

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

**Problematización de las concepciones de
ciudadanía que promueven las políticas sociales
focalizadas con contraprestaciones.**

Maricarmen Rodríguez

Tutor: Leticia Pérez

2009

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 2 |
| Capítulo 1 - Construcción de los sistemas de protección social en el Uruguay hasta las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX. | 7 |
| Fundamentos del Estado Social..... | 9 |
| La Asistencia como Derecho Ciudadano | 11 |
| Capítulo 2 - Críticas y alternativas al Estado de Bienestar..... | 13 |
| El agotamiento de los Estados Sociales | 13 |
| El mundo del trabajo junto la caída del Estado de Bienestar | 14 |
| Críticas al Estado de Bienestar y planteo de un modelo alternativo. | 17 |
| Propuesta Neoliberal..... | 21 |
| Caracterización de las políticas sociales neoliberales | 22 |
| Miradas sobre la Ciudadanía en los modelos de protección social | 27 |
| Capítulo 3 - Uruguay en el escenario actual de políticas sociales | 31 |
| Panes y el protagonismo ciudadano. | 32 |
| Consideraciones finales | 40 |
| Bibliografía | 43 |

Introducción

En este trabajo se busca un acercamiento a las políticas sociales actuales, en particular las que promueven la ciudadanía responsable por medio de las obligaciones de ciudadanía, o sea que requieren una contraprestación, con el fin de identificar qué lógicas sustentan estas políticas y qué conceptos de ciudadanía se promueven.

Desde la experiencia personal, desde las prácticas pre profesionales, en el marco de estas políticas, tanto municipales como nacionales, ejecutadas por el llamado Tercer Sector, y desde el Ministerio de Desarrollo Social en la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes), he visualizado con gran preocupación la situación en la que quedan ubicados estos ciudadanos en situación de extrema pobreza comprobada, que ven condicionada su acceso a beneficios a su adaptación y cumplimiento de diferentes contrapartidas que exigen estas políticas.

Actualmente, en materia de protección social, marcan una tendencia las políticas sociales que establecen una contraprestación o contrapartida. Estas políticas con contrapartida requieren actividades que el beneficiario debe desarrollar, como condición de acceso y mantenimiento del beneficio, adquiriendo así, un carácter claramente contractual. El fundamento de estas contrapartidas está en generar responsabilidad en quien recibe, que debe dar o hacer algo a cambio.

Si bien podemos encontrar un antecedente de beneficio con contraprestación hoy ampliado en el marco del Plan de Equidad, como son las asignaciones familiares, que requieren la escolarización de los menores; llama la atención cuando la contraprestación implica trabajo, o requieren participación en actividades “comunitarias”. Se entiende que sobre las contrapartidas que requieren trabajo se ha avanzado en su análisis¹, por tanto tomando elementos de este camino recorrido, en esta tesina se hará referencia a las contrapartidas que exigen participación comunitaria como obligación ciudadana. Como ejemplo de estas se toma al programa “Construyendo Rutas de Salida” del Plan Nacional de Emergencia Social.

Uno de los objetivos que se presenta como una constante en estas políticas con contraprestación, es la promoción de la ciudadanía y en especial ciudadanía responsable.

¹ Piriz, 2006; Martínez y Pérez, 2005; Espasandín y Lema, 2004.

Lo que es interesante es ver cómo el concepto "ciudadanía" se hace presente en diversos discursos, así como su discusión desde diferentes y confrontativas formas de concebirla (Gioscia, 2004).

En el contexto en el que nos ubicamos se identifica que a partir de un giro en el modelo de desarrollo, hoy orientado hacia el mercado, se modifica el sistema de protección social y en éste las políticas sociales con contraprestación comienzan a tomar mayor relevancia. Se ven deteriorados los pilares del antiguo sistema de protección como fueron la Educación y Salud Pública (Midaglia, 2000) que buscaron garantizar estos derechos a toda la población. Estos servicios van perdiendo calidad y capacidad integradora, transformándose en pobres servicios para pobres; al tiempo que con la flexibilización laboral y la privatización de prestaciones, los trabajadores ven lesionados sus derechos.

De forma compensatoria, se refuerzan las políticas sociales focalizadas a los sectores más pobres, generalmente de carácter transitorio y es aquí donde se identifican los diseños con contraprestaciones. Prima entonces una lógica mercantil y meritocrática: si no se accede al derecho individualmente y vía mercado, se hace de forma diferenciada y a cambio se requiere contraprestación.

Estas políticas sociales compensatorias, presentan la particularidad de estar descentralizadas, tercerizadas y pasan a ejecutarse mediante programas temporales de forma fragmentada e individualizada. Se identifica así una transformación en la lectura de la sociedad: Se abandona la idea e identificación de una sociedad que presenta problemas, y emerge la idea de que son los individuos quienes tienen dificultades para satisfacer sus necesidades (Grassi, 2003). Así es que encontramos un trabajador individualizado, descontextualizado del conjunto de la sociedad, obligado a autoabastecerse, sobre el que recae todo un discurso armado sobre su responsabilidad y culpabilización cuando no logra su autosustento: ¿estamos frente a un consumidor o a un ciudadano?

Los trabajadores que no encuentran un lugar en el mercado laboral y recurren a la asistencia para sobrevivir, generalmente como forma complementaria a actividades informales, se encuentran con la obligación de desarrollar como contrapartida tareas preestablecidas, donde el margen de negociación es prácticamente nulo. Si bien el beneficio de asistencia se adquiere por la demostración de la situación de pobreza o

indigencia, éste se mantiene siempre y cuando se pueda adaptar y cumplir durante el período que dure el programa con las tareas, tiempos y formas que las contraprestaciones imponen.

