debajo” del mercado de trabajo. Los autores sostienen también que no se trata ya de una crisis y transformación del modelo, ya que los cambios están lo suficientemente consolidados como para suponer que estamos viviendo una etapa nueva de las economías capitalistas y de los modos de integración social.

El presente capítulo centra su análisis en “*el Estado*” al entender que éste, junto con el mercado, la familia y comunidad, cumple un rol central en el funcionamiento de la sociedad en general. Así como dicho rol adquiere mayor relevancia en situaciones de degradación de la calidad de vida de porciones muy significativas de la población.

Primeramente se considera el “*Estado de Bienestar*”, “*Welfare State*”, o “*Estado social*” ya que si bien la política social existía antes de él, es en éste en el que adquiere mayor desarrollo. Se continúa por el Estado Neoliberal con sus respectivas políticas sociales como “solución a los males provocados por el modelo anterior”. Se considera dichos modelos por tratarse de dos modos de integración social implementados en nuestro país desde hace aproximadamente 70 años.

1-1) UNA FORMA DE INTEGRACIÓN SOCIAL: EL ESTADO DE BIENESTAR, ESTADO SOCIAL O WELFARE STATE

El Estado Social, implicó un tipo de intervención estatal en la economía capitalista, que procuró garantizar un piso homogéneo y relativamente alto en las condiciones de vida de la

población a través de la “socialización” o “desmercantilización” de una parte importante de los costos de reproducción de individuos, familias y grupos, así como desarrolló un conjunto de condiciones estrictas para el funcionamiento del mercado de trabajo. Estas lógicas, constituyen en gran medida objetivos de Políticas Sociales en los países capitalistas desde la década de 1930 hasta la década de 1980 (Solano y Andrenacci, 2005:18).

Si bien existieron políticas sociales antes del Estado de Bienestar, fue en él donde adquirieron su desarrollo, y “...: *aunque la literatura lo muestra en crisis y metamorfosis desde fines de los años setenta, (...) siguen siendo un patrón de referencia ineludible para comprender la política social moderna*” (Ibidem:33).

Dichos Estados han tenido un gran ritmo de crecimiento en muchos países, básicamente durante los años 60 y 70. “*Lo que antes eran Estados vigilantes, Estados de ley y de orden, Estados militaristas o incluso órganos represivos de gobiernos totalitarios, ahora son instituciones predominantemente preocupadas por la producción y distribución de bienestar social (...) fenómeno insólito en las sociedades capitalistas*”. (Gosta Esping Andersen, 1990:17).

Desde una perspectiva amplia, Gosta Esping Andersen (1990) vincula al Estado de Bienestar con la economía política y centra sus intereses en el amplio papel del Estado para gestionar y organizar la economía, de manera que los problemas de empleo, salarios y de la orientación macroeconómica global se consideran componentes integrales del complejo del Estado de Bienestar. Es entonces que se introducen los conceptos de “desmercantilización”, “estratificación social” y “empleo” como claves para conformar la identidad del Estado de Bienestar. (Ibidem: 18)

Resulta relevante profundizar sobre dichos conceptos. La desmercantilización se genera cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado, de manera tal que los ciudadanos puedan decidir libremente y sin una potencial pérdida del empleo, de los ingresos o de la seguridad social, dejar de trabajar cuando lo consideren necesario. Es así que “(...) *el status de alguien como ciudadano competirá o incluso reemplazará a su posición de clase* (Ibidem: 19)”. La estratificación Social adquiere cabal importancia, ya que la política social busca abordar los problemas de ésta, pero también los produce, la igualdad ha sido algo que se planteaban

producir los Estados de Bienestar. Por último, el empleo es una característica muy presente en dichos Estados, ya que posibilita que los mismos no presenten déficit, pues los costos importantes de un sistema de bienestar solidario, universalista y desmercantilizador se encuentran sujetos a una minimización de los problemas sociales y una maximización de los ingresos por salarios.

En este sentido es que no se toma como indicador fundamental la existencia de programas sociales y la cantidad de dinero que se gasta en él para definir un Estado como de "Bienestar", sino el "como" se gasta dicho dinero en los distintos programas. Así como se consideran los derechos sociales, pero en términos de su capacidad para generar "desmercantilización". (Ibidem: 20).

El Estado de Bienestar implica una responsabilidad estatal para asegurar mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos. Las características históricas de los Estados han desempeñado un papel fundamental en la formación de dichos "*mínimos básicos*", así como las coaliciones de la clase política resultan determinantes de que se consoliden distintos tipos de Estados de Bienestar. (Ibidem17).

Gosta Esping Andersen (1990:46), realiza un análisis internacional comparativo del cual sostiene que los derechos sociales y la estratificación del bienestar, presentan ordenamientos cualitativamente diferentes entre Estado, mercado y familia. O sea, la combinación entre Estado, Mercado y Familia, dan lugar a la presencia de derechos sociales o no y a un orden de estratificación diferente

Es así que los Estado Sociales, los sistemas de políticas sociales, constituyen un conjunto interrelacionado de dispositivos que combinados con la operación del mercado, de las familias y comunidades proveen ciertos niveles de bienestar y de protección social. Los Estados sociales resultan ser partes dentro de un sistema más complejo de producción de bienestar. Las personas se liberan de necesidades y riesgos no solo por lo que hacen los Estados, sino también por lo que hacen las familias y los mercados especialmente el mercado laboral. Cuando cambian estas dos esferas de producción de riesgos y necesidades, los dispositivos del Estado social deberán ajustarse para cubrir adecuadamente dichos riesgos. (Figueira y otros 2005:8)

A las variaciones, Gosta Esping Andersen (1990) las agrupan en tres tipos de regímenes¹, aunque en la realidad no existe un caso puro:

1- En el Estado de Bienestar *“liberal”* predomina la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, y las transferencias universales modestas o los planes modestos de seguros sociales. De esta manera los subsidios favorecen principalmente a una “clientela”² con ingresos bajos, así como en general son modestos y estigmatizantes. El progreso de la reforma social ha sido circunscrito a normas tradicionales y liberales de la ética del trabajo. Los límites de la protección social igualan a la propensión marginal a optar por la ayuda social en vez del trabajo. Por este motivo las reglas para estos derechos son estrictas y a menudo asociadas a un estigma. El Estado estimula el mercado, de manera pasiva – garantizando sólo un mínimo – o de manera activa – dando subsidios a planes privados de protección social. (ibidem: 47). Este tipo de régimen minimiza los efectos de desmercantilización; limita el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación. Dicho orden es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, y de un bienestar social para mayorías diferenciadas por el mercado. Esta particularidad, incentiva un dualismo político de clase entre los dos sectores. (ibidem: 48)

2- El Estado de bienestar *conservador* es fuertemente corporativista y predomina la conservación de las diferencias de status, por lo cual los derechos fueron vinculados a la base y al status social. Se despliega una estructura estatal para desplazar al mercado como proveedor de bienes sociales, por lo cual los servicios particulares y los beneficios adicionales en el empleo tienen una incidencia mínima. El impacto redistributivo de estos estados es insignificante, ya que como se planteó anteriormente procuran conservar las diferencias de status. Están fuertemente comprometidos con la *“familia tradicional”* por lo cual intervendrán cuando se encuentre agotada la capacidad de ésta para hacer frente a sus obligaciones. Es así que la seguridad social suele beneficiar a la madre que no trabaja, los servicios de ayuda familiar están subdesarrollados. (Ibidem: 48).

3- En el Estado *socialdemócrata* el principio del universalismo y de desmercantilización de los derechos sociales se han extendido también a las nuevas clases medias. La

¹ “Hablar de un régimen denota el hecho de que en la relación entre el Estado y la economía, están entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos” (Gosta Esping-Andersen. 1990: 18).

² Se entiendo pertinente conservar el término “cliente” que utiliza el autor refiriéndose al régimen liberal, y no “ciudadanos” por ejemplo, ya que es una nomenclatura específica del ambiente mercantil al cual el régimen prioriza.

socialdemocracia fue la fuerza dominante impulsora de la reforma social. Los socialdemócratas buscaban un Estado del Bienestar que promoviera una igualdad en los estándares más elevados no una igualdad en las necesidades mínimas. Esto implicaba que los servicios y prestaciones se elevaran hasta unos niveles mínimos equiparables incluso con los gastos más particularizados de la nueva clase media, así como que la igualdad se proporcionaría garantizando a los obreros la completa participación en la calidad de los derechos disfrutados por los más pudientes. (Ibidem :48)

Esta situación implica elevada desmercantilización y programas universalistas que, sin embargo se adaptan a expectativas diferenciadas. Todos los estratos están incluidos en un sistema de seguro universal, los subsidios se gradúan de acuerdo con los ingresos habituales. Este modelo fuerza al mercado y, consecuentemente, construye una solidaridad fundamentalmente universal a favor del Estado de Bienestar. Todos tienen subsidios, todos son dependientes y probablemente, todos se sentirán obligados a pagar. (Ibidem: 49)

La política de emancipación del régimen socialdemócrata se dirige tanto al mercado como a la familia tradicional. El principio es no esperar hasta que se agote la capacidad de ayuda de la familia sino socializar prioritariamente los costes de esta. El ideal no es maximizar la dependencia del individuo respecto de la familia, sino las capacidades para la independencia individual. El modelo es una fusión peculiar de liberalismo y socialismo. El Estado se compromete directamente y con una pesada carga de servicios sociales, no solo para atender a las necesidades de la familia, sino también para permitir que las mujeres puedan elegir el trabajo en lugar del hogar. Quizás la característica más sobresaliente del régimen socialdemócrata sea la fusión de bienestar social y trabajo. Está obligado a garantizar al mismo tiempo el pleno empleo y a depender enteramente de su logro. Ya que por un lado, el derecho al trabajo tiene una categoría igual al derecho de protección de los ingresos. Por otra parte los enormes costes del mantenimiento de un sistema de bienestar social solidario, universalista y desmercantilizador significan que debe minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos por salarios. Y como mejor se hace esto es con el mayor número de gente trabajando y el menor número posible de personas viviendo de transferencias sociales. (ibidem: 50).

1-1.1) Las Políticas Sociales del Estado de Bienestar.

Pereira (1992) plantea que las Políticas Sociales se refieren a aquellas modernas funciones del Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía. Lo cual no implica que la política social, de una manera u otra no haya estado presente antes del Estado de Bienestar consolidado en la posguerra, pero es en este que, *“La política social integra un complejo político-institucional denominado seguridad social que constituye la base conceptual y política del Estado de Bienestar o del Welfare State. (...) en éste se articula, constituyen su sustancia y logra su mayor desarrollo”* (Pereira, P.1992:150).

La coyuntura que rodeo al Estado de Bienestar presenta particularidades que posibilitaron el desarrollo de la política social como política de seguridad social, integrante del Estado de Bienestar. Para esto la cuestión social fue determinante, pero también resulto significativa la crisis económica mundial, la segunda guerra mundial, la prosperidad económica de la posguerra, el surgimiento del fascismo y el comunismo. (Ibidem: 149).

Las Políticas Sociales del Estado de Bienestar pueden ser clasificadas como *“Políticas contributivas, contractuales y mercantilizables o Políticas distributivas no contractuales, no contributivas y desmercantilizables”*. (Ibidem: 149). Las primeras están orientadas para atender las necesidades de los ciudadanos insertos en el mercado de trabajo (privado o público) y/o en el sistema de previsión contributivo. Buscan garantizar, por intermedio del seguro social, un ingreso al trabajador y su familia cuando este ve suspendida la posibilidad de percibir ingresos mediante el trabajo o cuando gastos especiales (casamiento, nacimiento, o muerte) disminuyen su poder adquisitivo (Ibidem: 151). Se vinculan estrictamente con la condición del trabajador, y el aporte privado, excluyendo a quien no está en dicha categoría, es así que al otorgarle especial relevancia al mercado de trabajo y a la renta obtenida por el trabajador mediante su inserción en este mercado, deja de lado significativas parcelas de la población sin condiciones de trabajar, y por lo tanto, desmonetizadas y sin capacidad contributiva. Son políticas que buscan principalmente la autoprevisión del ciudadano, impuesta por el Estado y organizada bajo la forma de seguro (lo cual supone la contrapartida financiera del beneficiario) cuyo nivel de participación y prestación varía según la renta obtenida (Ibidem: 151).

Las segundas (políticas “*distributivas, no contractuales, no contributivas y desmercantilizables*”) son aquellas desarrolladas como prestación de beneficios y servicios sociales públicos, total o parcialmente cubiertas por el Estado, independientes de contribuciones previas, inserción en el mercado de trabajo o, en algunos casos, de la renta de los beneficiarios. Se vinculan a la capacidad económica general del Estado, basadas principalmente en impuestos recaudados por el poder público. Son políticas que abarcan a todos los ciudadanos, y no sólo a los que tienen renta o capacidad de contribuir. Pueden asumir dos formas: “*monetarias*” (transferencias de dinero a los ciudadanos) o “*no monetarias*” (servicios y beneficios gratuitos relativos a la educación, salud, asistencia social u otras provisiones costeadas o subvencionadas principalmente por el Estado) (Ibidem: 152).

La Política Social del Estado de Bienestar es una política que “...*por privilegiar el status de ciudadanía como una prerrogativa de todos, excede la visión contractualista de la protección social y va a englobar y proteger como un deber del Estado, al pobre, al incapacitado para el trabajo, al desempleado y al excedente (expulsado definitivamente del mercado de trabajo)*” (Ibidem: 152).

La protección social del Estado de Bienestar, respaldada en la visión *no contractualista* de protección social se caracteriza en general por “...*Integración del seguro, beneficios y servicios sociales, por intermedio de la gestión unificada; universalización de la cobertura, con la participación estratégica de la asistencia social, como forma de incorporar en el sistema a los no contribuyentes; prevención de los riesgos, infortunios e incertidumbres futuras, además de la compensación por las pérdidas y daños del presente* (Ibidem: 153).

Otra clasificación de las Políticas Sociales del Estado Social se remite a aquellas políticas públicas que tiene como objeto de intervención común “*lo social*”, lo cual le otorga cierta especificidad. Es a lo social que le competen todas las 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), así como los medios para proteger a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Dentro de dicha clasificación se incluye al empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social. Dicha postura plantea abordar la Política Social del Estado de Bienestar a partir de tres modalidades: *una política del trabajo, la política de servicios universales y la política asistencial*. (Soldano y Andrenacci 2005:32).

La *Política del Trabajo*, adquiere un rol primordial, ya que “(...) 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 una política social que la antecedió” (Ibidem:37). La Política del Trabajo se remite a considerar que la generalización del empleo asalariado en los países capitalistas convirtió a las relaciones salariales en el modo predominante de vida de los sectores no poseedores de capital. Pero la Política Social, transformó este modo de participación en la división social del trabajo en un status garante de condiciones de vida, asegurando contra las irregularidades del ciclo económico, contra los riesgos individuales de la vida activa, capaz incluso de habilitar procesos de movilidad social ascendente a través de políticas de pleno empleo. En este sentido el Estado toma el rol de mediar entre los intereses del capital y del trabajo, garantizando una fuerte tutela jurídica de los sectores asalariados, considerados como “eslabón débil” del equilibrio sistémico. Dicho rol lo desempeña, de manera directa: regulando las formas y las condiciones bajo las cuales se podían firmar los contratos de trabajo, los tiempos y tipos de remuneración, horarios mínimos y máximos, responsabilidades en accidentes de trabajo, indemnización por despido, etc. Regula también de manera indirecta, ya que al estar consolidado un status de “asalariado”, se generaliza un sistema de seguros basado en la protección socializada de los riesgos de la vida activa (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte). Estos sistemas ya existían, pero el estado los hizo obligatorios, regulando el acceso, la composición actuarial y las prestaciones. De esta manera transforma un riesgo individual en un riesgo colectivo (Ibidem:36).

Las *políticas de servicios universales*, refieren a los servicios de educación básica, atención primaria de salud e infraestructura social. Estos fueron siempre preocupaciones de los niveles públicos locales y regionales, pero su transformación en sistemas de acceso universal y gratuito, son procesos graduales que no van más allá del siglo XIX. Por lo tanto, si bien dichos servicios ya existían, es en el Estado Social que pasan a regular estándares mínimos de condiciones de vida para ciudadanos y residentes legales, lo que se le llama, “*umbral de ciudadanía*” en términos de protección social. El sistema educativo y la salud pública se secularizan, o sea se independizan progresivamente de las instituciones religiosas, se las transforma en sistema de acceso universal y gratuito. El sistema educativo público logra incorporar imperativos de socialización y elementos tendientes a configurar una oferta de mano de obra apropiada al mercado de trabajo generalizado. La universalidad de la educación

pública constituyó un complejo institucional capaz de transferir umbrales mínimos de recursos simbólicos y técnicos que relativizó barreras étnicas, religiosas y socioeconómicas, a la vez que desarrollo el núcleo de la enseñanza media y universitaria, trascendiendo los umbrales mínimos y transformándose en el núcleo de la transferencia de calificaciones y de desarrollo científico y tecnológico. El sistema de salud se desprende progresivamente del “dispositivo asistencial” mediante la generalización y la profesionalización de la medicina y de los establecimientos hospitalarios. (Ibidem: 37).

Por otro lado, la provisión pública de infraestructura social, por un lado pasa a garantizar el acceso a la mayor parte de la población, salvando las diferencias entre riesgos y rentabilidades de las inversiones, así como logra mantener el nivel de precios reales de los servicios en umbrales bajos, reforzando indirectamente el poder adquisitivo de los salarios. La sociedad ya contaba con infraestructura pública, pero las modalidades contemporáneas innovan respecto a los imperativos de higiene y sanidad de fines del siglo XIX, así como el Estado del siglo XX desarrolla, incorpora o regula diversos servicios de infraestructura social tales como el transporte público, las comunicaciones y la energía. (Ibidem: 38).

Respecto a la *política asistencial*, reciclada y adaptada a los nuevos tiempos creó mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo en expansión, o cuya absorción era demasiado irregular y tenue como para satisfacer condiciones de vida básica en sociedades monetarizadas, “los pobres” en sentido contemporáneo. Básicamente desde que las redes de proximidad y de sociabilidad primaria dejaron de garantizar la plena integración, (o de prevenir la masiva desintegración) de sujetos y grupos al occidente feudal, un conjunto de prácticas e instituciones profesionalizadas más o menos públicas, gestionaron la supervivencia, el sostén y la resocialización pacífica o compulsiva de los “desafiliados”. La naturaleza y alcance de esas intervenciones, sus “poblaciones-objetivo” y sus modalidades de intervención fueron variando en los distintos momentos. Mediante la generalización de las relaciones salariales y la consolidación de redes de servicios universales se redujo a la política asistencial a un rol marginal, o que al menos se especulaba que lo fuese, pero esta no desapareció del todo como práctica específica y aislable de las otras Políticas Sociales. (Ibidem: 39).

1-1.2) Crisis y transformación del Estado de Bienestar

Durante los últimos 20 años del siglo XX, se asiste a una etapa de crisis y transformación de un “*modelo de dinámica socioeconómica, de producción y reproducción de modos de vida, de regulación pública del mercado de trabajo y de la protección social, de formas específicas de gobernabilidad y legitimidad: los años del Estado Social*” (Soldano y Andrenacci 2005:18).

Solano y Andrenacci (2005) plantean que el Estado de Bienestar tuvo su punto culminante en los años 80; Pereira (1992) sostiene que hasta 1970 tuvo una expansión significativa ese patrón de organización institucional y política, que integró el contrato al status de ciudadanía y permitió a los trabajadores y a los pobres en general obtener avances relativos en su lucha contra el capital.

Las razones de este estancamiento son diversas, básicamente se le atribuye a la crisis del petróleo y el desequilibrio del sistema monetario internacional. Los momentos críticos del Estado de Bienestar van a enfrentarse con la reaparición del ideario liberal. (Pereira, P.1992:153).

Las repercusiones de esta nueva etapa son notorias. A partir de los ‘70 se registraron importantes cambios en el funcionamiento de tramas y estructuras sociales de los países capitalistas, así como en los modos que en ellos adquieren las intervenciones sociales del Estado. Dichos cambios se refieren a transformaciones en la integración y en los problemas que se suelen entender como “cuestión social”; y por otro lado se pasa de una política social cuyo centro de gravedad se situaba en la extensión de protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas, a otra cuyo centro de gravedad es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima “por detrás y por debajo” del mercado de trabajo. (Soldano y Andrenacci 2005:18).

Los cambios sufridos por los Estados se vivencian a través del surgimiento y consolidación de nuevos modelos de política social relativamente diferenciados de los predecesores. Dichos modelos de políticas sociales se remitieron a profundizar el proceso de transformación en los modos de regulación pública del mercado de trabajo, el alcance de la remercantilización de la protección social, el surgimiento de estrategias alternativas de

gestionar el desajuste entre empleo formal y protección social, la privatización parcial o total y la desuniversalización de los esquemas públicos, así como la concentración de esfuerzos en programas específicos y focalizados de intervención asistencial. (Ibidem: 19).

Pero a pesar de sufrir sensibles reorientaciones conceptuales y programáticas, guiadas por la ideología neoliberal/neoconservadora, el sistema de seguridad social, con sus respectivas políticas, continúa funcionando en casi todas partes del mundo, aunque llama la atención que los cambios no han significado enfrentar de manera más eficiente las nuevas demandas y problemas sociales. (Pereira, P.1992:154).

Estas reorientaciones implican la descalificación y la destrucción de la vertiente no contractual y distributiva del sistema imperante en el modelo anterior, para priorizar una vertiente con una gran valorización del esquema de seguro. Esta situación general implicó que considerables sectores de la población, que no están insertos en el mercado de trabajo o que no poseen capacidad para contribuir con el sistema de previsión, quedarán a merced de la atención selectiva, focalizada, estigmatizante y precaria de la protección social pública y de la caridad privada. Se privilegia la lógica del contrato, y por lo tanto del seguro por sobre el status de ciudadanía que requiere la garantía incondicional de plenos derechos y condiciones de protecciones a todos los individuos mediante la participación de un amplio programa de asistencia social. Es así que se genera un retraimiento de la participación del Estado en el proceso de provisión social (producción y distribución de bienes y servicios), a pesar de que su presencia continúa fuerte en la regulación y en el financiamiento de las políticas de Seguridad Social. De esta manera se enfatiza la responsabilidad individual en contraposición a la responsabilidad del colectivo social junto al bienestar del ciudadano (Ibidem: 155).

Dado que los cambios de los Estados Sociales de las últimas décadas han sido muy importantes, resulta impropio hablar de una crisis del modelo sino que ha surgido y se ha consolidado un nuevo modelo de política social relativamente diferente de los anteriores, *“La profundidad del proceso de transformación en los modos de regulación pública del mercado de trabajo; el alcance de la remercantilización de la protección social; el surgimiento de estrategias alternativas de gestionar el desenganche entre empleo formal y protección social; la privatización parcial o total y la desuniversalización de los esquemas públicos; la concentración de esfuerzos en programas específicos y focalizados de intervención asistencial; todo muestra el surgimiento y consolidación de nuevos modelos de política social, relativamente*

diferenciados a los predecesores" (Soldano y Andrenacci 2005:18). Dichas transformaciones no representan ya una etapa de crisis de un modelo, pues los cambios se encuentran lo suficientemente consolidados como para suponer que estamos viviendo una etapa nueva de las economías capitalistas y de los modos de integración social. (Soldano y Andrenacci, 2005:19).

Es en dicho contexto donde se implementan las políticas sociales que se consideran posteriormente en el presente trabajo.

1-2) EI ESTADO NEOLIBERAL Y SUS POLITICAS SOCIALES

Ante la reorientación política, económica y social que se describió anteriormente surge como alternativa fuerte el neoliberalismo. El mismo plantea que el anterior modelo llevo a una crisis económica, política y moral, para lo cual proporciona una explicación y una propuesta para salir de dicha crisis. Su explicación parte del postulado de que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de los recursos económicos y de la satisfacción de las necesidades de los individuos. De manera tal que todos los procesos que obstaculizan, controlan o suprimen el libre juego de las fuerzas de este –intervencionismo estatal y de las instituciones de bienestar- tendrán efectos negativos tanto sobre la economía como sobre el bienestar y la libertad de los individuos. (Laurell, A 2005:243).

Entiende nocivo el intervencionismo estatal, ya que este resulta antieconómico y antiproduktivo, y ha provocado una crisis fiscal del Estado y una revuelta de los contribuyentes, así como también porque ha desincentivado al capital a invertir y a los trabajadores a trabajar. Resulta además ineficaz e ineficiente. Ineficaz porque tiende a la monopolización económica estatal y al tutelaje de los intereses particulares de grupos de productores organizados en vez de responder a las demandas de los consumidores dispersos en el mercado; así como resulta ineficiente porque no ha logrado eliminar la pobreza e incluso la ha empeorado con el desplazamiento de las formas tradicionales de protección social basadas en la familia y la comunidad. Y por añadidura ha inmovilizado a los pobres generando en ellos una dependencia del paternalismo estatal. Es en fin, violatorio de la libertad económica, moral y política que solo el capitalismo liberal puede garantizar (Ibidem: 243).

Ante este diagnóstico, plantean que la solución de la crisis es reconstituir el mercado, la competencia y el individualismo. Esto significa eliminar la intervención del Estado en la economía, tanto en su planeación y conducción como en cuanto agente económico directo mediante la privatización y desregulación de las actividades económicas. Para esto, deben reducirse sus funciones relacionadas con el bienestar social. Estas medidas en general potencian el mercado, en cambio para consolidar con fuerza la competencia y el individualismo proponen la disgregación de los grupos organizados, la desactivación de los mecanismos de negociación de sus intereses colectivos y la eliminación de sus derechos adquiridos. Esto se logra con desregulación y flexibilización de la relación laboral y la reducción de las normas y prestaciones laborales fijadas en el contrato colectivo. Proponen también combatir el igualitarismo dado que la desigualdad es el motor de la iniciativa personal y de la competencia entre los individuos en el mercado” (Ibidem: 243).

Por lo cual entienden que el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes “naturales” son la familia, la comunidad y los servicios privados, de manera que el Estado solo debe intervenir, a través de sus políticas sociales, a fin de garantizar niveles mínimos para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no quieren o no pueden producir y los que son, en rigor, de apropiación colectiva, para lo cual propugnan una política de beneficencia pública o asistencialismo con un grado importante de discrecionalidad gubernamental en la decisión respecto a que programa instrumentar y a quien incluir para evitar que se generen derechos. Así como para acceder a los beneficios de los programas públicos se debe comprobar la condición de indigencia. Hay un rechazo al concepto de los derechos sociales y la obligación de la sociedad de garantizarlos a través de la acción estatal. (Ibidem: 244).

Los objetivos de las políticas sociales del Estado de Bienestar vinculadas a un desarrollo con igualdad social, a los neoliberales les resultan “inalcanzables y costosos”, para lo cual plantean sustituirlas por una política social cuyo objetivo principal sea el “*combate a la pobreza*”, el cual implica un conjunto de intervenciones cortas y puntuales con matriz de “*proyecto*”, diseñadas con formas de focalización extrema destinada a amortiguar impactos indeseados de la reconversión macroeconómica garantizando una gobernabilidad, entendida como ausencia de conflicto abierto. Su implementación se realiza mediante la sustitución de servicios públicos por servicios privados regulados por el Estado, los cuales podían ser gestionados de manera eficiente por el mercado. El resto de las políticas sociales, proponen

sean gestionadas mediante la asociación entre fuerzas civiles y gobiernos locales, presuponiendo que la transferencia de la política social a los gobiernos subnacionales y al tercer sector aumenta su eficiencia y transparencia (Soldano y Andrenacci 2005:290).

A pesar de su “*antiestatismo*”, los neoliberales quieren un Estado capaz de garantizar un marco legal adecuado para crear las condiciones propicias de la expansión del mercado. (Ibidem: 244).

Particularmente el modelo Neoliberal, consolida sus políticas Sociales a través de cuatro estrategias o herramientas: La Privatización del financiamiento y producción de los servicios; El Recorte del Gasto Social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; La Focalización del Gasto Social, o sea, su canalización a los grupos indigentes; y la Descentralización al nivel local. (Laurell 2000:248)

La privatización está fuertemente vinculada a dos fenómenos: por un lado crear una demanda de los beneficios o servicios privados (puede estimularla recortando el gasto social público, justificado por el ajuste fiscal, de manera que los servicios de calidad pasen a ser malos o insuficientes, presentando la oportunidad para ser privatizados); así como, para privatizar es necesario generar formas estables de financiamiento de manera de sostener los altos costos de los beneficios o servicios privados. Esto se posibilita comprando con fondos públicos los servicios al sector privado por medio de la subrogación, o mediante los seguros privados. Por último la descentralización requiere maduración suficiente del sector privado, de manera de que este pueda aprovechar el incentivo para su expansión que la retracción estatal implica. Esta situación posibilita la existencia de grandes grupos financieros, cuya expansión e integración se facilita con la desregulación financiera. (Ibidem: 248)

El Gasto público social se remite al gasto que el Estado realiza en educación, salud, seguridad social, vivienda y demás infraestructura para el uso ciudadano. Los usuarios de la misma son la clase media pero sobre todo los ciudadanos en situación de pobreza y pobreza extrema, y como la modificación fue una reducción del mismo, contribuyó al deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población usuaria. Estas modificaciones encuentran su justificación en la crisis fiscal del Estado ya que se sostiene que se ha generado un desfinanciamiento de las instituciones públicas, que ha traído secuelas de deterioro y creciente desprestigio de éstas. Esta situación, como se planteó anteriormente, ayuda a crear la

demanda al sector privado y a hacer el proceso de privatización socialmente aceptable (Laurell, A.C 2000:233-249).

La focalización implica identificar, con la mayor precisión posible, la población objetivo, o sea los beneficiarios potenciales, de manera tal que resulte posible diseñar políticas sociales teniendo en cuenta sus características. Es así que se procura focalizar los recursos disponibles en un número limitado de personas, buscando aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y elevar el impacto per capita de los programas sociales, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios. (Parodi en Martínez, I 1997:15)

El proceso de descentralización política y administrativa, implica transformaciones relativas a la delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder político, tributaria y de asignación de recursos desde el aparato central a las regiones, Estados o departamentos, como a las ciudades y municipio. Constituiría una forma de adecuar demanda y oferta, acercando al consumidor y al prestatario del servicio, así como permitiría incrementar el control de los gestores y la participación de la comunidad (Figueira, 1998: 96).

La descentralización es derivada de dos propósitos, no siempre compatibles, en respuesta a las demandas por democratización y por reducción del gasto público central. Es esta doble motivación la responsable por la diferenciación existente entre los procesos de descentralización, encontrando situaciones que atienden más la necesidad de descargar el nivel central de las demandas y compromisos sociales anteriores y otras que representan un esfuerzo de desplazar el poder desde el nivel central al local, en la búsqueda de una ingeniería institucional más democrática para el gobierno. Cuando la descentralización tiene como motivación principal la reducción del gasto público central, se busca responsabilizar a los niveles sub – nacionales por la prestación de los servicios, en la expectativa de que puedan generar recursos que se sumen a los insuficientes recursos centrales transferidos. El nivel central deja de ejercer la función redistributiva, llevando al aumento de las disparidades regionales. (Fleury en Baraibar s/a:13)

Es así que al hablar de descentralización, no se hace referencia a un proceso de características únicas, y por el contrario la misma puede variar de acuerdo a las opciones

tomadas sobre el tipo de facultades (financiamiento, regulación, provisión, etc.) que son transferidas; las características de la institución (agencia autónoma o institución privada de mercado) a la que se hace la transferencia desde la administración pública; y finalmente según los grados de poder del nivel local (en términos de su capacidad de decisión sobre financiamiento, gestión y diseño de las políticas), tanto del gobierno como de la sociedad civil (Ibidem: 109).

La crítica neoliberal al Estado de Bienestar, está dirigida centralmente a aquellos elementos de la política social que implican desmercantilización, solidaridad social y colectivismo. Condena los derechos sociales, el universalismo, la disociación entre beneficios y prestación laboral y la administración –producción pública de servicios; o sea los elementos que caracterizan sobre todo al Estado de Bienestar Socialdemócrata (Llaurell, A.C 2000:245).

Paralelamente a los cambios promovidos a nivel estatal, hay una redefinición y redistribución de los papeles de los distintos actores encargados de implementar las políticas. Es así que en el modelo neoliberal, la problematización de lo social se ve acompañada por un aumento del papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de las asociaciones de beneficiarios o de las organizaciones barriales (Merklen 2005:126)

Por lo cual en el modelo neoliberal, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Asociaciones de Beneficiarios y Organizaciones Barriales son revitalizadas tienen un actuar en políticas sociales anterior al movimiento de reorientación de las políticas públicas, pero *“...gracias a la nueva orientación de las políticas sociales hacia la participación y la focalización, ciertas organizaciones populares pudieron ampliar su participación en el juego de las políticas sociales”*. (Merklen. 2005:126), ya que la precariedad del empleo y el deterioro de los sistemas de protección social dejan a una cantidad creciente de familias fuera del alcance de los antiguos sistemas sociales apoyados por los sindicatos y el Estado. Es así que alentados por las nuevas orientaciones políticas de las organizaciones internacionales, los Estados se propusieron construir este tipo de interlocutor político; así como las nuevas estrategias políticas contribuyeron a modificar la relación política de las clases populares de manera tal que el juego triangular entre agencias internacionales (proveedores de fondos), ONG y gobiernos convoca a las organizaciones locales como actores privilegiados, representando a las clases populares. (Merklen, D. 2005:129).