Se llega entonces a un escenario en el que se acentúa la dependencia del mercado para el ejercicio de los derechos ciudadanos, tanto en la satisfacción de necesidades y/o acceso a servicios, basándose en el supuesto que los individuos pueden autoabastecerse. Hoy nos encontramos con un sistema de protección social, deteriorado en cuanto al alcance de la cobertura universal, con dificultades de dar respuestas reales a la sociedad actual, al que se le anexan políticas sociales compensatorias. Estas políticas, se implementan en forma de programas focalizados a los sectores que comprueben ser los más pobres de la población, dejando por fuera a sectores pobres que no “alcanzan” una situación de extrema pobreza.

Estos individuos “suficientemente” pobres, que no logran satisfacer sus necesidades de forma “autónoma”, son ciudadanos que no encuentran o no acceden a los mecanismos para ejercer sus derechos ya conquistados, pero que sí cumplen con los requisitos para acceder a los beneficios y logran desarrollar las complicadas gestiones de los procesos de selección y certificación de su situación.

Existe una franja de la población que, aún cumpliendo la “prueba de méritos” para acceder al beneficio de las políticas focalizadas, ya que no logra autoabastecerse, no logra cumplir con estas contraprestaciones, por lo que pierde el beneficio y queda al margen de esta cobertura.

Al activarse estos mecanismos que evidencian la presencia de ciudadanos a los que se les niega el beneficio de asistencia, con un argumento que culpabiliza al individuo por no haber hecho un ejercicio ciudadano “responsable” y “activo”, manifiesto en el incumplimiento de estas contraprestaciones, surge la pregunta: **¿qué lógica sustenta el concepto de ciudadanía que prima en estas políticas sociales, que condicionan los beneficios con contraprestaciones?**

Por otra parte en el formato de esta serie de políticas sociales, uno de los objetivos presentes es la construcción de ciudadanía, se apuesta a difundir los derechos ciudadanos entre los participantes, se busca así generar una ciudadanía responsable, al

tiempo que se pretende una postura receptiva y disciplinada frente a las propuestas de los programas. **¿Es que los derechos son condicionales a las conductas adaptadas de los ciudadanos? ¿Al Estado le corresponde tomar acciones para el acceso al ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos o solo a los que se adapten a su propuesta?**

Desde el “discurso oficial” entonces, la respuesta estaría dada: el condicionamiento del beneficio con una contrapartida se basa en la búsqueda de promover ciudadanía responsable. Ahora, es necesario un acercamiento al concepto de ciudadanía y preguntarse ¿qué encierra este concepto de ciudadanía que legitima la negación de la asistencia, luego de reconocerla como necesaria? **¿qué lógica sustenta el concepto de ciudadanía que prima en estas políticas sociales, que condicionan los beneficios con una contraprestación?**

El objetivo de esta tesina es la búsqueda de los conceptos que dan fundamento al trato de la población en situación de extrema pobreza. Se trata de una búsqueda de contenidos asignados a los conceptos que legitiman la exclusión de los programas a ciertos ciudadanos concretos (lo que no se adaptan), negándole la asistencia.

Una de las posibles formas de análisis podría ser explicar desde el punto de vista de los beneficiarios cuales son los motivos que llevan al incumplimiento de estas contrapartidas y se podrían encontrar tantos motivos, como beneficiarios con el derecho negado de permanencia en estos programas se encuentren. Por otra parte no se quiere correr el riesgo de caer en una postura que refuerza la “culpabilización del individuo” por su “fracaso social” y consecuente situación de pobreza. Se entiende que la pobreza no es consecuencia directa de las acciones y decisiones de los individuos, la pobreza es una problemática social compleja y como tal merece ser abordada.

Se entiende que quien dispone las reglas de juego no son los propios ciudadanos excluidos de los programas, si no quienes diseñan los formatos de las políticas sociales que se implementan. Entonces sería más prudente formular estas preguntas a quienes conciben y ejecutan estas políticas sociales que buscan compensar la situación de los ciudadanos con mayores desventajas.

Por tanto la metodología utilizada aquí será un análisis bibliográfico para la lectura de los

formatos y conceptos implícitos en esta generación de políticas sociales. Para esto es necesario ubicar los conceptos en el tiempo, para visualizar la construcción en los procesos de desarrollo de los sistemas de protección social, buscando ir desde tendencias globales a sus expresiones particulares en el actual contexto nacional.

El desarrollo de este trabajo contará con tres capítulos y una cuarta parte que comprenderá consideraciones finales, a modo de conclusión. En el primer capítulo se presenta la construcción del sistema de protección social en el Uruguay, desde una perspectiva histórica, con el objetivo de identificar qué sistema de protección se buscaba, para qué modelo de país. Se identificarán cuáles eran las fuentes que legitimaban el derecho a estar protegido en el Uruguay hacia la primera mitad del siglo XX, por lo que se hará un acercamiento al concepto de ciudadanía, tomando un concepto clásico.

En el segundo capítulo, se presentará el agotamiento de los Estados sociales, ubicándolo en el contexto mundial, para visualizar sus repercusiones en la configuración del mundo del trabajo. Se plantearán las críticas que el Estado de Bienestar fue objeto y cómo estas sustentaron una alternativa. Se hará un acercamiento hacia esta alternativa, en la particularidad de América Latina, con el fin de exponer las transformaciones en el modelo de protección social y las características que este adquiere. Finalmente se ubica a la figura del ciudadano, mirado a través de las críticas de las que fue objeto el Estado de Bienestar, buscando es identificar qué ciudadano sería el que mejor se adapta a este modelo.