Unido a lo anterior, en América Latina, la descentralización como la focalización y en general las transformaciones de las políticas sociales, han sido promovidas activamente por los Organismos Financieros Internacionales condicionando los créditos para programas sociales descentralizados. (Ibidem: 254)

Unido a lo anterior, durante los años cincuenta tuvieron lugar en América Latina las primeras intervenciones de los organismos internacionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero se volvieron más importantes en los años sesenta y masivos a partir de los ochenta. La crisis de la deuda externa dejó a los Estados Latinoamericanos en una situación de dependencia financiera que indujo al recurso cada vez más frecuente de que los gobiernos recurrieran a los mismos (Ibidem: 123). Se impone un “...nuevo sistema de actores implicados en el diagnóstico, la elaboración y la ejecución de la lucha contra la pobreza que gira en torno a tres polos institucionales: El Estado (Descentralizado y reformulado), Organizaciones Internacionales y Organismos no Gubernamentales (ONG) de desarrollo y organizaciones de habitantes. Lo cual significó una reconfiguración del antiguo sistema de actores, que se basaba esencialmente en el papel conjunto de sindicatos y Estado (Ibidem:123).

Este actor va a actuar a nivel intelectual (ya que adquiere una posición de liderazgo, en la producción de datos, en la definición de la problemática y la elaboración de herramientas conceptuales); a nivel de las condiciones de acceso a la ayuda financiera (ya que a partir de 1980 una buena parte de la ayuda es condicionada por la toma de iniciativas de lucha contra la pobreza y no sólo por la adopción de las reformas); así como a nivel de la acción directa, (en los años noventa tanto el BID como el BM se constituyen en proveedores de fondos directos para proyectos de “Lucha contra la pobreza”(Ibidem:124).

Por lo cual, en la política Neoliberal, es una novedad, la intervención de Organismos internacionales de crédito, la “estrecha proximidad entre los Estados y los organismos internacionales de crédito es también una consecuencia del peso adquirido por las concepciones neoliberales, comunes a la mayoría de estos organismos y de los gobiernos de la época” (Ibidem: 122).

La incidencia de los organismos internacionales de crédito en los gobiernos latinoamericanos, se acentúa aún más ante un contexto de reducción de gastos y de crisis

financiera de las administraciones. Los gobiernos “salen a la caza” de estos fondos puestos a disposición en la línea social de los créditos. La obtención de los financiamientos estimula la adopción del punto de vista de los proveedores de fondos en un contexto donde los Estados se encuentran en una posición de inferioridad. (Ibidem: 124).

CAPITULO 2: INSERCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

El presente capítulo considera la Integración e Inserción Social, para lo cual se comienza considerando la integración e inserción social en la sociedad salarial, para luego considerar las Políticas Sociales de América Latina. Políticas de integración y Políticas de inserción social; programas condicionados y programas de emergencia vinculados al empleo.

2-1) LA INSERCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL EN LA “SOCIEDAD SALARIAL”.

La Sociedad Salarial se organiza luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa Occidental. Su inicio remite a la generalización de la situación “*asalariada*” debido al surgimiento de los asalariados no obreros; pero sobre todo se trata de una sociedad donde la inmensa mayoría de la población accede a la “*ciudadanía social*” a partir de la consolidación del estatuto del trabajo. Ante dichas particularidades laborales los miembros de la Sociedad Salarial tuvieron masivamente acceso a la “*propiedad social*”, lo cual implicó acceder a “...*la producción de equivalentes sociales de las protecciones que antes estaban dadas sólo por la propiedad privada*” (Castel 2006 a: 43).

En la sociedad salarial, la suspensión de la inseguridad social no se realizó mediante la supresión y el reparto de la propiedad privada, lo cual hizo que ésta siguiera siendo fuertemente diferenciada y “*desigualitaria*”, a la vez que “*protectora*”, pues las diferentes categorías sociales se benefician de los mismos derechos laborales y protecciones sociales. Dicha particularidad genera que no sea una sociedad de iguales, sino una sociedad de semejantes, diferenciada, 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*” (Castel 2006a: 46)

En la sociedad salarial había una poderosa sinergia entre crecimiento económico, y su corolario empleo casi pleno, desarrollo de los derechos del trabajo y protección social, “...*la Sociedad Salarial parecía seguir una trayectoria ascendente que, en un mismo movimiento, aseguraba el enriquecimiento colectivo y promovía un mejor reparto de las oportunidades y las garantías. Los logros de la sociedad salarial parecían en vías de reabsorber el déficit de*

integración que había caracterizado a los inicios de la sociedad industrial. La cuestión social parecía disolverse en la creencia en un progreso ilimitado” (Castel 2006a:387).

El desarrollo de la sociedad salarial dependió de una condición que “...habrá que preguntarse si estaba intrínsecamente ligada a él o representaba un dato coyuntural: el crecimiento económico (...) mientras había crecimiento económico y Estado Social que mediara, se entendía que todo quien quisiera podía mejorar su condición económica mediante el trabajo” pero también dependía de una serie de condiciones ligadas al desarrollo del Estado Social, ya que plantea la necesidad de un actor central que conduzca las estrategias, obligue a los participantes a aceptar objetivos razonables y vele por el respeto de los compromisos, y es el Estado Social, conceptualizado en el capítulo anterior ese actor, así como la concepción plena del mismo es socialdemócrata.. (Castel 2006a:391).

De esta manera, a raíz de las protecciones generadas por el estatus de asalariado, entre 1950 y 1960 desapareció la condición secular del trabajo asalariado ya que los asalariados burgueses marcaron una lenta promoción. Hasta la década de 1930 a ningún burgués o propietario se le ocurría ser asalariado, esta categoría se limitaba a los obreros. A partir de dicha década surgen profesionales, ejecutivos, administrativos que se autodenominan y se rigen bajo las normas laborales, situación que adquirió mayor relevancia ya que también implicó formas de identidad social nuevas ya no asociadas al patrimonio o la procedencia sino al lugar laboral ocupado. La sociedad se planteaba en torno a diferentes polos de actividades salariales, no era homogénea ni estaba completamente pacificada, pero sus antagonismos tomaban la forma de luchas por los puestos de trabajo y las categorías, ya que estos pasan a generar las “seguridades” de la vida cotidiana así como identidades sociales. El asalariado dejó de ser un estado lamentable para convertirse en un “*modelo privilegiado de identificación*”. Los puestos asalariados se volvieron cómodos, poderosos y prestigiosos. Así como las posiciones sociales dominantes podrían también ser ocupadas por asalariados (Castel 2006a:367).

En la Sociedad Salarial, la integración social es posible por el trabajo, el cual, es el trabajo, como se señaló anteriormente, quien se articula con el Estado social ya que permite protecciones sociales a través de la propiedad social. Mediante el trabajo se conquistó cierta estabilidad en la sociedad salarial. Las condiciones de trabajo y la seguridad del empleo fueron el germen de una estabilidad que permitió organizar historias de vida individuales, y también intergeneracionales. En la articulación entre el mundo del trabajo y la institucionalización de las

protecciones sociales a través del derecho, se lograron diversas protecciones ante numerosas inseguridades sociales. *“La escuela, la vivienda los servicios urbanos, la seguridad y la salud, entre otros, han constituido el gran pilar de huida de la precariedad”*. (Merklen 2005:177).

En la actualidad, en una sociedad moderna, industrializada, urbanizada, donde las protecciones de proximidad si no han desaparecido por completo se debilitaron considerablemente, la seguridad del individuo es dada a través del colectivo. Pero los sistemas de protección son complejos, frágiles y costosos. Ya no integran directamente al individuo como lo hacían las protecciones de proximidad³. Dicha situación implica una fuerte demanda del Estado, ya que con frecuencia es este el que los impulsa, lo legitima y financia. Por lo cual un retraimiento del Estado junto con el debilitamiento, incluso el derrumbe de los colectivos debido a la vigorización poderosa de los procesos de individuación, pueden pagarse con un aumento masivo de la inseguridad social. (Castel, 2006b:52).

2.1-1) Crisis de la sociedad Salarial y la problemática de la Integración e Inserción Social.

A partir de 1970 entra en crisis ese rol que el trabajo adquirió durante el siglo XX y específicamente en la Sociedad Salarial en el cual, como señalamos anteriormente, la generalización y protección del empleo juega un papel fundamental. Ese trabajo considerado no como una *“relación técnica de producción, sino como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social”* (Castel 2006a:15), que tomó el lugar de *“gran integrador”*, sobre todo para las clases populares, ya que atravesó los distintos planos de la vida (la familia, la cultura, la política, etcétera) sin hacer desaparecer las diferencias. Este lugar que pasó a ocupar el trabajo es el que generó *“propiedad social”*.

La conmoción que afectó a la sociedad francesa a principios de 1970 se puso de manifiesto, en primer lugar, a través de la transformación de la problemática del empleo. Esta transformación del papel de *“gran integrador”* desempeñado por el trabajo, produce cambios en los principales parámetros que aseguraban la *“armonía frágil”* en la Sociedad Salarial. La característica más compleja de dicha modificación es la generada por el desempleo, lo cual posibilita la reaparición del perfil de los *“trabajadores sin trabajo”*, los que ocupan en la sociedad un lugar de supernumerarios, de *“inútiles para el mundo”*. Pero otra problemática

³ Por protección de proximidad el autor entiende a las protecciones derivadas de la familia, y el lugar que ocupa en la sociedad.

relacionada y no visualizada tan claramente, es la precarización del trabajo, ya que la diversidad y discontinuidad de las formas de empleo (contrato de trabajo por tiempo indeterminado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, “empleos ayudados”⁴) están reemplazando el paradigma del empleo homogéneo y estable. Esta precarización del trabajo permite comprender los procesos que nutren la vulnerabilidad social y en última instancia, generan el desempleo y la desafiliación⁵ de los ciudadanos. El proceso de precarización atraviesa algunas de las zonas antes estabilizadas del empleo, no tiene nada de marginal, sino que se inscribe en el núcleo de la dinámica de la sociedad, es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno.

Tanto el desempleo como la precarización laboral resultan preocupantes ya que la diversidad y discontinuidad de las formas de empleo están reemplazando el paradigma del empleo homogéneo y estable, la precarización del empleo y el desempleo se han inscrito en la dinámica actual de la modernización *“son las consecuencias necesarias de los nuevos modos de estructuración del empleo, la sombra de las reestructuraciones industriales y la lucha por la competitividad, que efectivamente convierten en sombra a gran parte del mundo”* lo cual cuestiona la estructura misma de la relación salarial. (Castel 2006a:406)

Dichas situaciones generaron cambios a otros niveles, *“Hay un nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masa que, había sido lentamente absorbido. Dando origen nuevamente a significativas porciones de la población en situación de pobreza e indigencia”*. Así como la crisis posiblemente hace desaparecer una *“cierta representación del progreso”*, con la idea de que *“el mañana sería mejor que hoy y en que se puede confiar en el futuro para mejorar la propia condición, (...) la creencia de que existen mecanismos para controlar el devenir de una sociedad desarrollada, dominar sus turbulencias y conducirla hacia formas de equilibrio cada vez más armónicas”*. (Ibidem 413)

⁴ Castel (1992) define al “Empleo ayudado” como el cual es sostenido por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo. (Castel 1992:404).

⁵ El concepto de desafiliación señalado por Castel (1992) se retoma en ítems desarrollado a continuación.

2.2) CUESTIÓN SOCIAL, DESAFILIACIÓN, EXCLUSIÓN SOCIAL, POBREZA E INDIGENCIA

En este punto, se consideran las categorías “Cuestión Social”, “Desafiliación” “exclusión Social” “Pobreza” e “Indigencia” dado que los programas considerados para el presente trabajo toman como objetivo a población pobre y en particular indigente, así como en el presente trabajo se considera la Integración e inserción social, mirándolos desde tres programas que procuran la integración social.

La “Cuestión Social” puede caracterizarse por una inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión de una sociedad, ya que ciertos grupos amenazan con la ruptura, su mera existencia hace vacilar la cohesión del conjunto. La “*cuestión social*” se plantea a partir del derrumbe de la sociedad salarial de los albores de 1970. (Castel 2006a:29)

Castel (2006a:15) plantea que la compresión de “zonas” puede servir como indicador privilegiado para evaluar la cohesión de un conjunto social en un momento dado. Para lo cual esboza una complementariedad entre la integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) con la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). Estas conexiones califican zonas de diferente densidad de las relaciones sociales. Habilitando zonas de integración, zonas de vulnerabilidad, zonas de asistencia, zonas de exclusión o más bien de “desafiliación”. Pero no se trata de correlaciones mecánicas, ya que una combinación fuerte en un eje puede apuntalar la debilidad en el otro.

Planteándose como se alimentan, mantienen y sobre todo como se deshacen estos espacios sociales, es que el autor prefiere hablar de desafiliación y no de exclusión, ya que la “desafiliación” designa el desenlace de dicho proceso. Entiende que el concepto de exclusión es inmóvil, designa un estado o estados de privación. Pero la simple constatación de la carencia no permite captar los procesos que las generan. Entiende que para ser congruente con un modelo de sociedad dual, es necesario se aplique a situaciones caracterizadas por una localización geográfica precisa, por la coherencia al menos relativa de una cultura o de una subcultura y por una base étnica. (Castel 2006:16)

Por lo tanto, hablar de desafiliación, no es confirmar una ruptura, sino retrasar un recorrido. El concepto pertenece al mismo campo semántico que la disociación, la descalificación o la invalidación social. Desafiliado, disociado, invalidado, descalificado, respecto a algo, por lo tanto se deben reinscribir el déficit en la trayectoria, remitir a dinámicas más amplias, observar los puntos de inflexión generados por los estados límite. Buscar las relaciones entre la situación en la que se está y aquella de la que se viene, no autonomizar las situaciones extremas sino vincular lo que sucede en las periferias y lo que llega al centro. Desde esta perspectiva la zona de vulnerabilidad ocupará una posición estratégica, ya que reducida o controlada permite la estabilidad de la estructura social, así como en extensión, alimenta las turbulencias que debilitan las situaciones logradas y deshacen las estabilidades aseguradas. (Castel 2006a:17)

En las sociedades más desarrolladas de los '70 subsistían islotes arcaicos poblados por quienes "no pudieron o no quisieron" pagar el precio de la integración social y quedaron al margen del *"trabajo regular, de la vivienda decente, de las uniones familiares consagradas y de la asistencia a instituciones reconocidas de socialización"*. (...), *"daban un poco de vergüenza en un período de crecimiento y de conversión a los valores de la modernidad pero, en el fondo, no había nada de escandaloso en el hecho de que, como en toda sociedad, existiera una franja limitada de marginales o asociales"* (Castel 2006a:374). Se trataba de una situación entendida como normal del proceso, no preocupaba su existencia. La especificidad y la importancia de este fenómeno no se advertían claramente, hasta los '70 a través de la temática de la *"precariedad"*, *"para los partidarios del progreso, esos hechos se perdían en la dinámica dominante que arrastraba al conjunto de la sociedad hacia la opulencia (...) quienes se interesaban en esa vulnerabilidad, por razones esencialmente políticas, veían en ella la prueba de la perpetuación de la explotación de la clase obrera como tal"*. (Castel 2006a:374)

Desde un enfoque más cuantitativo, la noción de pobreza busca expresar situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. En términos monetarios, la pobreza indica la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico. Asociada a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual estos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. *"Pobreza es, ante todo, un*

síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción ya sea inestable, ya sea en estratos primitivos del aparato productivo, un cuadro actitudinal de desaliento, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizá, la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.” (Oscar Altimir, CEPAL, 1979 en INE 2006:9).

Vinculado con “exclusión social”, la Pobreza puede poner en riesgo o agredir directamente la sobrevivencia, ya que implica carencias críticas en alimentación y en protección, puede también poner en riesgo el crecimiento y desarrollo, generan retrasos, patologías, incapacidades socialmente generadas y exclusiones. Por pobreza se entiende el “...hecho o proceso por el cual personas, grupos o países se ven privados de los recursos y medios necesarios para sobrevivir y realizarse física, psicológica y socialmente (...) se refleja en situaciones de hambre, penuria, muerte por desnutrición, por enfermedades evitables o no letales en condiciones físicas y ambientales mínimas o en el no acceso a determinados recursos imprescindibles preventivos y/o curativos en salud” (Terra, C.1995:86).