El tercer capítulo se centra en el Uruguay, en especial durante el período 2005 - 2007, en que se implementó el Plan Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes) y como expresión de este análisis se toma uno de sus programas "Construyendo Rutas de Salida" ya que la asistencia a los talleres comunitarios que comprendieron este programa constituyeron una de las contrapartidas del plan, establecido por ley. La discusión se centra sobre los fundamentos que llevan a exigir esta contrapartida y los conceptos que la atraviesan donde la ciudadanía responsable es principal protagonista.

Capítulo 1 - Construcción de los sistemas de protección social en el Uruguay hasta las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX.

Se entiende que en términos generales cada modelo de desarrollo tiene implícito un modelo acorde de protección social. Los modelos de protección social pueden presentar muy diversas características, que varían desde amplias coberturas contra una variada gama de riesgos con tendencia universal, hasta limitarse a coberturas muy puntuales y focalizadas a sectores bien definidos de la sociedad. Los fundamentos que se encuentran para brindar cobertura tienden a variar también con el modelo. Esta revisión del proceso de desarrollo de protección social busca dar cuenta de la transformación en estos fundamentos a la hora de otorgar beneficios o garantizar derechos.

En esta presentación se puede apreciar cómo el Estado Uruguayo va marcando su perfil, con características intervencionistas y proteccionistas de acuerdo a su interés. Es así que los modelos de desarrollo en Latinoamérica, en el período de 1930 a 1980, adquirieron particularidades de la política 'keynesiana',² en la forma de modelo de sustitución de importaciones. Acompañados por un contexto internacional favorable, "... el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyados en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Así mismo, el Estado amplió la función de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y salarial." (Filgueira, 2001:143).

En cuanto al alcance de las políticas de bienestar, que de acuerdo a este autor no presentan características necesarias para conformar un Estado del Bienestar propiamente dicho, se plantea que, "... presentaron un desarrollo limitado, fuertemente orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial –si no única- para los sectores integrados al mercado formal. Los trabajadores rurales y aquellos empleados en mercados informales y secundarios se vieron excluidos de estos sistemas de protección. Sumado a ello, los sectores efectivamente protegidos en estos modelos prestaron claras pautas de estratificación en el acceso, rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficios"

² Se conocen como Políticas Keynesianas a las medidas tomadas luego de las crisis del 29, estas tienen una tendencia proteccionista al tiempo que traen un reconocimiento del Estado más allá de la pretendida función de juez y gendarme.

(Mesa Lago, 1991).(Filgueira, 2001:143).

En el período comprendido entre 1930-1970/80, Filgueira plantea que en Uruguay junto con Argentina y Chile, se distingue la construcción de Estados Sociales a los que identifica como Universalismo estratificado³. (Filgueira, 2001:145)

El Estado Uruguayo, de las primeras décadas del siglo XX, se lo describe con una tendencia amortiguadora de conflictos latentes entre los diferentes sectores de la sociedad, teniendo como instrumento la implementación de políticas anticipatorias. Se propuso bajo un sistema de protección social, fomentar una sociedad integradora, dado que ésta estaba enmarcada en un estado-nación nuevo y en construcción. (De Armas, 2005)

Este interés de generar integración y amortiguar conflictos en esta sociedad en formación, con características demográficas particulares, como las que imprimieron en este país las diferentes corrientes migratorias, acompaña lo que sucedía en otras partes del mundo en ese momento, en especial en los principales países de Europa a los que se tenía como modelo desde este continente. Este carácter amortiguador de conflictos habla de una ciudadanía con demandas hacia el reconocimiento de sus derechos, sean explícitas o latentes, que se hacían presentes.

Así, la protección social se configuró en torno al trabajo, dirigida hacia los trabajadores con un empleo formal, contemplando su retiro pago y para quienes no se encontraban en condiciones de trabajar, se brindaba asistencia a través de pensiones. Así quedaba cubierta gran parte de la sociedad, exceptuando el sector informal urbano y los trabajadores rurales, en palabras de Filgueira: "El arquetipo al que el sistema protegía era al jefe de hogar con empleo estable y formal, y a través de él a su familia y su futuro. La educación complementaba al edificio de salud y seguridad social, como mecanismo de integración y movilidad social. " (Filgueira, 2005:14).

Se identifica que en nuestro país, los pilares del Estado Social estuvieron dados por la Asistencia Pública de la Salud y la Educación con pretensiones universales, la regulación

³ "La primera dimensión central que caracteriza a este grupo de países es que hacia 1970 todos ellos protegían de una u otra forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, de servicios de salud, a la vez que habían extendido la educación primaria e inicial secundaria a toda la población... todos ellos ofrecían extendidos niveles de decomodificación de beneficios monetarios para diversa situación de imposibilidad laboral." (Filgueira, 2001:145).

del mercado de trabajo con la Seguridad Social, que otorgó diferentes derechos a los trabajadores y sus familias y el retiro de la fuerza de trabajo con seguros por desempleo, licencias pagas y el seguro de retiro como la jubilación, junto con la asistencia para quienes no se encontraban en condiciones de trabajar. (Filgueira, 2001, Midaglia, 2000).