A nivel de ciudadanía, el pobre, en general, es el sujeto sin status, sin autonomía y sin poder, excluido de los que tienen autoridad, a distancia de una ciudadanía de pleno ejercicio. Es un modo extremo de no poder decidir sobre el propio destino y no poder participar en las decisiones y cuestiones colectivas. En la pobreza está en juego el acceder a los recursos y satisfactores necesarios y efectivos de que una sociedad dispone en un momento histórico determinado (Terra, C1995:87).

Algunas posturas, como la liberal, plantean, un punto de vista individualista, desde el cual se responsabiliza a la persona por su situación. Otras, a la cual el presente trabajo se adhiere, adjudican gran relevancia a la sociedad entendiendo a la pobreza como “... un fenómeno pluricausal que tiene su origen en el modelo de desarrollo y en el sistema económico imperante en nuestra sociedad (...) es en las relaciones y prácticas sociales donde se generan los procesos de integración, intercambio, segregación, participación, estratificación, explotación, inclusión, exclusión que condicionan social y estructuralmente el poder disponible a los distintos sectores para realizar y satisfacer sus necesidades humanas” (Terra, C 1995:87).

La caracterización y alcance que se realice de la pobreza dependen de la estructura y coyuntura social, niveles económicos, desarrollo tecnológico, valoraciones filosóficas, ideológicas y características culturales de un país. Así como las acciones que se desempeñan para enfrentarla varían en una y otra concepción. La pobreza es un fenómeno producido en sociedad, refleja la desigualdad en las condiciones de vivir y desarrollarse de un sector o sectores que se ven privados de sus oportunidades y sufren las consecuencias de dicha privación. (*Terra, C. 1995:87*).

Nuestro país, ha estado ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres del continente Latinoamericano. La evolución de la pobreza en las dos últimas décadas guarda una estrecha relación con los ciclos de expansión y contracción que experimentó la economía uruguaya, aunque no se trata de una relación directa y simple entre dichas variables, sino que se encuentra mediada por otros factores como las políticas públicas, las reformas estructurales o el funcionamiento del mercado de trabajo. Para dicho período, los datos del Instituto Nacional de Estadísticas, señalan que en el 2002 tanto la pobreza como la indigencia tuvieron un aumento muy significativo, así como sobre el 2006 ambas se encontraban descendiendo significativamente. Los programas del MIDES buscaron contribuir con el descenso de la pobreza

La CEPAL (2006:154) ha planteado que para superar la pobreza es necesario intervenir en los factores socioeconómicos determinantes de las probabilidades de ser pobre o caer en la pobreza, como consecuencia de la distribución y transmisión de los factores tales como: los activos físicos; el capital educativo y la influencia que ejerce debido a las distintas posibilidades de inserción laboral a que da origen; las diferencias de capital social y simbólico, y los tipos de organización familiar. De manera que cuando la pobreza se analiza más como proceso que como situación, se hace necesario que las políticas públicas aborden sus factores de reproducción o las causas que la perpetúan de una generación a otra. O sea aborden las oportunidades educacionales y de capacitación, la localización geográfica, el acceso a la propiedad y al capital social y simbólico; atiendan sus consecuencias, consideren medidas ante la pérdida de oportunidades productivas, de bienestar individual, de cohesión social, de ampliación de los mercados de consumo y servicios, y por la perpetuación de la inequidad, de manera de orientarse a modificar las condiciones estructurales que determinan tanto la incidencia de la pobreza como sus manifestaciones. En este sentido adquiere importancia considerar la estabilidad macroeconómica, los flujos financieros, la heterogeneidad productiva, la evolución del empleo y los mecanismos distributivos.

Lo anterior revela la importancia de las políticas diversificadas, flexibles y adecuadas, aplicables a las situaciones cada vez más variadas y cambiantes que enfrenta la población pobre, situaciones que en gran medida determinan la fluctuación de parte de la sociedad entre situaciones de bienestar, pobreza e indigencia. (CEPAL 2006:154).

2-3) LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y POLÍTICAS DE INSERCIÓN SOCIAL. PROGRAMAS CONDICIONADOS Y PROGRAMAS DE EMERGENCIA VINCULADOS AL EMPLEO

América Latina presenta en la actualidad, igual que hace 15 años, un modelo de Políticas sociales ecléctico similar a un *“edificio de tres piso: programas no contributivos de transferencia de renta y contraprestación familiar (más programas acotados en magnitud, cobertura y duración de corte integral), focalizados en el primer piso; corporaciones remanentes del viejo modelo o bien en retirada, sea desfinanciadas o con capacidad de persistir en sus privilegios y no acatar al mercado, en el segundo piso; y en el tercer piso, sistemas de capitalización individual, en materia de jubilaciones, mercados de seguros en salud, y expansión del rol privado o mercantilización parcial de la educación para los sectores medios.* (Filgueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 225).

El sistema de políticas sociales que caracterizó al Cono sur y también a los países más desarrollados del resto de Latinoamérica hasta la caída del Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI) no es meramente un conjunto de políticas sociales, sino un Estado social que, articulado con el Estado “empresario” y el Estado “regulador”, constituye un orden de legitimación y de dominación. Ya que así como el orden de dominación define desigualdades, las legitima, generando las situaciones de inclusión y exclusión social a la modernidad de la población latinoamericana. Con el fin del Modelo Sustitutivo de Importaciones se quiebra dicho orden, y con él sus bases fiscales y de legitimación. *“caen el Estado empresario, muta el Estado regulador y empieza el desmantelamiento parcial, la retirada que en una guerra de trincheras el viejo Estado social y sus clientelas libran con las nuevas condiciones y los nuevos actores del sistema global y del nuevo modelo exportador”* (Filgueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 222).

Pero, para dicho periodo, el desarrollo de los países del Cono Sur no logró la cobertura de riesgos y las garantías sociales de la totalidad de la población, como lo consiguieron los modelos europeos. Los alcances resultaron diferenciales en los distintos Estados Sociales y sus regímenes de bienestar, lo cual impactó en las magnitudes de población incluida y excluida del bienestar básico. Pero aún en los países con un sistema de protección social considerado como elitista, el conjunto de las prestaciones sociales, tienen efectos igualadores respecto a la situación de transferencia inicial. Sin embargo la reducción igualadora es pequeña ya que, en general se realiza incrementando los servicios y bienes para sectores medios y altos, descuidando la cobertura universal de riesgos básicos. (Filgueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 221).

Concretamente, es entre 1980 y 1989 cuando el Estado social latinoamericano se achicó en recursos y esfuerzo fiscal. A dicha retracción fiscal del Estado Social Latinoamericano la acompañó y sucedió una proliferación de modalidades ad hoc, basadas en préstamos internacionales, de inversión y acción social focalizada y centrada en la provisión de infraestructura y alivio social ante las realidades de crisis fiscal y posterior ajuste estructural de las economías de la región. Dichos fondos de emergencia, en general, eran por definición coyunturales y no se apoyaban en fuentes genuinas de recursos, no es menor el endeudamiento que generaron a largo plazo a cambio de un “frágil alivio a corto plazo”, así como, combinados con la ausencia de efectos en materia de “capacidad instalada” en los países, implicó en algunos casos baja eficacia en el impacto de su implementación. Dicha innovación resultó sumamente cuestionada ya que *“El control democrático, la sustentabilidad, la eficacia y la capacidad real de focalización de los fondos fue en general pobre, y si bien contribuyeron a aliviar en algunos casos en forma importante la situación de una fracción no menor de la población vulnerable, evidenciaron a poco de andar que representaban una solución coyuntural y minimalista para lograr un problema de raíces estructurales y grandes proporciones”*.(Filgueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 223).

La última etapa adaptativa de la región es la que estructura un paradigma liberal más consistente y ambicioso, buscando transformar la matriz de prestaciones sociales. Los fondos de emergencia implementados básicamente a partir de 1985 anunciaban dicho movimiento, pero el esplendor del paradigma liberal estructurado se ubica entre principios de los noventa e inicios del 2000. En dicho paradigma, como se planteó en el capítulo 1, focalización, descentralización, privatización y mix público-privado se combinan e inspiran las reformas

privatistas de la seguridad social, de mercados internos y mercados de aseguradoras en salud y educación. Dicha “ola reformista” fue *“retóricamente bastante consistente, pero muy inconsistente en su aplicación práctica”* (Figueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 225). Ya que, como señalan Figueira, Papadópulos y Tobar (2005), cedieron una parte importante del “negocio social” a empresas e individuos que operaban en mercados y cuasimercados, pero no lograron o no quisieron lograr quebrar una parte importante de los viejos corporativismos o privilegios estamentales del antiguo edificio del Estado social y a su vez no reconocieron, en general, la importancia de un pilar no contributivo, residual pero real, para quienes no pueden acceder a través del mercado o los aportes al servicio. (Figueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 225).

Respecto a los países latinoamericanos, Uruguay se ha destacado históricamente por su buen posicionamiento en términos de indicadores de bienestar, ya que ha presentado niveles comparativamente bajos de pobreza y desigualdad. Desde los años noventa el porcentaje de personas que disponen de menos de un dólar estadounidense por día es menor a 1%, porcentaje que aumentó levemente en el período post-crisis y posteriormente se redujo en 2006. (Arim Cruces y Vigorito 2009:)

De manera que el creciente desempleo, la informalización y el subempleo que azotaron a la región concretamente desde la segunda mitad de los noventa hasta inicios del 2000 destruyeron las bases de pertenencia de buena parte de los sectores antes integrados a modelos corporativos de base estamental laboral (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad por ocupación, etcétera). Esta situación redujo el impacto distributivo de los viejos sistemas estamentales o de los arreglos corporativos heredados, así como en general no se materializó la promesa de incorporación de viejos sectores excluidos del antiguo MSI (trabajadores rurales e informales urbanos) dada la situación del empleo y de la actividad económica de la segunda mitad de los noventa. Por último la crisis regional de finales de década e inicios de siglo constituye el ataque final a una estructura social fragmentada que incrementa la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y la pobreza y la exclusión de los nuevos y viejos pobres. (Figueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 225).

La respuesta de los países latinoamericanos ante esta realidad última, ha sido la creación (o mutación, si sobrevivió a los viejos fondos de emergencia social) de programas de emergencia social fuertemente focalizados, que ofrecen una renta mínima no contributiva para

aliviar situaciones de indigencia, con contraprestación familiar en la modalidad de asistencia a centros de salud y educación de hijos y madres para fortalecer o recrear mecanismos mínimos de integración social. Entre los cuales se encuentra el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) al cual se va a referir el capítulo 3. Dichos programas son diferentes de los denominados fondos de inversión social, ya que si bien también son temporales y se apoyan en el endeudamiento, se orientan menos a la inversión en infraestructura de servicios y saneamiento y más a un traspaso de renta directa a familia pobre o indigente. (Filgueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 225).

Algunas de las respuestas del Estado Uruguayo desde el 2005, a la situación económica social señalada anteriormente la conforman los programas condicionados y programas de emergencia vinculados al empleo las *“políticas de integración”*, y *“políticas de inserción”*. En el presente trabajo se va a considerar concretamente los programas *“Ingreso Ciudadano”*, *“Rutas de Salida”* y *“Trabajo por Uruguay”* implementado en nuestro país en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) los cuales son *“programas condicionados”* y *“programas de emergencia vinculados al empleo”*.

Las *“políticas de integración”* son aquellas que buscan grandes equilibrios, la homogenización de la sociedad a partir del centro. Proceden mediante orientaciones e instituciones generales en un marco nacional. Son ejemplos de estas políticas los intentos de promover el acceso de todos a los servicios sociales y la educación, la reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades, el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición salarial. En cambio, las *“políticas de inserción”* obedecen a una lógica de discriminación positiva, ya que se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, así como despliegan estrategias específicas. Se trata de aquellas formas de acción que desarrolla el estado dirigido a ciertos grupos o lugares al considerar y constatar que se encuentran en situación deficitaria. (Castel 2006:422).

Las políticas de inserción surgieron en Francia oficialmente en 1980, vinculadas con problemas de no integración mediante el trabajo al reaparecer la precarización laboral de ciertas situaciones de trabajo, la cual se encontraba olvidada con los *“años de crecimiento”*. Dichas políticas pretendían tener ingerencia en la zona incierta en la cual no hay empleo seguro, ni siquiera para quien quería tenerlo, y donde el carácter errático de ciertas trayectorias de vida no depende solo de factores individuales de inadaptación. Para esta población, las

políticas de inserción deberían inventar nuevas tecnologías de intervención. *“La cuestión de la inserción se inscribe cuando no se puede ya integrar mediante el trabajo (integración activa), pero cuando tampoco se acepta convertir a estas personas en meros asistidos (integración pasiva); y tampoco se puede tratarlos como a esos “inútiles para el mundo””* (Castel 1992:29).

Cuando se implementaron, las políticas de inserción francesas, buscaron ser puntuales, solo pretendían ser provisionales, pero su consolidación progresiva indicó que se instalaran de manera continua bajo un régimen provisorio. Se inscribieron entre los objetivos ambiciosos de una política de reactivación económica y de empleo de inspiración Keynesiana, de manera que mientras se esperaba la recuperación, había que ir lo antes posible a obturar los riesgos de explosiones violentas, pero luego se convirtieron en permanentes, tejiendo una red de actividades, proyectos e iniciativas a través de los beneficiarios, o digamos que se produjo una *“consolidación progresiva, instalación de lo provisional como régimen de existencia”*. (Ibidem 426-436)

La corriente modernista y progresista de los reformadores sociales, planteaba que el dualismo entre políticas de inserción y de integración debía desaparecer con el tiempo, de manera que un sistema único de protecciones aseguraría para todos los ciudadanos un conjunto homogéneo de garantías legales. Este carácter provisorio no se pudo sostener y fue necesario diferenciar y reforzar la ayuda social. De manera que las políticas de inserción inventaron nuevas tecnologías de intervención donde *“... no hay empleo seguro, ni siquiera para quienes querían tenerlo, y donde el carácter errático de ciertas trayectorias no depende solo de factores individuales de inadaptación”* (Castel 2006:423)

Los *“programas de transferencia condicionada”* consisten en transferencias de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición. La combinación de asistencia monetaria o en especie, con exigencias educativas o de salud permite combinar el alivio de la pobreza a corto plazo con objetivos a largo plazo, mediante el desarrollo del capital humano como una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Dichas políticas se basan en la premisa de que los más pobres no cuentan con oportunidades suficientes y no pueden enfrentar adecuadamente las situaciones adversas que se les presentan, a raíz de las cuales se producen grandes pérdidas de capital humano, ya sea en términos de educación, salud o de ambos. (CEPAL 2006:164)

Dichos programas representan una combinación de elementos innovadores con ciertas características de distintas intervenciones de larga trayectoria en la región. Las principales innovaciones radican en la primordial importancia otorgada a la responsabilidad de las familiares beneficiarias, la condicionalidad concebida como incentivo llevado al plano familiar y como elemento de articulación de metas a corto y largo plazo; la prioridad explícita otorgada a la búsqueda de sinergias sectoriales con fines de acumulación de capital humano. (CEPAL 2006:166)

Surgen de un enfoque que privilegia la acción sobre las causas de la pobreza de manera de procurar su superación en el largo plazo. Deben ser entendidos en el contexto de un nuevo enfoque de la protección social. Es así que el sistema de protección ha evolucionado desde una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el corto plazo, hacia un enfoque de “*manejo de riesgos*”⁶, que tiene como objetivo acrecentar el capital humano y superar la pobreza en el largo plazo. (Villatoro 2005:88)

Otros autores (Skoufias y Parker 2001) proponen un modelo económico para comprender en qué forma las transferencias condicionadas interactúan con las preferencias y restricciones de ingresos de las familias. Entienden que las condiciones que plantean los programas afectaran de diversa manera a las familias, lo cual dependerá de las preferencias del hogar y de su posición presupuestaria anterior a la implementación del programa. Entre las principales limitantes que podrían tener las transferencias condicionadas, se señala la no consideración del empleo en la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza. De manera que no se puede garantizar que un incremento de los ingresos monetarios genere mayores logros en otros ámbitos (por ejemplo el educativo) a largo plazo, ya que también median otras variables como la calidad de la oferta, la rentabilidad y el desempleo. (Villatoro 2005:89).