Se puede hacer una diferenciación entre estas coberturas. A la Salud Pública y la Educación Pública puede acceder cualquier ciudadano que lo desee. Si bien Salud Pública brinda carné de asistencia, en el que algunos casos establece el cobro de un arancel y en las escuelas se solicita contribución a las familias, el acceso a estos servicios es universal. Su financiamiento no está en manos del usuario, si no basándose en que el derecho a la salud y a la educación es parte del presupuesto nacional. Es el conjunto de la sociedad que de forma solidaria financia el acceso a estos servicios que garantizan derechos básicos para el conjunto de los ciudadanos.

Por otra parte, se encuentra la cobertura de la seguridad social para los trabajadores formales exclusivamente, en la que el trabajador aporta al financiamiento de los beneficios a los que accede y donde el Estado tiene un rol claramente regulador. Sobre este punto hay una diferencia, si no se desarrolla una actividad laboral formal concreta y se hacen aportes, no se obtiene beneficio alguno. Se observa cómo los trabajadores informales quedan fuera de estas protecciones, su cobertura se otorgaría automáticamente al regular su situación.

Cabe preguntarse qué sucedía con las personas que no estaban en condiciones de trabajar. Para ellos se legitima el derecho a la asistencia, como derecho ciudadano, financiado por el conjunto de la sociedad. Comprende a las pensiones por invalidéz o discapacidad y pensiones a la vejez, dirigidas a las personas que necesitarían generar un ingreso por medio de su trabajo pero circunstancias personales se lo impiden.

Fundamentos del Estado Social.

Las discusiones dadas en los primeros 30 años del siglo XX acerca de la ciudadanía social, en materia política se centraron en "... las potenciales formas de distribución que habilitarían consolidar sociedades modernas, relativamente integradas." (Midaglia, 2001:165). Este interés político y económico de generar integración impulsó a los estados

de bienestar o estados sociales y a plantear "... estrategias de crecimiento económico que, además de contar con un amplio consenso político, fueran capaces de garantizar ciertos 'mínimos sociales o de protección' de carácter universal." (Midaglia, 2001:165).

Encontramos entonces que un fundamento de la protección social y la configuración de Estados con las características señaladas, está dado por el reconocimiento de la ciudadanía, por tanto nos acercaremos a ésta a través del concepto clásico planteado por Marshall.

Se entiende que la categoría ciudadanía no es una categoría acabada, al tiempo que los contenidos que se le asignan varían de acuerdo a diferentes miradas y momentos, como el de su configuración. Se elige este concepto clásico de ciudadanía como definición a partir de la que se expondrán diferentes puntos de vista y desarrollos sobre esta.

T.H. Marshall, entendía que "... la ciudadanía es aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a sus derechos y obligaciones que implica." (Marshall, 1967:37). La idea de que todos los miembros de una sociedad compartieran la herencia social, llevó a plantear "... la exigencia de una igualdad humana básica asociada al concepto de la pertenencia plena a una comunidad" (Marshall, 1967:45). Es importante señalar que se refiere a una igualdad básica, ya que este autor acepta la desigualdad de clase, pero busca con el reconocimiento de la ciudadanía, una base de mínima de igualdad aceptable, o sea, igualdad en cuanto a derechos.

Por tanto estamos frente a un concepto que engloba la idea de derechos y obligaciones, donde el derecho fundamental es el de pertenencia a la sociedad en la que se vive. En cuanto a las obligaciones, Marshall, plantea la obligación de subir el primer peldaño que está dado por la educación básica. Este carácter obligatorio se justifica al entender que sin educación no se desarrolla la capacidad de elegir. En tal sentido "...la ciudadanía consiste en la sanción y universalización de tres tipos de Derechos: civiles, políticos y sociales."⁴ (T.H. Marshall, 1967: 69/75). Dejar de hacer efectivo en forma universal a

⁴ El componente civil hace referencia a los "derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia..." Por elemento político se entiende al "... derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros." (Marshall, 1967). "El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la

cualquier derecho derivado de estas tres clasificaciones, lesiona el concepto de ciudadanía, que es un concepto integral.

La Asistencia como Derecho Ciudadano

Queda planteado que se entiende a la ciudadanía como fuente de derecho a la protección social, se buscará entonces identificar a quiénes comprende la categoría ciudadanos. Esta, al igual que el concepto de ciudadanía presenta una tendencia a ampliarse, tendencia que no es ni absoluta ni lineal ya que puede presentar ciertos retrocesos.

Desde una perspectiva histórica, la ciudadanía ha tenido carácter clasificatorio con diferentes márgenes de amplitud. Al respecto Fleury sostiene que la ciudadanía "... involucra un principio de inclusión que define los criterios de exclusión. Así, la autonomía fue la condición de definición de la ciudadanía que permitió que todos aquellos que fueran considerados tutelados o protegidos estuvieran excluidos de este estatus. Por medio del voto censatario se negaron inicialmente los derechos políticos a los pobres. De la misma manera, con base en el criterio de autonomía, se justificó la prohibición de participación de las mujeres en la esfera pública y la ausencia de intervención del Estado en la esfera doméstica, así como también la negación de la ciudadanía a los portadores de necesidades especiales. La autonomía fue siempre definida como una cierta inserción en la esfera productiva, correspondiente al varón trabajador en el mercado formal, siendo los demás considerados dependientes y tutelados. De esta manera la protección social no pertenecía a los derechos ciudadanos: al revés, revelaba la condición de tutela... La actualización de la teoría ciudadana nos remite a pensar la autonomía y la dependencia como intrínsecos a la condición de ciudadanía." (Fleury, 2004:72)

Fleury argumenta que hoy la condición de ciudadano no estaría determinada por la dependencia de asistencia. Podemos entonces decir que la cobertura de protección social y asistencia tiene como fuente el derecho ciudadano, dejando atrás todo vestigio de lo que se conoció como Poor Law isabelina. Esta "trataba los derechos de los pobres no como parte integrante de los derechos ciudadanos, sino como una alternativa a ellos..." (Marshall, 1967:57), no se negaba el derecho a la asistencia de las personas pobres, pero

vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales". (Marshall, 1967:23).pag

esto implicaba su desconocimiento como ciudadanos y de esta igualdad básica que plantea la ciudadanía.