Otro limitante, de las transferencias condicionadas, se remite a que estos modelos no incorporan los factores culturales y psicosociales que podrían incidir en las elecciones y preferencias de los sujetos, y que no toman en cuenta las imperfecciones de los mercados. O sea, en general no se considera que los padres de familia no siempre actúen como

consumidores racionales; que la oferta en el mercado no es transparente; y que la educación u otro servicio que plantean las prestaciones, no puede ser considerada exclusivamente como un bien de consumo. (CEPAL .2000 en Villatoro 2005:89)

Debido a la situación de extrema vulnerabilidad de las familias que reciben los beneficios, así como por las razones antes señaladas, Villatoro (2005:89) señala que los efectos de las transferencias condicionadas sobre los ingresos monetarios, podrían ser limitados. Podrían resultar eficaces para disminuir la brecha de pobreza pero no para superarla.

Los “*programas de emergencia vinculados al empleo*”, surgen relacionados a los problemas de empleo de amplios sectores de la población. Específicamente se lo relaciona con la crisis que afectó a la región a partir del año 2000 y que condujo a intervenciones de emergencia destinadas a paliar sus efectos. La CEPAL (2006:157) señala que estos programas se convirtieron en una de las respuestas habituales de los países de América Latina y el Caribe a las altas tasas de desempleo, el aumento del empleo informal y la pobreza. Los programas se reflejan directamente y de manera contra cíclica en el ingreso de los hogares, lo cual implica una importante función de protección social, al proporcionar trasferencias para evitar que los ingresos de las familias descendan por debajo de niveles críticos. Así como, las transferencias recibidas por los hogares protegen el capital humano familiar, sobre todo mediante el refuerzo de recursos destinados a la alimentación y el desincentivo de la deserción escolar. Han sido mecanismos relativamente eficaces para responder a situaciones de crisis, que han aportado ingresos a los grupos de la población de la región más vulnerables a las variaciones económicas. Proporcionan ocupaciones a corto plazo a trabajadores semi calificados con la creación y reparación de obras de infraestructura económica, social y comunitaria. Los problemas de desempleo estructural y la persistencia de la pobreza en la región han transformado a dichos programas en componentes cada vez más permanentes y menos relacionados con dicho ciclo. Por lo cual no son exclusivamente anti cíclicos, sino que constituyen elementos de lucha contra la pobreza, lo que explica su prolongación una vez pasada la recesión o crisis. (CEPAL 2006:158)

Por participar en los proyectos, se les entrega a los beneficiarios un pago en transferencia monetaria o en alimentos. Presentan la ventaja operativa, de ser flexibles, haciendo posible aplicarlos rápidamente y facilitando la canalización de recursos y capacidades

del sector laboral así como de las comunidades beneficiarias. El cual resulta ser un mecanismo de respuesta muy interesante en situaciones de crisis. Cada vez se trata más de relacionar estos programas con iniciativas más generales, condicionamientos de escolaridad, integrarlos a cobertura de seguro de accidentes de trabajo, etc. todo lo cual conduce a la construcción de puentes con el sistema de protección social general. (CEPAL 2006:158)

Determinar el monto adecuado de las transferencias para cumplir con los objetivos de equidad (la mayor participación de los más pobres) y de eficiencia (maximización del bienestar de los grupos destinatarios, evitando introducir desincentivos al empleo) puede resultar uno de los aspectos más controversiales de los programas de empleo temporales. Se puede optar por usar salarios bajos como mecanismo de focalización basado en la autoselección de los beneficiarios para evitar que quienes cuentan con un empleo o están en condiciones de trabajar participen del programa. Dicha opción limita la eficacia de la transferencia en la reducción de la pobreza y obstaculiza la absorción del desempleo abierto a corto plazo, dado que alienta a participar en los programas a grupos subocupados e inactivos. Así como un beneficio relativamente alto acentúa los errores de focalización e introduce un desincentivo a la participación laboral entre los beneficiarios, en situaciones de pobreza y desempleo masivo la restricción de incentivos pierde relevancia. En situaciones de crisis generalizada los errores de focalización son un problema de segundo orden ya que debe primar el objetivo de brindar apoyo a los hogares más vulnerables. Es en el marco de programas que se extienden de las situaciones de emergencia, donde el tema del incentivo adquiere mayor importancia (CEPAL 2006:163)

En términos de focalización, la CEPAL (2006) plantea que los programas de emergencia vinculados al empleo, han sido relativamente positivos, pues la mayoría de los beneficiarios se encontraban por debajo de la línea de pobreza o indigencia. Los efectos positivos en lo que respecta a los ingresos monetarios a corto plazo favorecen sobre todo a las mujeres y en términos generales, han conseguido reducir la tasa de pobreza.

Respecto al empleo plantean que dichos programas han tenido efectos positivos en la creación de ocupaciones transitorias a corto plazo, aunque no hay acuerdo unánime sobre la capacidad de los empleos temporales para crear puestos de trabajo estables. Por un lado se entiende que estos programas tienen una baja eficacia respecto a la creación de ocupaciones permanentes, por la escasa calidad de los empleos proporcionados y porque no se han

abocado a la capacitación y la inserción laboral. Así como no disponen de evidencia sistemática de su contribución a la formación de capital humano de los niños de las familias beneficiarias. (CEPAL 2006:162)

Como limitante se encuentra el hecho de que los programas de emergencia vinculados al empleo implican, generalmente, una incidencia relativamente alta de los costos administrativos. En general uno de los desafíos constantes de dichos programas consiste en dotar de nuevas capacidades productivas a los beneficiarios, mediante la formación o el empleo digno y productivo en proyectos que favorezcan a la comunidad, etc. lo cual genera el costo elevado de los programas de empleo transitorios. Otra limitante es el alto grado de urgencia con que generalmente son aplicados en respuesta a situaciones excepcionales, ya que se implementan en situaciones de crisis, lo cual se traduce en retrasos en la orientación y entrega de los fondos necesarios a quienes los necesitan. Los problemas de formulación y aplicación se traducen en el incumplimiento de los requisitos de elegibilidad y de las contraprestaciones de empleo, falta de transparencia en la gestión y el uso clientelístico de los recursos, lo cual compromete la eficacia y la legitimidad de las intervenciones. Así como la falta de criterios explícitos para ponerle fin una vez terminada la crisis, puede generar que los programas se prolonguen a lo largo del tiempo. (CEPAL 2006:163)

CEPAL (2006:163) señala que los programas deben ser flexibles, de manera de ampliarse y reducirse en respuesta a las condiciones económicas, para no originar un alto grado de dependencia asistencial en los beneficiarios. Así como deben incluir las herramientas y los mecanismos necesarios para facilitar una transición adecuada de los beneficiarios a un empleo permanente, mediante iniciativas productivas, programas de capacitación y de asistencia de la búsqueda de empleo, así como canalizando hacia otros programas sociales a quienes lo necesiten, con miras a la integración de los programas al espectro de intervención.

De esta manera, en América Latina se presenta *“un corporativismo persistente combinado con una reforma liberal que descrema o abre las puertas al descreme de los viejos mecanismo de solidaridad vertical de corte corporativo, a la vez que se percibe una marcada ausencia de un primer pilar no contributivo (universal o focalizado) y una fuerte creencia en bondades de un mercado que por ausencia de mecanismos y capacidad estatal de regulación, recursos concentrados que generan formas oligopólicas o monopólicas de gestión, dista de ser perfecto y resulta difícilmente perfectible.* (Filgueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 225).

En nuestro país, a partir de 2005, como resultado del proceso de recuperación económica y en el marco de la implementación de los programas sociales (especialmente el PANES) y los Consejos de Salarios tripartitos impulsados por el gobierno, los indicadores de pobreza y especialmente los de indigencia comenzaron a reducirse, alcanzando en 2006 2,1% y 26,1%, respectivamente (INE, 2007 en Arim, Cruces y Vigorito 2009:9).

CAPITULO 3

LAS POLITICAS DE INTEGRACIÓN E INSERCIÓN SOCIAL EN NUESTRO PAÍS.

El presente capítulo trabaja la inserción e integración social en nuestro país. Para lo cual se realiza una síntesis histórica de las etapas y reformas sucedidas desde principio de siglo XX, concluyendo con tres programas sociales implementados entre 2005 y 2008 en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) los cuales procuraron la inserción e integración social de sus beneficiarios, en el marco de una coyuntura política distinta al asumir la presidencia el sector de izquierda uruguayo.

3-1) DE LA INTEGRACION A LA DESINTEGRACIÓN DE LA SOCIEDAD URUGUAYA

Aunque el Estado uruguayo comenzó a construirse en el último cuarto del siglo XIX, las administraciones de Batlle y Ordoñez se asocian con un estado interventor en el diseño de las políticas sociales. Pero las políticas en materia social persiguieron el objetivo de regular la urbe antes que el país como un todo, dada la particularidad del Uruguay, de ser exportador de bienes primarios, con una incipiente industria domestica, y un grado ya considerable de urbanización y macrocefalia. Unido a lo anterior, el medio rural persistió en una modalidad precapitalista en su organización social, sin mostrar hasta bien entrado el siglo, signos de modernización similares a los registrados en el medio urbano. Ello ha provocado que se desestime en algunas oportunidades, el uso de la denominación “*Estado de Bienestar*” para el Estado Social Uruguayo. (Filgueira1994:16).

En la segunda década del siglo, una serie de medidas crearon un Estado “*asistencial, providente y anticipador de demandas*” (Rial, 1984 en Filgueira :11), así como dicho estado se conformo por políticas sociales aplicadas de acuerdo con modalidades particularistas, clientelísticas, pero al formularse a nivel genérico, como leyes o decretos, pasaron a viabilizarse de forma universal. De todas maneras el incremento de la cobertura de los servicios o prestaciones sociales se dio en forma desigual, ya que diversos grupos de interés lograron que sus planteos fueran atendidos prioritariamente. De esta manera las políticas condujeron a un nuevo tipo de estratificación social, consolidando los sectores medios, como

los funcionarios públicos y amparando a otros grupos subalternos, especialmente los trabajadores industriales. (Ibidem: 13).

Se buscaba imponer un Estado social a semejanza de los europeos lo cual no se alcanzó con éxito dada la endeble base económica de la sociedad uruguaya asentada sobre la producción primaria y una ineficiente industria protegida mediante aranceles y subsidios, que sólo podía atender un pequeño mercado interno. De todas maneras nuestro país fue de los países de América Latina que tuvo mayor intervención Estatal.

Dicho Estado social se estructuraba sobre cuatro pilares. El primer pilar lo conforma la asistencia pública, la cual fue creada en 1910 para administrar las instalaciones de beneficencia existentes que atendían aspectos de la salud pública. Se partía del esquema reactivo, pero se fue pasando, hacia fines de los años '30 a enfatizar en el carácter preventivo. El segundo pilar está integrado por la instrucción pública, la cual se sanciona por ley y estipula como laica, gratuita y obligatoria bajo el gobierno militar de Lorenzo Latorre en el último cuarto del siglo XIX. Pero se expandió notoriamente, tanto en gasto como en cobertura, en el periodo de Batlle y Ordoñez. El tercer pilar lo constituyeron las Leyes y resoluciones del ejecutivo concernientes al mercado laboral. Estas consistieron en lograr derechos individuales para el trabajador: la jornada de ocho horas, la semana laboral de seis días en la industria y de cinco y medio en el comercio, la regulación del trabajo femenino e infantil, la "ley de la silla", etc. Para regular dichas disposiciones se crea una Inspección General del Trabajo. El cuarto pilar se refiere a las políticas sobre el retiro de la fuerza de trabajo. Existía la caja de jubilaciones para maestros y se creó la caja civil para atender el retiro de los funcionarios públicos, pero fue con las leyes correspondientes de 1919 cuando comenzó a universalizarse el alcance de las normativas. Unido a lo anterior, se creó la caja de Industria, Comercio y Servicios y se aprobó la concesión de pensiones a la vejez, por llegar a los 70 años y no disponer de recursos para seguir subsistiendo. También se impusieron políticas sociales remediales, tales como darles de comer en las comisarías a todo habitante que se encuentre sin trabajo y careciera de medios de subsistencia. (Ibidem: 17-23).

➤ El desarrollo particular de dicho Estado Social se encuentra relacionado a las características locales, *"La ausencia de una sociedad civil pujante y de un desarrollo económico que presionara hacia la transformación del estado en sus dimensiones sociales contribuyó a modelar un particular estilo de "estado de bienestar" fuertemente estatista,*

anticipatorio y paternalista. Que se plasmó en la cultura política uruguaya tomándola también estatalista.” (Ibidem 29)

Es así que este Estado uruguayo tuvo un alto grado de participación en las actividades económicas del país, ya sea interviniendo directamente a través de la creación de empresas estatales, o promoviendo la industria doméstica de pequeña escala, y con fuerte acción en la conformación de la estructura social mediante la redistribución del ingreso. En este fue novedoso el surgimiento de la clase media, *“Una clase política crecientemente profesionalizada conducía el proceso, contando con recursos de poder estatales que permitieron promocionar una clase media”.* (Ibidem: 29)

Dicha expansión tuvo freno en los años treinta cuando los mercados mundiales dejaron de ser favorables para la exportación de los productos primarios rioplatenses, así como una división interna llevó a la quiebra del régimen existente. Pero esta división, que se materializó con un golpe de estado presentándose como una reacción al “Batllismo” conservó y concreto diversos planteos realizados en el mismo. *“El terrismo fue en un inicio reacción para transformarse luego en conservación”* (Ibidem: 38).

Posteriormente, en 1942 con el llamado “golpe bueno” se retornó a la matriz Batllista, respecto a las políticas sociales. Así como de la mano de la coyuntura económica favorable se inicio la etapa que se denominó del “Uruguay feliz”. Dicha caracterización se sostenía en una coyuntura en la cual *“...la ciudadanía política se había ampliado notoriamente y el liberalismo político dominaba en el pensamiento de esa ciudadanía y en el de la clase política”,* (Ibidem: 38) así como, las exportaciones se encontraban incrementadas por la demanda motivada por la segunda guerra mundial y el ahorro forzoso que implicaba no disponer de ciertos productos de importación. Es así que con una excelente situación en el mercado internacional, el estado social uruguayo llegó rápidamente a su madurez y masificación de privilegios hasta el año 1955. Este estado generó expectativas y un poder social que excedió a las bases económicas que lo sustentaba. (Ibidem: 46).

Pero a partir de mediados de los años cincuenta, se inicia un proceso de caída del Estado Social debido a la estagnación económica que sufrió el país. Se sostienen también otras razones que explican de manera secundaria su declive: la estructura social, y específicamente, la estructura demográfica, ya que el país proceso tempranamente un cambio en las pautas de reproducción por lo cual se convierte en un país habitado mayoritariamente

por inactivos; las relaciones entre Sociedad Civil, Partidos y Estado también se asocian a su descaecimiento, ya que en nuestro país, al principio el Estado llega a adquirir autonomía de los partidos políticos, pero luego "... al producirse la consolidación del estado social al mismo tiempo que la afirmación de la autoridad del estado, de los partidos y el sistema político se procesó una temprana apropiación partidaria del aparato del estado. (Ibidem: 29) la misma presionaría hacia modalidades clientelares y particularistas de hacer política. Dicha matriz contribuyó a que el sistema político fuera posteriormente un intermediario en un sistema redistribuidor de ingresos, ya que si bien toda norma referida al estado social tiene contenido general, su aplicación se volvió parte del juego clientelar practicado por los partidos, sus fracciones y sus líderes. Por último, es también parte del problema la burocratización excesiva de las instituciones prestatarias de los servicios (Ibidem: 14).

Se señala a 1955 como el año en que empieza la crisis en nuestro país, al terminarse los efectos de la inserción favorable en el mercado exterior mediante buenos precios para la exportación de productos derivados de la producción ganadera. Por lo cual el Estado Social, luego de dicho año significativo, debió financiarse con los recursos ahorrados del período de prosperidad, los cuales hacia 1962 estaban prácticamente agotados. Dicha situación postula al desarrollo económico de la época, como un determinante del desarrollo del Estado Social. "el acuerdo social implícito en que se basó la expansión del estado asistencial en los años cuarenta estaba apoyado sobre una abundancia de recursos" (Ibidem: 46).