De esta forma, Fleury introduce un concepto que no es menor para este trabajo, como es la condición de autonomía, en referencia a los trabajadores que están en condiciones de trabajar y hacer del trabajo su medio de vida. Como se planteó el sistema de protección social desarrollado en nuestro país, e identificado como Universalismo Estratificado, presentó una distinción en el sentido planteando por Fleury, se tiende a proteger al varón trabajador formal y a través de él a su familia. Se reconoce entonces como derecho ciudadano el de la asistencia hacia personas que se podrían identificar como pertenecientes a la clase trabajadora, ya que necesitarían ganarse la vida por medio de su trabajo, pero condiciones personales se lo impiden, por tanto presentan dependencia. Hay un reconocimiento social para estos ciudadanos no pueden trabajar, por lo que se les brinda una transferencia monetaria mínima, conocida como pensión.

Si bien en el modelo de protección que presentó el Uruguay, quedan por fuera de la protección social hacia el trabajo los asalariados rurales y los trabajadores urbanos informales, personas que aunque viven de su trabajo, por cuestiones formales no entran en estos circuitos de protección hacia el trabajo, sí acceden a la asistencia a la salud y la educación pública que han tenido aspiraciones de cobertura universal.

Se vio entonces, cómo se aportó a la construcción de un sistema de protección acorde al modelo de desarrollo. Apostando a la integración de una nación joven, se buscó el reconocimiento de un ciudadano acorde con un contexto concreto, que contó, entre otros derechos, con el reconocimiento de la asistencia y cobertura contra riesgos que podrían afectarlo.

Capítulo 2 - Críticas y alternativas al Estado de Bienestar.

En este capítulo se verá cómo junto a las transformaciones en el modelo de desarrollo, varían también las formas de brindar protección social. Se puede plantear que esta transformación afecta a la figura del ciudadano esperable bajo este modelo, por lo que nos detendremos ahí, para visualizar qué es lo que se espera en el ejercicio de la ciudadanía responsable.

El agotamiento de los Estados Sociales

Las problemáticas emergentes en la sociedad, a las que se le buscó dar respuestas bajo este Estado Social o “Universalismo Estratificado”, como lo define Filgueira para nuestro país, fueron variando a lo largo del siglo, acompañando y siendo determinadas por tendencias globales y continentales.

Las condiciones que generaron la sociedad salarial, experimentaron transformaciones. Castel plantea que: “la función esencial del Estado en la sociedad salarial, y su mayor éxito, fue sin duda haber conseguido neutralizar la inseguridad social, es decir, actuar eficazmente como reductor de riesgos sociales. Pero lo logró bajo ciertas condiciones, algunas coyunturales, otras estructurales, ...hoy en día su eficacia está puesta en entredicho por el alza de la inseguridad social.” (Castel, 2004: 48).

Midaglia nos ubica en el contexto mundial, al tiempo que rescata diferentes aspectos que entran en juego en esta transformación del escenario, que lleva a plantear un agotamiento del modelo. “El contexto económico y político que habilitó la puesta en marcha de este modelo sufrió fuertes alteraciones a partir de los años setenta. La revolución tecnológica, las modificaciones en la estructura de población, el reposicionamiento en el mercado internacional de naciones que hasta ese momento eran escasamente desarrolladas, como las del Sudeste asiático, entre otros factores, pusieron en tela de juicio la sustentabilidad de ese modelo. A estos cambios se agregaron otros de carácter político, tales como la caída del ‘bloque socialista’, la redefinición de límites territoriales y la emergencia de nuevas demandas sociales [como las desarrollada por movimientos en pro de la equidad de género, la no discriminación a la diversidad sexual, la preservación del medio ambiente, reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, entre otras] que no se articulaban estrictamente con las clásicas reivindicaciones por la distribución económica.”

(Midaglia, 2001:165).

Tanto en la región como en nuestro país, el agotamiento de este modelo de desarrollo está acompañado por crisis de las instituciones democráticas. Durante la década del 60 en toda Latinoamérica tienen presencia gobiernos autoritarios sustentados por democracias débiles que desembocan en la década de los 70 en una serie de dictaduras cívico-militares, como emergente de esta crisis social, económica y política, que se venía viviendo. Estas dictaduras contaron con el apoyo de Estados Unidos tanto en inteligencia militar como en apoyo económico por medio de crédito. De este período nuestro país sale, a mediados de la década de los 80, por medio de un plebiscito a un gobierno de transición hacia la democracia. Durante este período autoritario la discusión y el debate sobre los modelos de desarrollo estuvieron absolutamente ausentes. (Píriz, 2006).

El mundo del trabajo junto a la caída del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar presencié situaciones a las que no pudo dar respuesta, debido a las transformaciones que experimentó el capitalismo en estos momentos. "Los cambios en el sistema capitalista son una reestructuración profunda que está teniendo el capitalismo mundial (que algunos denominan "era de la acumulación flexible"). El modelo del Estado de Bienestar era cerrado en sí mismo: Dentro de las fronteras se creaba ocupación y también dentro de las fronteras se redistribuía. Con el proceso de globalización, las empresas pueden elegir donde instalar sus fábricas, donde pagar sus impuestos, donde contratar la mano de obra más barata, donde guardar sus beneficios, quebrando el pacto social que posibilitó los estados asistenciales." (Martínez y Pérez, 2005)

Este nuevo modo de producción genera transformaciones, dejando sin vigencia el alcance del antiguo Estado de Bienestar, ya que las circunstancias que lo generaron se transforman, al tiempo que aparecen nuevos riesgos donde no cabría la posibilidad de amortiguarlos mediante un pacto a nivel global, entre los estados, el mercado y los trabajadores. Es en esta desarticulación donde está la clave de esta reestructuración.

"Junto con la modernización económica acelerada, provocada por la reestructuración global del capitalismo, la cristalización de una nueva división internacional del trabajo y el

desarrollo de nuevas industrias de uso intensivo del conocimiento, basadas en revolucionarias tecnologías de la información y generadoras de una estructura ocupacional dual, se ha producido la modernización de la miseria: el ascenso de un nuevo régimen de desigualdad y marginalidad urbanas.” (Wacquant, 2001:168). Haciendo referencia a los países occidentales del Primer Mundo, como Estados Unidos y Europeos, como Inglaterra, Francia, Holanda, Alemania, etc. Situación que se agudiza para los países de nuestro continente que históricamente ha presentado índices importantes de pobreza y que se reconoce como el continente con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza.

Pero aclara, “La nueva marginalidad urbana no es la resultante del atraso, la ociosidad o la declinación económica, sino de la desigualdad creciente en el contexto de un avance y una prosperidad económica global. Cuanto mas avanza la economía capitalista remodelada, mas amplio y profundo es el alcance de la nueva marginalidad y mas concurridas las filas de las personas arrojadas a la agonía de la miseria sin tregua ni remedio, aun cuando caiga el índice oficial de desocupación y aumente el ingreso en el país.” (Wacquant, 2001:171/172)

Esta situación se ve drásticamente reflejada en el mercado laboral, ya que los modos de producción actuales no necesitan a toda la mano de obra disponible en la sociedad, por lo que nos encontramos frente a trabajadores que no encontrarán un lugar en este mercado, por que no es necesario emplearlos. Wacquant plantea que el resultado de estas transformaciones afecta principalmente a la clase trabajadora, ya que una importante cantidad de sujetos que necesitan vivir de su trabajo se ha transformado en “excedente absoluta”, no por que hayan perdido la capacidad de trabajar, si no por que el mercado de trabajo no los necesita, ni los necesitará, transformándolos en excedentes. (Wacquant, 2001).

“El carácter mismo de la relación salarial cambió en las dos últimas décadas de una manera tal que ya no otorga una protección a toda prueba contra la amenaza de la pobreza, ni siquiera a quienes están incluidos en ella. Con la expansión del trabajo temporario, de tiempo parcial, y ‘flexible’ –que acarrea menores beneficios -, la erosión de la protección sindical, la difusión de escalas remunerativas de dos niveles, el resurgimiento de talleres negreros, trabajo a destajo y salarios de hambre, y la creciente privatización de bienes sociales como la cobertura de salud, el mismo contrato salarial se

ha convertido en una fuente de fragmentación y precariedad, y no de homogeneidad y seguridad sociales para quienes están confinados en los segmentos periféricos de la esfera del empleo. En síntesis, mientras que antaño el crecimiento económico y la expansión correlativa del sector asalariado representaban la cura universal contra la pobreza, hoy son parte de la enfermedad.” (Wacquant, 2001: 174/175).

Se puede plantear que este modelo trae consigo la generación de una nueva figura de inválido para el mercado laboral, los trabajadores que perdieron la posibilidad de ser empleados, donde la figura del trabajador formal y estable se reduce significativamente, este es un lugar del que han sido desterrados. Se reedita entonces y como definirá Castel, “un perfil de poblaciones que se creían desaparecidas: los inútiles para el mundo, que viven en él pero no le pertenecen realmente. Ellos ocupan una posición de supernumerarios, flotan en una especie de tierra de nadie social, no integrados y sin duda inintegrables” (Castel, 1997: 416).

Nuestro país, no escapa a estas transformaciones. En el capítulo anterior se vió cómo la protección social, brindó una amplia cobertura, en el marco de una nación joven que buscaba la integración. El fundamento de estas prestaciones estaba en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía y esto sustentó el derecho a la asistencia. Se brinda una transferencia económica mínima a todo quien necesita vivir de su trabajo y por razones ajenas a su voluntad no puede desarrollar una actividad laboral, como son los casos de las pensiones por invalidéz, discapacidad, vejez.

En apariencia entonces, esta novedosa categoría de trabajadores que no logran ser empleados, ¿se los debería reconocer como inválidos para el empleo? Y por tanto siguiendo esta lógica que legitimó la asistencia basada en los derechos inherentes a los ciudadanos, ¿correspondería que estos ciudadanos gozaran del derecho a la asistencia?

Pero esta asistencia estaría fundada en la carencia, generando un estigma y no en el derecho. Si se hace referencia a la Constitución Nacional⁵ se podría sostener que el

⁵ La Constitución establece en cuanto a Deberes, Derechos y Garantías, Capítulo I, Artículo 7º. “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general. “

Artículo 8º. “todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre

reconocimiento de los derechos es para todos los ciudadanos por igual y entre estos derecho está el de vivir una vida honorable o digna, como dijo Marshall a gozar de la herencia social, aún manteniendo la desigualdad entre las clases sociales.