Dicha situación de declive económico no significó una modificación drástica en los rumbos del Estado de Bienestar, ya que "...una sociedad altamente integrada, con un sistema político competitivo, apoyado en la apelación ciudadana y en redes clientelares sustentadas por bienes brindados desde el estado, persistió en la expansión del sistema de bienestar social". Por lo cual se generó una inflación a partir de los años sesenta que afectó sobre todo a los sectores subalternos respecto a sus ingresos reales. Fue así que los sectores con baja o sin expresión corporativa y con menor poder en la estructura social y en el sistema político, fueron los más perjudicados en el proceso de distribución de costos de la crisis. Por otro lado, los sectores con mayor poder y mayor grado de integración de asalariados y pasivos, sufrieron también un fuerte deterioro de sus ingresos y por ende en su calidad de vida pero lograron presionar para que fuera menos perjudicial respecto a los demás sectores, "...en un contexto democrático, fuertemente competitivo, y con baja capacidad del sistema político para postergar, suprimir o diferir demandas e intereses, combinado con una realidad económica de crisis y de

disminución del excedente estratificado, los sectores de mayores recursos materiales y políticos ven deteriorarse menos su situación que los sectores con menores recursos". Paradojalmente, si bien dicho deterioro es menor en los grupos "privilegiados", la percepción del mismo es mayor, por lo cual provocan constantes conflictos para evitar la pérdida del nivel alcanzado. (Ibidem: 48)

La situación señalada generó desgastes en el sistema de prestaciones sociales, ya que, como se señaló anteriormente, el deterioro económico fue acompañado de demandas crecientes las cuales fueron atendidas. El Estado siguió manteniendo el control del conjunto de la economía, interviniendo activamente en ella y en la seguridad social. Aparece el primer intento de privatizar ciertas actividades (la salud) pero solo se hace parcialmente, pues los costos los continúa realizando el Estado, ya que las mutualistas y las empresas colectivas sin fines de lucro se desfinancian y el pasivo en gran medida es absorbido por éste. (Ibidem: 60).

Hacia 1970, luego de un prolongado estancamiento económico, *"las tormentas sociales y políticas se habían instalado en el Uruguay"*, un orden que había predominado desde 1940 *"daba sus últimos estertores"*. Sin embargo, el régimen de bienestar uruguayo, aun con dificultades, reflejaba el modelo instaurado entre los años cuarenta y sesenta. Hacia 1970, dicha particularidad estaba compuesta por *"(...) una economía altamente formalizada, apoyada en servicios brindados por el Estado y en una matriz industrial y de servicios nacida al amparo del modelo sustitutivo de importaciones (MSI) se articulaba con un régimen de bienestar generoso y estratificado en materia de seguridad social, dual pero de incorporación básica en materia de salud, e incluso integrador, aunque en crisis, en materia educativa. La familia media uruguaya presentaba un ingreso adecuado, y la familia trabajadora de menores ingresos, una estructura básica de servicios estatales y estabilidad laboral para vivir en forma más o menos digna. Las clases medias y aun las medias altas se encontraban en las escuelas, los barrios y las mutualistas con sectores trabajadores de "cuello blanco". Era en el hombre jefe de hogar en quien estaba depositada la responsabilidad de principal ganapán, y en la mujer la complementación, así como la carga reproductiva del hogar. La tercera edad, nacida y crecida en el Modelo Sustitutivo de Importaciones, encontraba una seguridad social que, aunque ya emitía señales de crisis, todavía brindaba garantías básicas de cobertura". (Filgueira y autores varios 2005:19)*

En dicho período existían cuatro grandes supuestos sobre los que se estructuraba la complementariedad entre estructura de riesgo y arquitectura del bienestar: una baja fecundidad en familias predominantemente nucleares, una relativa heterogeneidad en la composición social de los barrios, una economía que funcionaba cercana al pleno empleo formal en el nivel urbano y una laxitud fiscal que en los años cincuenta provenía de una buena situación económica y fiscal. Ello no quiere decir que estas condiciones garantizaran la incorporación de toda la población a niveles adecuados de protección social, pero sí quiere decir que, *“de haberse mantenido el modelo, el destino del país era de una creciente incorporación e integración social sobre bases de equidad”*. (Ibidem: 19)

En 1973 un golpe de estado culminó con la disolución de las cámaras parlamentarias. El presidente continuó por un tiempo ejerciendo su cargo, pero las Fuerzas Armadas pasaron a ser el principal actor político. Dicho período de anulación de la ciudadanía política continuó hasta 1985. El régimen no realizó cambios sustanciales en la institucionalidad del Estado Social, pero sí en su estilo de aplicación. Sobre todo se modificó el monto y la asignación de los recursos que se refieren al gasto público, *“el régimen militar, conducido por tecnócratas y burócratas, se amparaba en el aparato estatal y no deseaba reducir su incidencia. Las reformas eran resultado de la necesidad y no de un deseo de desmontar el viejo esquema heredado desde el comienzo del siglo”*. De todas maneras a pesar del aumento del PBI hasta el año 1982, los gastos sociales no verificaron un aumento sino lo contrario. Los ingresos de la masa de trabajadores y la educación pública fueron los sectores que recibieron los mayores ajustes (Ibidem: 62).

En 1985 vuelve a regir el sistema democrático. El primer gobierno de restauración democrática no pretendió dar un giro sustancial al viejo Estado Social ni pudo restaurar un Estado de Bienestar que fuera percibido como prospero y eficaz. Se basó en una gran contención del gasto, utilizando como herramientas para el mismo, una alta concentración del poder de decisión respecto al gasto social en el Ejecutivo. Para dicho objetivo se redujo a un papel casi nominal la acción legislativa en ese nivel y se utilizó el veto presidencial. Unido a lo anterior, también se procuró asegurar el régimen democrático y tener bajo control la economía, tratando de lograr una continuidad del proceso de apertura llevado adelante por el régimen autoritario. Es así que las políticas sociales pasaron a tener un segundo plano, concentrando su debate en las jubilaciones y pensiones, posibilitado por los niveles ascendentes del PBI. De todas maneras el sistema continuaba siendo fundamentalmente estatista. (Ibidem: 69).

En el período de redemocratización, o sea desde 1985, pero sobre todo desde la década del 90, se introdujeron un conjunto de reformas sociales, a partir de la instalación y profundización de una estrategia de desarrollo de orientación al mercado y como respuesta al surgimiento de nuevas problemáticas sociales en el país. Dicho proceso se lo entiende como de *“moderación reformista”* ya que si bien se realizó una revisión del clásico sistema de bienestar, por diversos factores, no se trató de una reforma radical. De manera que en Uruguay, se procesaron cambios de distinto alcance y orientación, así como también modificaciones en las modalidades de gestión e implementación de las políticas sociales. Dichas innovaciones dieron como resultado un sistema híbrido en el que conviven servicios semi privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal y se anexaron nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, o sea coparticipación público privado. A pesar de lo señalado anteriormente, se entiende que el problema central de la nueva matriz de bienestar y protección durante dicho período *“no radica en un déficit o desajuste en su ingeniería institucional sino en la ausencia de un proyecto político consensuado con capacidad de rediseñar una arquitectura de bienestar acorde, no sólo a la actual estructura de riesgos sociales, sino a los parámetros de integración social que se pretendían proyectar, es decir, al patrón de desigualdad que se considere tramitable en un contexto democrático”*. (Midaglia y Antía 2007:135)

Como se señaló anteriormente, en nuestro país se ha producido un *“creciente desacople entre la cantidad, la calidad y la distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social”*. El *“Regímen de Bienestar”*, desarrollado en el capítulo 1, compuesto por el Estado, el mercado y las familias presentó hasta 2005 marcadas fisuras, lo cual genera un conjunto de equilibrios sub óptimos en materia de bienestar presente y futuro. Dicho planteo nos remite a los *“regímenes de Bienestar”* desarrollado en el capítulo precedente, ya que en dicho período se observan cambios significativos tanto en el mercado como en la familia y la comunidad. Como se señaló anteriormente, el Estado Social, y concretamente los sistemas de políticas sociales, constituyen un conjunto interrelacionado de dispositivos que combinados con las operaciones del mercado y de las familias y comunidades, proveen ciertos niveles de bienestar y protección social. Los Estados Sociales son piezas dentro de un sistema complejo de producción de bienestar. Es así que las personas se liberan de necesidades y riesgos no sólo por lo que hacen los Estados

sino también por lo que hacen las familias y el mercado especialmente el mercado laboral. (Filgueira y a/v 2005:9)

Los cambios a nivel de la familia se remiten a la inestabilidad de los arreglos familiares (divorcios y separaciones) así como al surgimiento de nuevos arreglos familiares (unión libre y monoparentalidad con jefatura femenina, familias ampliadas). Los cambios a nivel del mercado laboral refieren al creciente desempleo estructural y la precarización de las relaciones laborales hasta 2005, para luego presentar un continuo descenso hasta la actualidad. Ante este panorama, el restante componente del régimen ha respondido hasta 2004 en calidad, cantidad y distribución del riesgo social en forma "(...) *lenta fragmentada y por momentos equivocada*". Hasta dicho año, el Estado Social Uruguayo refleja una realidad del pasado. Esta situación la revelan el gasto importante en seguridad y bienestar social (60% del gasto Social en 2005), del cual el 83% se destinaba a transferencia de renta a la tercera edad, para ser beneficiario del mismo, debían haber contado con una inserción laboral estable, característica que, dejó de ser tan común entre la población económicamente activa y si bien la tasa de desempleo ha descendido en la actualidad, presenta niveles muy superiores a los de la sociedad de 1940. Esta situación genera riesgos sobre las posibilidades de cohesión y equidad social al ensanchar la brecha entre los beneficiarios de la prestación y los que no acceden a la misma. (Ibidem: 10).

Las familias incorporan a algunos miembros en el mercado de empleo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, esto genera que se desdibuje el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Este desdibujamiento del modelo del aportante único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999 en Filgueira y a/v). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la *herencia social* empieza a manifestarse con mayor crudeza, reteniendo en el desempleo y la pobreza a las personas sin activos sociales suficientes, y eventualmente llevándolas a la exclusión.

A su vez, se observa un quiebre marcado y más amplio en la sociedad, el cual delimita y espeja agrupamientos sociales, más que clases sociales, que operan bajo diferentes lógicas de acumulación, distribución y generación de riesgos y oportunidades: Por un lado se observa "El

Uruguay vulnerado”, el de la pobreza infantilizada y excluida de sistemas de protección robustos. El cual presenta edades jóvenes, alta probabilidad de ser pobre, bajos ingresos, niveles educativos de intermedios a bajos. Es el Uruguay joven e infantil, de hogares grandes vulnerado y con lazos debilitados con Estado y mercado. Los bienes a los que acceden son necesariamente los bienes públicos proporcionados por el estado en forma universal o focalizada. Una proporción menor accede a algunos bienes y servicios de origen corporativo, con base en la inserción formal en el mercado de empleo. Rara vez pueden o logran acceder a bienes y servicios sociales ofertados en el mercado. (Filgueira y autores varios 2005:16).

Otra clasificación la conforma, *“El Uruguay de pasado corporativo y estatal”* compuesta por la tercera edad, las corporaciones y clases medias y medio-bajas vulnerabilizadas en sus fuentes de ingresos por lo cual enfrentan deterioros debido al debilitamiento de la capacidad protectora de sus viejos sistemas de prestaciones sociales. Disponen de ingresos medios-bajos, muy bajo nivel educativo, población envejecida en promedio y menor tamaño de los hogares. Su probabilidad de ser pobre es baja, se atrincheran en el viejo Estado social, especialmente en su sistema jubilatorio, y en menor medida en las ocupaciones públicas. Es un Uruguay desmercantilizado y empobrecido, que surge de la caída de la calidad de los bienes públicos, de la oferta de empleo público y de las transferencias monetarias de un sistema de seguridad social en crisis de larga data. Es un Uruguay de deterioro paulatino y que por momentos ha tenido capacidad para defender y aun recuperar la calidad de las prestaciones y servicios sociales. La mujer se constituye en la “segunda ganapán”. Este Uruguay se caracteriza por ser cada vez más pequeño. (Ibidem: 17)

Por último se encuentra el *“Uruguay privatizado”*, el cual lo componen los sectores medios altos y altos crecientemente autoexiliados de los bienes públicos. Sus ingresos son medios-altos y altos. Con un tamaño de hogar que se ubica entre Uruguay corporativo y el Uruguay vulnerado. Complementa sus protecciones sociales de base estatal y corporativa con un fuerte vínculo formal con el mercado de empleo y con demanda y adquisiciones de bienes y servicios sociales en el mercado. La pobreza es casi inexistente, y posiblemente temporal, asociada también a que una parte importante de la población de este Uruguay presenta una estructura de ingresos apoyada en diversos perceptores del mercado laboral que pasa y ha pasado por momentos difíciles, tiene protecciones en el mercado laboral, así como no recoge sus ingresos y servicios del sistema jubilatorio ni del estado en general. (Ibidem: 17).

Esta fragmentación social, para Filgueira y autores varios (2005:11) señala que el Estado social uruguayo ha fracasado hasta el 2005 en tres funciones que tradicionalmente le correspondían como pieza fundamental del régimen de bienestar. Primeramente ha fracasado en moderar y frenar el incremento de los niveles de inequidad vertical (ha continuado modelando la desigualdad, pero menos que antes) y de su transmisión intergeneracional (estratificación socioeconómica). En segundo lugar sostienen que ha sido incapaz o lento en generar dispositivos de protección social en materia de equidad horizontal (diferenciación social por categorías de población y aparición de nuevos grupos o categorías de riesgos, generaciones, sexo, tipos de familia, etc). Por último entienden que dicho estado ha fracasado en frenar o deshacer la superposición vertical y horizontal, ya que las clasificaciones por sexo, generación, educativa y por arreglos familiares presentan por lo menos hasta 2004 correlaciones fuertes con desigualdad y pobreza que el Estado y sus sistemas de protección no parecen capaces de desatar.

Dada esta particularidad y considerando el planteo de “*riesgo social*” planteado en el capítulo 2, para Filgueira y autores varios (2005) en nuestro país se ha producido un creciente desacople entre la cantidad, la calidad y la distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Así, el régimen de bienestar, planteado en el capítulo 1 compuesto por el Estado, el mercado y las familias, presenta en la actualidad marcadas fisuras y genera un conjunto de equilibrios sub óptimos, tanto en materia de bienestar presente como futuro.

Ante todo lo planteado, y con una coyuntura económica sumamente favorable, Uruguay enfrenta su primera disyuntiva en la nueva era política que inaugura el triunfo del Frente Amplio en el 2004, accede al gobierno una nueva fuerza política, el sector de izquierda uruguayo. Con la coyuntura descrita anteriormente y basándose fundamentalmente que en nuestro país había un millón de personas en situación de pobreza y de ese millón, doscientos mil se encontraba en pobreza extrema, (Instituto Nacional de Estadísticas 2005), el gobierno entendió prioritario considerar dicha situación, para lo cual se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), dentro del cual se implementa El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).

Puede afirmarse que el viejo edificio del Estado social uruguayo se agotó hacia fines de los años sesenta. Diversas políticas de parches y ajustes lo mantuvieron vivo hasta los

noventa, cuando “...los embates liberales transformaron un edificio con fracturas en un mutante irreconocible respecto a su pasado, pero formado con piezas de dicho pasado y elementos que, a la manera de capas geológicas, se fueron agregando entre 1985 e inicios del nuevo siglo”. (Filgueira y Autores varios 2005:18). Los cambios en el funcionamiento de tramas y estructuras sociales de las economías capitalistas, produjeron transformaciones en los modos de integración y en los problemas que se suelen entender como “cuestión social”, así como se registran cambios en las formas que en ellos adquieren las intervenciones sociales del Estado. (Soldano y Andrenacci 2005:17)

3-2) EL PANES Y TRES DE SUS PROGRAMAS: INGRESO CIUDADANO, RUTAS DE SALIDA Y TRABAJO POR URUGUAY.

El PANES buscó ser una respuesta a la situación de emergencia diagnosticada y agravada por la crisis económica producida en el año 2002 pero, a la vez, buscó construir recursos para que los beneficiarios se integrasen a la dinámica común de la sociedad. Dicho plan se presenta como “...un conjunto articulado de programas – acotados en el tiempo- que a la vez asiste las manifestaciones más evidentes de la extrema pobreza: insuficiencia de ingresos, alimenticias, de techo y vivienda, así como incluye programas de carácter educativo-promocional de manera de ir generando procesos de inclusión social”. (MIDES 2006a:9)

Entre 2005 y 2007 se instauró el “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social” (PANES), un programa temporal, el cual abarcó un amplio espectro de intervenciones de base no contributiva. (Arim y Vigorito 2009:14). Los programas considerados en el presente trabajo: Ingreso Ciudadano, Rutas de Salida a la exclusión y Trabajo por Uruguay son intervenciones estatales enmarcadas en el PANES.

Se desarrollo a través de 7 programas, dentro de los cuales se encuentra el Ingreso ciudadano, Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay. Los objetivos del PANES fueron: “Garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas y familias más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya. Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social”. Procura “Generar las condiciones y estructura de oportunidades que habiliten procesos genuinos de integración e inclusión social de las familias que participen del Plan de Emergencia social”. (Mides 2006a:10).

Al PANES se postuló el 23 % del total de los hogares del país. Durante los 2 años y medio de su duración, participaron aproximadamente 63736 hogares. Los participantes fueron predominantemente jóvenes: el 57 % de las personas tenía menos de 18 años de edad al momento de su puesta en funcionamiento, una cifra aproximada de 190000 personas. Así como fue prominente la jefatura femenina, el 60% de los hogares -aproximadamente 40000-, tenían una mujer como jefa de hogar. Concluyo en diciembre de 2007 dando paso, como se señaló anteriormente, a la implementación del “*Plan de Equidad*” el cual fue elaborado por el gobierno uruguayo en el ámbito del Consejo coordinador de Políticas Sociales del MIDES. Introdujo reformas que procuraron apuntar a mejorar la provisión y la regulación de los servicios sociales e incluyó componentes cuya implementación supone procesos de mediano y largo plazo, como las reformas tributarias, de salud, de educación y políticas de empleo, así como su espectro de acción pretende ser más amplio que el del PANES (MIDES.2006g:6).

Si bien el PANES presentó algunos problemas en instrumentación en las fases iniciales, resulta adecuado calificarla como una experiencia exitosa en la medida que alcanzó los objetivos previstos y la meta de cobertura estipulada. (Midaglia 2006)

3-2.1) El Ingreso ciudadano

Consiste en una transferencia monetaria fija mensual dirigida a jefes y jefas de hogar mayores de 18 años en situación de pobreza e indigencia. En contrapartida de dicha transferencia, el protagonista asume compromisos vinculados con el ejercicio de sus derechos tales como realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la realización de actividades comunitarias en la construcción de rutas de salida (MIDES 2006:11).

Entre abril de 2005 y diciembre de 2007, un promedio de 64000 hogares recibieron la transferencia correspondiente al “*Ingreso ciudadano*”, en muchos casos sus integrantes participaron también en otros programas ya que al ser un beneficio condicionado, ser beneficiarios del Ingreso Ciudadano los habilitaba, y en algunos casos los obligaba, a integrarse a otros programas del PANES. Al plantear una contrapartida a la asignación de recursos se genera, como señala Castel (2006:434) un “*contrato de inserción*” que obliga al beneficiario a la realización de un proyecto, pero que compromete a la comunidad en general a

que resulte viable, ya que debe sostener los cambios que se generan tales como que el sistema educativo debe absorber a los niños, el sistema de salud debe atender a los beneficiarios del PANES, etc.

El PANES tuvo una fuerte identificación con el Ingreso Ciudadano, incluso se entendía que este se remitía exclusivamente a él, al extremo que las críticas del PANES se concentraban exclusivamente en las críticas del Ingreso Ciudadano *“Respecto al PANES (...) en el imaginario colectivo lo que está presente es si “se está cobrando o no se está cobrando”* (MIDES 2006:7).

3-2.2) Construyendo Rutas de Salida a la Exclusión Social.

Rutas de Salida a la Exclusión Social es una de las contrapartidas obligatorias del Ingreso Ciudadano, su diseño pretende ser un abordaje de promoción social, entendiendo que era absolutamente necesario para superar la pobreza a medio y largo plazo. Por pertenecer al programa no se pagó dinero extra al ya recibido por el Ingreso Ciudadano. Demandó a los participantes, una carga horaria de 4 y 6 hs semanales. A diferencia de las restantes contrapartidas obligatorias del Ingreso Ciudadano (Asistencia educativa y de Salud) que tuvieron una cobertura general, la implementación de Rutas de Salida fue parcial ya que hubo localidades en las cuales había beneficiarios del PANES pero no se logro implementar, incluso donde se implementó, no cubrió a la totalidad de los beneficiarios de la localidad.

Se propone contribuir a la recuperación de la capacidad de lecto-escritura y lógica matemática en sus beneficiarios. Así como busca profundizar en la identificación de aptitudes y actitudes para el trabajo y abordaje de la dimensión subjetiva, los derechos de ciudadanía y la autoestima. El Objetivo General del Programa es *“Brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a quienes están acogidos al Plan de Emergencia Social, promoviendo una auténtica modificación cultural, democrática y de justicia social”*. El programa esta abocado a diseñar e implementar las salidas de las situaciones de emergencia social. (MIDES 2006i:11).

El programa parte de la hipótesis de que existen diversas situaciones entre los beneficiarios del PANES, esto requiere la creación de estrategias de intervención diversificadas en procura de apoyar la creación de puentes sociales inclusivos. Para lo cual entiende que el trabajo es una importante herramienta en el camino de propender al desarrollo y consolidación

de la inclusión social, pero no es la única. Unido a lo anterior, sostiene que los procesos de inclusión e integración requieren, un trabajo de construcción de vínculos a partir de la realidad concreta, siendo dicha construcción imprescindible a la hora de pretender respuestas positivas de los y las participantes. (MIDese. 2006:2)

La población objetivo del programa fueron las ciudadanas y ciudadanos inscriptos y ratificados en el PANES, titulares del Ingreso Ciudadano. Fue dirigido a hogares indigentes o en situación de extrema pobreza. *“(...) enfocado a beneficiar a aquellos que nunca han trabajado y/o son analfabetos (por no haber concurrido a centros educativos, por resistencias psico-sociales o por desuso) y/o carecen de toda motivación. Y también lo componen quienes han quedado desempleados más recientemente y/o han cursado algunos estudios y/o están motivados para salir de su situación actual”.* (MIDES 2006 h: 2)

El programa generó más de 16000 cupos para la participación de los beneficiarios, logrando la asistencia de aproximadamente 12940, en los 19 departamentos. (MIDES 2006b:4)

3-2.3) Trabajo por Uruguay

Los programas de *“Emergencia vinculados al empleo”* proporcionan ocupaciones a corto plazo a trabajadores semi calificados con la creación y reparación de obras de infraestructura económica social y comunitaria. Por participar en los proyectos, se les entrega a los beneficiarios un pago en transferencia monetaria o en alimentos (CEPAL 2006:158)

Trabajo por Uruguay fue el componente del PANES que buscó contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios. Este pretendía ser una herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales. (MIDES 2006 f: 10).

Se propone desarrollar un programa de trabajo transitorio que, a través de la realización de proyectos de interés comunitario, la mejora ambiental y la promoción de iniciativas culturales y sociales, contribuya a paliar las situaciones de pobreza y exclusión social de jefes y jefas de hogar desocupados. Los beneficiarios recibieron como pago el doble del monto correspondiente al estipulado para el Ingreso Ciudadano, así como participaron en espacios de desarrollo ciudadano y ejercicio de derechos. (MIDES 2006f:10)

El objetivo general del programa fue *“Contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante una experiencia sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social”*. (MIDES 2006a:17).

Por ser un programa del PANES, su población objetivo es la de éste, o sea las ciudadanas y ciudadanos inscriptos y ratificados en el PANES, titulares del ingreso ciudadano. Mayores de 18 años, desocupados/as que no estuviesen percibiendo ningún tipo de prestación social, excepto asignación familiar y prestaciones por discapacidad. Para ingresar al programa y ser “trabajadores” los beneficiarios se anotaban voluntariamente ante la asociación de la sociedad civil que gestionara el mismo. (MIDES 2006a:20)

Pretendió incluir en su diseño estrategias de rutas de salida a su situación de pobreza y exclusión, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros organismos y programas que permitan la implementación de estrategias de desarrollo personal-social y de generación de ingresos: reinserción en el sistema educativo, integración en redes locales, proyectos de autoempleo, iniciativas productivas, capacitación laboral, reinserción laboral, entre otras. Fue así que el programa incluyó la atención de la salud bucal, aunque no lo pudo implementar en todos los convenios, así como implemento convenio con SUNCA (MIDES 2008 f:28).

Tanto *“Rutas de Salida”* como *“Trabajo por Uruguay”* adquieren cabal importancia al considerar el planteo de Castel (2006) relativo a que en categorías cada vez más numerosas de la población activa y, con más razón, en las llevadas a situaciones de inactividad forzada, se ha perdido la identidad por el trabajo, lo cual, como se planteo anteriormente, genera dificultades severas en la integración ya que el trabajo es un inductor que atraviesa las distintas identidades de la persona⁷. En las sociedades industriales, sobre todo para las clases populares, el trabajo funciona como el *“gran integrador (...) un principio y un paradigma, algo que, en fin, se encuentra en las diversas integraciones afectadas y que hace posible la integración de las integraciones sin hacer desaparecer las diferencias o los conflictos* (Y. Baret

⁷ Se puede identificar varios círculos de identidad colectiva, basada en el gremio, que puede prolongarse como comunidad de habitat y comunidad de modo de vida (el café, merenderos, pertenencia sindical y política etc). Castel 2006:417)

en Castel 2006: 417). Pero como se señaló anteriormente, en la actualidad dicha función integradora del trabajo se encuentra degradada.

3-3) COMENTARIOS SOBRE LOS PROGRAMAS.

Las políticas consideradas en el presente capítulo buscan, en el entendido de Castel (2006:91) que el beneficiario pase del consumo pasivo de prestaciones sociales brindadas de modo automático e incondicional a una movilización de los beneficiarios que deben participar en su rehabilitación. Concretamente *“Ingreso Ciudadano”* lo hace exigiendo que los beneficiarios *“ejercen”* el derecho a ser usuario de la salud y la educación, así como vinculando o exigiendo que sus beneficiarios se integren a programas laborales y/o de integración social con apoyo en emprendimientos particulares; Rutas de Salida procura *“brindar desarrollo personal e integración ciudadana”* y *“Trabajo por Uruguay”* pretende *“ampliar oportunidades educativas”*, *“promover el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de Rutas de Salida”*, así buscan ofrecer medidas para promover una *“auténtica modificación cultural, democrática y de justicia social”*, *“canales de inserción”* que contribuyan a la integración social, ya que, parten de la idea de que, en los beneficiarios se encuentran particularmente arraigados los problemas generados por la degradación de la condición salarial ya sea debido al desempleo elevado, la instalación en la precariedad, ruptura de las solidaridades de clases y fracaso de los modos de transmisión familiar, escolar y cultural, falta de perspectivas y de proyectos, etc. (MIDES 2006a:10)

Los programas considerados buscan trabajar lo que Castel (2006) denomina *“asocial-sociabilidad”*, la cual parte de la idea de que los individuos que dependen de la política de inserción suelen carecer de la *“socialización primaria”*, o sea *“la interiorización de las normas generales de la sociedad a través de la familia y la escuela”*. Dicha situación genera *“asocial-sociabilidad”* lo cual consiste en las configuraciones relacionales más o menos evanescentes que no se inscriben, o se inscriben de manera intermitente y problemática, en las instituciones reconocidas, y que ubican a los sujetos que la viven en situaciones de ingravidez. La cultura de las relaciones entre los miembros se autonomiza, y ella misma hace *“sociedad”*. Esta particularidad podría caracterizar ciertas situaciones sociales en las cuales los actores se ven condenados a un cierto juego relacional, por no poder dominar la estructura de la situación. (Castel 2006:437).

La CEPAL (2006:166) plantea como principales innovaciones de estos programas, la primordial importancia otorgada a la responsabilidad depositada en las familias beneficiarias, la condicionalidad concebida como incentivo llevado al plano familiar y como elemento de articulación de metas a corto y largo plazo; así como la prioridad explícita otorgada a la búsqueda de sinergias sectoriales con fines de acumulación de capital humano.

Castel (2006:92) sostiene que muchas veces la inserción social de los beneficiarios de programas sociales fracasa, porque se subestima la dificultad que implica apelar a los recursos del individuo que, justamente *"carecen de recursos"*.

Desde otro punto de vista, se sostiene que las políticas de inserción buscaron rescatar *"el derecho a la inserción"* entendiendo a las políticas como medidas, *"un esfuerzo por quebrar la imagen secular del "mal pobre" que vive como parásito mientras tendría que trabajar, pero también para borrar el estigma del asistido, beneficiario pasivo de un socorro por su impotencia para hacerse responsable de sí mismo"*. (Castel 2006:438). Esta característica las diferencia de otras políticas puntuales que no demandan una contrapartida por parte del beneficiario (comedor, merenderos, canastas; pensiones, etc.)

Respecto a los resultados de las políticas condicionadas, la situación planteada por los programas afectarán de diversa manera a las familias, dependiendo de las preferencias del hogar y de su posición presupuestaria anterior a la implementación del programa. Concretamente en los hogares para los cuales las condiciones del programa sean *"vinculantes"* (como por ejemplo tienen claro que deben controlar la salud de los niños y niñas, así como concurrir a la escuela), un programa de transferencia condicionada que tenga dicha condición tendría efectos de agregación y sustitución del ingreso, lo cual reforzaría su impacto. En cambio, los hogares que no estén en dicha situación *"vinculante"* la intervención solo tendrían efectos en los ingresos monetarios. Ahora bien, tanto el Ingreso Ciudadano como Rutas de Salida, no pueden garantizar que un incremento de los ingresos monetarios genere por ejemplo mejoras en el largo plazo, ya que también median otras variables como la calidad de la oferta educativa, la rentabilidad de la educación y el desempleo. Así como los efectos de las transferencias condicionadas sobre los ingresos monetarios, podrían ser limitados, debido a la situación de extrema vulnerabilidad de las familias que reciben los beneficios, es así que

podrían resultar eficaces para disminuir la brecha de pobreza pero no para superarla (Villatoro 2005:89).

También se señala como limitante, que estos modelos no incorporan los factores culturales y psicosociales que podrían incidir en las elecciones y preferencias de los sujetos, y que no toman en cuenta las imperfecciones de los mercados. O sea, en general no se considera que los padres de familia no siempre actúan como consumidores racionales; que la oferta en el mercado educacional no es transparente; y que la educación u otro servicio que plantean las prestaciones, no puede ser considerada exclusivamente como un bien de consumo. (CEPAL .2000 en Villatoro 2005:89)

Por otro lado, los “programas de emergencia vinculados al empleo”, se reflejan directamente y de manera contracíclica en el ingreso de los hogares, lo cual implica una importante función de protección social, al proporcionar transferencias para evitar que los ingresos de las familias desciendan por debajo de niveles críticos. Así como, las transferencias recibidas por los hogares protegen el capital humano familiar, sobre todo mediante el refuerzo de recursos destinados a la alimentación y el desincentivo de la deserción escolar. (CEPAL 2006:157). Los problemas de desempleo estructural y la persistencia de la pobreza en la región han transformado a dichos programas en componentes cada vez más permanentes y menos relacionados con dicho ciclo. Dichos programas presentan la ventaja operativa, de ser flexibles, haciendo posible aplicarlos rápidamente y facilitando la canalización de recursos y capacidades del sector laboral así como de las comunidades beneficiarias. El cual resulta ser un mecanismo de respuesta muy interesante en situaciones de crisis.

En definitiva estos tipos de programas, aunque con contenidos que buscan revertir la situación pueden terminar siendo otro de los programas que buscan evitar que una parte de la población quede totalmente excluida. Dicha particularidad hace interesante que sean implementados, sobre todo en el lugar de turbulencias sociales, creando un mínimo de intercambio y actividades en espacios amenazados por una “*anomia total*”. (Castel a 2006:433)

Otro punto a considerar remite a si este tipo de políticas ha generado una degradación de la concepción de la solidaridad, ya que, en última instancia no se protege colectivamente el conjunto de los miembros de la sociedad contra los principales riesgos sociales, sino que los gastos de solidaridad, de los que el Estado sigue siendo responsables, se dirigirían

preferentemente al sector residual de la vida social, el cual está ocupado por los desprotegidos y carentes. De manera que *“estar protegido podría significar estar provisto solo del mínimo de recursos necesarios para sobrevivir en una sociedad que limitaría sus ambiciones a asegurar un servicio mínimo contra las formas más extremas de la privación. Dicha dicotomía implica erosiones nefastas para la cohesión social”* (Castel 2006:94). Pero se trata de una solidaridad atendiendo a particularidades de algunos ciudadanos, o sea, el PANES utiliza fondos provenientes de un nivel general –rentas generales- y los destina a un sector de la población, lo cual la convierte en una política focalizada. Por lo cual, con los programas considerados no hay universalización del recursos, pero la solidaridad se continúa.