Se puede tomar entonces la interrogante que plantea Castel: “¿Cómo garantizar la seguridad de todos los individuos en el marco de la nación? El clivaje propietarios/no propietarios se traduce en un clivaje sujetos de derechos/sujetos de no derechos, si se entiende también por derecho el derecho a vivir en la seguridad civil y social. O entonces el derecho no es más que ‘formal’, como dice Marx, y su crítica en este punto resulta irrefutable. El Estado de derecho deja intacta la condición social de una mayoría de trabajadores atravesada por una inseguridad social permanente.” (Castel,2004: 41)

Pero como se expondrá a continuación en el contexto actual, el derecho a la asistencia no se entendería de una forma tan simple como se plantea aquí, inherente a los derechos ciudadanos. Por tanto es primordial centrarnos en ver cómo juega el concepto de ciudadanía en este nuevo modelo de desarrollo que busca trascender los aspectos que le critica al Estado de Bienestar.

Críticas al Estado de Bienestar y planteo de un modelo alternativo.

Frente a tales transformaciones, este modelo de protección deja de dar respuestas, al tiempo que ya no guarda coherencia con el modelo de desarrollo vigente. El agotamiento del Estado del Bienestar, da lugar a críticas que también marcan una tendencia a la hora de criticar al Estado en nuestro país.

En un contexto donde se venían implementando políticas keynesianas, con el argumento de una necesaria intervención del Estado para minimizar los impactos negativos de las fluctuaciones de la economía, la aparición simultánea de paro e inflación generó un desconcierto que lleva a criticar al Estado de Bienestar y que lo ubican como responsable de agravar la crisis económica y de frenar una solución (Alvarez Miranda, 1996).

En Europa, tanto desde la nueva derecha y la nueva izquierda se critica este modelo, las críticas recaen en algunos puntos en común aunque con argumentos diferentes.

ellas sino la de los talentos o virtudes.” (Constitución 2001:4/5)

(Alvarez Miranda, 1996). En Latinoamérica donde surgieron políticas inspiradas en el modelo de Bienestar, de la mano de la generación de Estados jóvenes como el nuestro, las críticas más contundentes vinieron desde la nueva derecha en consonancia o marcadas por las opiniones generadas en los Organismos Internacionales de Crédito, que entre otros generaron el Consenso de Washington como se verá más adelante.

Desde la izquierda, con referencia a Europa, Claus Offe hace una crítica evidenciando las contradicciones que el Estado de Bienestar encierra: al tiempo que cumple la "...función de preservación del sistema capitalista ...posterga o evita su verdadera transformación". (Martínez, Pérez; 2005:13). Su crítica tiene tres ejes, el primero alude a su carácter ineficaz e ineficiente. Por un lado señala que la redistribución que hace el Estado de Bienestar es una redistribución horizontal, que se desarrolla dentro de la propia clase trabajadora, por lo que puede decirse que no es una verdadera redistribución. Este autor reconoce que profundizar e ir a las causas que generan estas necesidades, "...implicaría una interpelación y/o modificación de las reglas de juego en las esfera del mercado y la propiedad privada." (Martínez, Pérez; 2005:13). Lo que iría en sentido opuesto a la función que se le atribuye. Por tanto se limita a implementar medidas compensatorias.

Otra de las críticas es la forma burocratizada de brindar servicios, a la que se responsabiliza sobre la ineficacia, al tiempo que cumple "... funciones de control social (en lo que radicaría el aspecto represivo del Estado de Bienestar). El cliente no solo tiene que mostrar su necesidad, sino que además debe ser un cliente merecedor, y en este movimiento, adherir a las pautas y normas establecidas. Con los distintos programas se irían 'modelando' las conductas 'desviadas' de los sectores necesitados." (Martínez, Pérez; 2004:14). Este carácter modelador de la sociedad se viene observando desde la configuración de estos Estados. Particularmente para nuestro país, se vio que las políticas implementadas desde principios del siglo XX buscaban integración. Más adelante se analizará esta función en las políticas sociales actuales.

El último eje de las críticas que plantea Offe es que "... el Estado de Bienestar también ejerce una función de control político-ideológico, dilatando las verdaderas transformaciones..." (Martínez, Pérez; 2004:14).⁶

⁶ "...en la medida que ejerce un efecto desmovilizador en términos de lucha de clases. Con la imagen de relaciones tripartitas armoniosas entre empresarios-estado-trabajadores (el modelo de cooperación entre clases), el eje de los temas pasa a ubicarse en la esfera de la distribución, y en la expansión de 'derechos de ciudadanía' soslayando los derechos de los trabajadores en la esfera de la

El Estado de Bienestar entonces, recibe críticas tanto neoliberales como neomarxistas que lo acusan de frenar el crecimiento económico con la implementación de políticas sociales (Álvarez Miranda, 1996). A la política social se la critica adjudicándole la ruptura con la responsabilidad individual y la solidaridad familiar intergeneracional y comunitaria. Se critica a la socialdemocracia de sostener la estabilidad democrática cambiando votos por gasto público, con irresponsabilidad fiscal, lo que lleva a una clientelización de las políticas sociales. (Alvarez Miranda, 1996).