Respecto a la continuidad de los programas, el PANES se instauró de manera temporal, pero ante su remoción se implementó el Plan de Equidad, el cual implica su continuidad ya que también abarca un amplio espectro de áreas de intervención y beneficiarios comunes, y aunque evaluó y remodeló los programas, muchos de ellos los continúa implementando. Por lo cual para la gran mayoría de los beneficiarios los programas del PANES *“al principio buscaron ser puntuales y solo pretendían ser provisionales, pero su consolidación progresiva indicó que se instalaran de manera continua bajo un régimen provisorio”*. (Castel 2006:436). Como se señaló en el capítulo 2, se pensó que el dualismo entre políticas de inserción y de integración debía desaparecer con el tiempo, de manera que un sistema único de protecciones aseguraría para todos los ciudadanos un conjunto homogéneo de garantías legales. Pero la ayuda social se diferenció y reforzó.

En síntesis, el PANES se planteó un plazo, mediante el cual *“...promoviendo el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida”* en Trabajo por Uruguay o *“brindando oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana”* en Rutas de Salida, el beneficiario se inserte en la sociedad y no continúe necesitando de los programas. Si esto no se logra, el programa no significó una *“etapa transitoria”*, una *“ayuda limitada en el tiempo”* lo cual puede resultar siendo *“atolladero al que corrían el riesgo de precipitarse todos quien su existencia no tenía justificación social”*. Dicha situación corre el riesgo de ser una *“condena a la inserción perpetua”*. De manera que mediante las políticas de inserción no se abandone por completo al excluido, acompañándolo en su situación presente, tejiendo en torno a él una red de actividades iniciativas y proyectos. Si dicha situación se perpetúa, la inserción pasaría a ser un *“estado”, “transitorio-duradero (...), interino permanente o de insertado de por vida”*

Otra postura puede sostener que el Ingreso Ciudadano, Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay tuvieron el cometido de crear espacios de sociabilidad diferentes de aquel en el que viven sus beneficiarios, para hacerle soportable una cotidianidad desesperante. Este cometido lo procuran mediante prácticas institucionales que buscarían sostener la inserción, las cuales resultan ser “*débiles e intermitentes*” si se las compara con los otros “*submundos*” que estructuran la vida corriente, en particular el “*mundo del trabajo*”. Esto no implica que los esfuerzos para implementar dichas políticas deban subestimarse. “*...Es el honor (pero quizás el remordimiento) de una democracia no resignarse al abandono completo de un número creciente de sus miembros cuyo único crimen es ser “inempleables”*” Aunque tienen algo de “*patéticos*”, ya que se procura la inserción de los beneficiarios, sabiendo de antemano que no se va a lograr. (Castel 2006:436). Así como los programas considerados resultan ser medidas muy rescatables ya que sin ellas, “*la situación de diferentes categorías de víctimas de la crisis de la sociedad salarial habría estado todavía más degradada, lo cual no implica no interrogarse sobre su alcance*”. (Castel b 2006:92).

En definitiva, los programas de transferencia condicionada, en último término, contribuyen a la inserción de sus beneficiarios, ya que en algunos casos, logran reducir la brecha de pobreza que afecta a las familias pobres, y en otros, mitigan las consecuencias de una crisis económica. Sin embargo, no es tan clara su contribución a la integración social ya que es cuestionable su potencial para lograr que los beneficiarios se integren al mercado laboral. Y es éste mercado laboral, retomando el planteo Castel (2006) el que continúa proporcionando la integración social en nuestra sociedad. Así como debido a la persistencia de la pobreza y el alto nivel de desempleo estructural los programas, sobre todos los vinculados con el empleo, no son exclusivamente anticíclicos, sino que constituyen elementos de lucha contra la pobreza, lo que explica su prolongación una vez pasada la recesión o crisis.

Respecto a la contribución de los programas a superar la pobreza, se puede sostener que la probabilidad de que los sujetos pasen la misma dependerá del monto de la transferencia, de la focalización del programa y de la ausencia de contracciones económicas, pero aún cuando esto pasara, siguiendo el planteo del autor, no hay integración social ya que esta no es un tema de monto.

Es de recordar que “*la protección social no es solo otorgar ayuda a los más desamparados para evitarles una caída total, sino que es la condición de base para que todos*

puedan seguir perteneciendo a una sociedad de semejantes". (Castel 2006 b: 101), por lo cual las situaciones que generaron la implementación de las políticas consideradas, cuestiona, entre otras, cosas la sociedad en que se desarrollan.

CONCLUSIONES

Esta tesina tuvo por objetivo trabajar la inserción e integración social a través de la presentación de tres de los programas implementados por el PANES desde 2005 a 2008.

Desde el planteo de *“regímenes de bienestar”* señalado en el capítulo 1, en los últimos treinta años, la distribución, la cantidad y la calidad de los riesgos sociales en Uruguay ha cambiado en forma drástica. En este cambio han operado las decisiones que toman las personas en las esferas del mercado, de las familias y de las comunidades. También han sufrido transformaciones profundas las formas en que la gente y las empresas compran y venden sus mercancías (trabajo, bienes y servicios), se localizan en el territorio y definen y legitiman arreglos familiares, y ello ha impactado en la distribución del riesgo entre clases, sexos, generaciones y poblaciones asentadas en diferentes territorios o espacios geográficos. Ante dichas modificaciones el Estado implementa respuestas, como se desarrolló anteriormente *“conformando un edificio de protección social crecientemente desajustado con la realidad social, que implementa respuestas a los cambios en el mercado, la familia y la comunidad, pero que en muchos casos contribuía a acentuar los riesgos emergentes antes que a moderarlos”* (Figueira, Papadópulos y Tobar, 2005: 225).

Esta fue la situación que encontró el PANES al momento de implementarse en marzo de 2005. Por lo cual los programas considerados y el PANES en general marcan un cambio sustancial en el funcionamiento y estructuras sociales de nuestro país, ya que explícitamente, de ser implementadas mayoritariamente políticas centradas en la extensión de protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas desde 1940, se pasa a políticas centradas en la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima *“por detrás y por debajo”* del mercado de trabajo. Dichos programas contribuyen a que la brecha entre riesgo social y respuesta estatal disminuya, ya que, como se señaló anteriormente, son respuestas estatales vinculadas a la situación de vulnerabilidad de los ciudadanos, atendiendo a una no vinculación al mercado laboral, procurando incluir a la creciente población desvinculada del mundo del trabajo formal, generadoras de pobreza e indigencia.

Dichas políticas pueden presentarse 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. Por lo cual las nuevas economías de protección se presentan como consideraciones particulares e individuales.

Así como en general, denotan un desarrollo del Estado Social que propone mejores condiciones de vida o garantiza condiciones mínimas para reproducirse los ciudadanos que no están integrados al mercado laboral o lo están de manera insuficiente o precaria. Dichas políticas sociales conforman con otras *“Un nuevo régimen de la protección social orientado a los dejados-de-lado” por las protecciones clásicas*. (Castel 2006: 89), dicho régimen parece esbozar un nuevo referente de protección muy diferente del de la propiedad social caracterizada por la hegemonía de las protecciones incondicionales fundadas en el trabajo. Pero, dado que continuamos conformando una sociedad, en la cual las protecciones las brinda el trabajo y la integración de la sociedad se continúa realizando a través de éste, sin vinculación real con el mundo laboral, mediante dichas políticas puede solamente estarse gestionando la desafiliación, *“manejándonos en un laberinto del cual muy pocos encuentran la salida (...) trabajar elaborando distintas estrategias para sortear obstáculos, pero donde no se encuentra salida (...)”*. (Castel 2006a: 438)

También se las puede entender como políticas típicas de un estado neoliberal, en el marco del *“combate a la pobreza”*, el cual implica, *“un conjunto de intervenciones cortas y puntuales con matriz de proyecto, diseñadas con formas de focalización extrema destinada a amortiguar impactos indeseados de la reconversión macroeconómica garantizando una gobernabilidad entendida como ausencia de conflicto abierto”*. (Soldano y Andrenacci 2005 :290).

Si los programas considerados se remiten a técnicas de adaptación del gasto público, estrategias de contención de un conflicto social percibido como inevitable, búsqueda de alternativas escindidas del funcionamiento real del mercado de trabajo, resultan ser estrategias de importancia en una coyuntura de degradación de las condiciones de vida como la que vivencio nuestro país desde el 2002, pero el riesgo que señalan Solano y Andrenacci (2005:19) es no percibir la profundidad del proceso de cambio, la complejidad de las tramas que lo subyacen, de manera de no lograr dimensionar las estrategias de políticas públicas al conjunto de actores e intereses en juego, o a las nuevas singularidades de la cuestión social contemporánea.

En definitiva, tal como están planteados los programas señalados en el capítulo 3, las políticas de inserción no pueden representar una alternativa global a las protecciones anteriormente elaboradas por la sociedad contra los principales riesgos sociales. Ya que estamos todavía en una sociedad rodeada y atravesada por protecciones a través del trabajo, en la cual aunque la relación con el empleo se haya vuelto problemática, el trabajo conserva su centralidad. Aunque ya no sea cuasi hegemónica, la relación del trabajo y la protección sigue siendo determinante ya que alrededor del empleo sigue articulándose una parte esencial del destino social de la gran mayoría de la población, éste no ha perdido su importancia si ha perdido mucho de su consistencia de lo cual extraía su poder protector.

Por lo cual, las políticas de inserción pueden significar un tratamiento dual de los riesgos sociales, si se las considera desvinculadas del empleo, ya que, como se señaló anteriormente, continuamos desempeñándonos en una sociedad en la cual el trabajo continúa teniendo un lugar central. Pero las políticas consideradas, a través de distintos mecanismos (la apropiación de derechos, aportar insumos, habilidades y/o recursos para una futura inserción laboral, o concretamente a través de una experiencia socio-laboral), buscan contribuir a que el beneficiario se vincule con el mundo laboral y, aunque los resultados de dichos programas son insuficientes, es válida la intervención ya que, por un lado *“para una sociedad que no ha abandonado sus ideales democráticos, todavía parece justo y sensato que quienes han sido derrotados no queden librados a un destino de parias. Ese podría ser el sentido de las políticas de inserción: ocuparse de los válidos invalidados por la coyuntura”*. (Castel 2006 a: 439).

Pero también, dichos programas resultan ser muy necesarios, ya que pueden procurar paliar las consecuencias de una crisis económica para los más pobres y mitigar los efectos de una recesión, así como también son efectivos para incrementar el nivel cultural, la atención en salud, la matrícula y la asistencia escolar en el corto plazo. Así como promueven la acumulación en capital humano con miras a quebrar el ciclo intergeneracional de pobreza, procurando incentivos para que las familias inviertan en capital educacional, nutricional y de salud. Lo cual sin duda influye en la inserción de los beneficiarios en la sociedad.

Por lo cual se sostiene la hipótesis de partida respecto a que El Ingreso Ciudadano, Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay parecen no haber logrado conducir a una parte importante de sus beneficiarios a través de la transición hacia la integración. Sí contribuyeron en aliviar situaciones muy difíciles, contribuyeron a *“evitar lo peor”*, evitaron procesos de mayor

desintegración social. Así como fueron también una medida paliativa de la situación y mejora de la calidad de vida de un grupo significativo de ciudadanos, pero no una medida de salida efectiva de su situación de exclusión. Esta depende también de variables económicas, del mercado y del sistema económico, o específicamente depende del comportamiento de los distintos componentes del "régimen de bienestar". (Castel 2006a:438)

BIBLIOGRAFIA

- ⊕ Arim, Rodrigo; Cruces, Guillermo; Vigorito, Andrea. Programas Sociales y transferencia de ingresos en Uruguay, los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. CEPAL. Chile. 2009.
- ⊕ Andrenacci, Luciano Compilador. Problemas de política social en la Argentina contemporánea. 2005. Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo libros. Buenos Aires.
- ⊕ Baraibar, Ximena. Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el ejercicio profesional del Trabajo Social. Montevideo.
- ⊕ Castel, Robert. Empleo, Exclusión y las Nuevas Cuestiones Sociales. En Desigualdad y globalización. Cinco conferencias. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Manantiales. 2001
- ⊕ Castel, Robert. a) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Editorial Paidós Ibérica S.A Barcelona, 4ta edición 2006. (1ra edición 1997)
- ⊕ Castel, Robert. b) *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*. Editorial Manantial. Buenos Aires. 2006.
- ⊕ Castel, Robert. *Empleo, Exclusión y las Nuevas Cuestiones Sociales*. En *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Manantiales. 2001
- ⊕ Diccionario Enciclopédico Universal AULA. Larus. 1997, CULTURAL S.A, Madrid.
- ⊕ Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. *El largo adiós al país modelo. Políticas Sociales y pobreza en Uruguay*, 1994. Arca.
- ⊕ Filgueira, Fernando, Papadópulos, Jorge y Tobar, Federico. Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina. Prisma Nro. 21. 2005.
- ⊕ Gosta Esping-Andersen. Los tres mundos del Estado del Bienestar. 1987. Valencia. Alfons el Magnánim.
- ⊕ Hintze, Susana. *Políticas Asistenciales y Reproducción de la vida en dos momentos del período democrático*, en *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego*. Volumen 2. Compilador Oscar Oszlak. Eudeba, Centro de Estudios avanzados. Universidad de Buenos Aires. 2000.

- ‡ Instituto Nacional de Estadística (INE). *Estimaciones de Pobreza por el método de Ingreso 2008*. Julio 2009.
- ‡ Martínez, Ivonne. *Revista de Trabajo Social* Nro. 37. Uruguay. 2006.
- ‡ Midaglia, Carmen y Antía, Florencia. *La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 ICP – Montevideo.
- ‡ Midaglia, Carmen y Robert, Pedro. *Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables*
- ‡ MIDES a) Ministerio de Desarrollo Social. Plan Nacional a la Emergencia Social. Dirección Nacional de Políticas Sociales. Ingreso ciudadano, “Construyendo Rutas de salida” Cuarta convocatoria a presentación de propuestas. Octubre de 2006.
- ‡ MIDES b) Ministerio de Desarrollo Social. Infomides. Periódico mensual Nro 1 agosto 2007.
- ‡ MIDES c) Ministerio de Desarrollo Social. Infomides. “Que los derechos sean hechos” Periódico mensual Nro 7 abril 2008
- ‡ MIDES d) Ministerio de Desarrollo Social. Infomides. “Al rescate de la dignidad colectiva” Periódico mensual. Nro 8 ed. especial mayo 2008.
- ‡ MIDES e) Ministerio de Desarrollo Social. Infomides. “Construyendo futuro”, Periódico mensual Nro 10. junio 2008.
- ‡ MIDES f) Ministerio de Desarrollo Social. Sistematización del Programa Trabajo por Uruguay. 200
- ‡ MIDES g) Ministerio de Desarrollo Social. Pliego de llamado para el programa Trabajo por Uruguay. 2006.
- ‡ MIDES h) Ministerio de Desarrollo Social. Pliego de llamado para el programa Rutas de Salida. 2006
- ‡ MIDES i) Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Informe de Gestión abril 2005-marzo 2006, *Un año contribuyendo al desarrollo social*. Mides. Tradinco. Montevideo. 2006.
- ‡ MIDES j) Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), *Mano con mano Plan de Emergencia. Somos protagonistas*. 2006. Montevideo. Tradinco.
- ‡ Neffa, *Reflexiones sobre los programas de inclusión social y el objetivo de la inclusión* en *Revista regional de Trabajo Social*. Nro 40. año XXI. 2007. EPPAL.
- ‡ Roquero, Esperanza. *La inserción a la vida activa*. Biblioteca de Ciencias políticas y Sociología. Universidad de Granada. Estudios. 1995

‡

- + Soldano, Daniela. y Andrenacci, Luciano. "Aproximación a las teorías de la política Social a partir del caso Argentino". En *Problemas de Política Social en la Argentina contemporánea*. Compilador Luciano Andrenacci. Prometeos Libros. Buenos Aires. 2005.
- + Terra, Carmen. *Concepto y medición de la pobreza*. Revista Fronteras Nro 1. Departamento de Trabajo Social Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Fundación de Cultura Universitaria. 1995.
- + Villatoro, Pablo. "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina". Revista de la CEPAL 86. 2005.

www.ciepp.gub.ar

- + Lo Vuolo, Ruben. Revista Tesis 11. Nro. 73. Hacia Donde va la política Social en la región? Los caminos alternativos de Argentina y Brasil. Documentos para el debate. Buenos Aires. 2004.
- + Lo Vuolo, Rubén M. Sigue faltando una estrategia integrada y alternativa para Las Políticas Públicas. Documentos para el debate. Internet. Argentina.

WWW.mides.gub.uy.

- + "Actuar y evaluar, teoría y práctica" 16 de julio de 2008.
- + "Pobreza es no poder ejercer los derechos". Subsecretaria de Desarrollo Social, Ana Olivera. Brecha. 17 de julio de 2008.