Si bien se le reconoce que el modelo del Bienestar permitió garantizar derechos sociales y promover el desarrollo económico a través de un sistema formal-impersonal basado en la racionalidad instrumental, se señalan múltiples críticas, como el burocratismo, el otorgamiento de prestaciones homogéneas y uniformes, el riesgo al corporativismo siendo capturado por intereses particulares, coercitivo y jerárquico, ineficiente, y monopolista. (Breser Pereira y Cunill Grau, 1998)

Otras de las críticas sobre el aparato del Estado, es que se presenta como despilfarrador, ineficiente, y avaricioso. Alvarez Miranda (1996), expone que se sugiere un achicamiento tanto en el gasto, el tamaño como sus funciones. El fundamento está dado por una excesiva burocratización que lleva a ser ineficiente, e ineficáz, se lo ve centralizado y distante de la ciudadanía, al tiempo que se lo acusa de corrupto, generando desconfianza hacia los políticos, tanto representantes como hacia partidos políticos. Esta desconfianza no solo lesiona su legitimidad, si no que es usada luego como fundamento de una pseudo autorepresentación por medio de la sociedad civil organizada.

Por su parte, Franco (1996), se posiciona planteando que la opción óptima es un modelo que presentaría aspectos del antiguo y del nuevo paradigma, (como las define este autor). Luego se verá que para nuestro país las reformas del Estado de corte neoliberal que se implementaron a partir de la década del '90 fundadas en estas críticas, no fue lo suficientemente profunda, lo que permitió mantener algunas características del antiguo modelo.

Franco, critica la cobertura universal, ya que en su intento de llegar a todos, el Estado de

producción (y el tema de la apropiación del excedente), y oscureciendo las vinculaciones estructurales existentes entre ambos."(Martínez, Pérez; 2004).

Bienestar brinda cobertura al que llega primero, que no es necesariamente el más necesitado, que tiende entonces a quedar descubierto. Este autor plantea también una preocupación por el impacto del gasto per cápita y en una búsqueda de optimizar los recursos, incorpora el costo - impacto como indicador de la relación costo- beneficio de las prestaciones, lo que utiliza como crítica al Estado de bienestar, que también tilda de despilfarrador.

Esta crítica a la cobertura universal con la acusación de llegar a quienes no lo necesitan dejando por fuera a quienes sí realmente necesitan el apoyo del Estado, generando gastos innecesarios y excesivos, da lugar a una propuesta alternativa como es la focalización de las prestaciones, para llegar a los que realmente lo necesitan, con el criterio que primero están estos: los más necesitados. (Midaglia, 1995).

Como alternativa se instala una búsqueda de una ciudadanía participativa, que no se limite al voto, (Midaglia, 1995) si no que ejerza un control social sobre el Estado, teniendo en cuenta que ya no hay confianza en la clase política y menos en la burocracia estatal, que se reforzaría con la descentralización territorial. Otra propuesta es el pasaje de la centralización del Estado a la lógica de proyectos, con carácter innovador y con la participación de la ciudadanía (Franco, 1996). Se comienza a ver cómo se busca reubicar a la figura del ciudadano, requiriéndole participación, con una vuelta al territorio, a la comunidad y un reconocimiento de que habría que acentuar el esfuerzo por llegar a los más desfavorecidos y que se haría a través de la focalización. A continuación se expondrá la propuesta armada en referencia a su generador, con el fin de visualizar la conjugación de estos elementos.

Filgueira distingue una postura desde los medios académicos, técnicos y políticos: "...desde las agencias internacionales y las corrientes liberales se evidencia un fuerte apoyo a estas medidas [refiriéndose a la propuesta del nuevo modelo de desarrollo mercadocéntrico] y se critica duramente el modelo anterior. De acuerdo con estos autores, las nuevas propuestas permiten corregir inequidades distributivas en que incurría el anterior modelo, favorecen a una mayor eficiencia en la asignación y prestación de recursos y promueven la incorporación y participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de los programas sociales (IDB, 1994)." (Filgueira, 2001:141).

Cabe preguntarse, ¿la nueva propuesta, tiene en cuenta que el nuevo modelo de

desarrollo generó esta renovada figura del trabajador sin empleo?. Y por tanto ¿su propuesta alternativa en clave de redefinición del lugar del ciudadano, incluye los derechos de estos ciudadanos a la asistencia, entendiendo que pasarían a conformar los sectores más pobre de la sociedad?

Propuesta Neoliberal.

Con el fundamento de las críticas realizadas a los Estados de Bienestar, que se asumieron para los Estados Sociales en Latinoamérica, se desarrolla una propuesta, conocida como Modelo Neoliberal, que comprende medidas fundamentalmente económicas, generadas a partir del Consenso de Washington.

En 1989, en un contexto de grandes cambios a nivel mundial, el economista Jhon Williamson, desarrolla lo que conocemos como Consenso de Washington⁷, de acuerdo a una publicación realizada por FMI en 2003 por J. Cliff. Este se trata de un "listado [con recomendaciones económicas, que] serviría especialmente para orientar a los gobiernos de los países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.) a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica de los primeros, que pedían ayuda a los segundos." (Serrano, 2000:3)

Este Consenso consistió en una serie de reformas pensadas para "las economías estatizadas de América Latina" con el fin de atraer "capitales privados después de la debilitante crisis de la 'década perdida' de los años ochenta."(J. Cliff, 2003:6) Este Consenso hace "énfasis en la disciplina macroeconómica (particularmente fiscal), la economía de mercado y la apertura.⁸ A principios de los años noventa los gobiernos de América Latina adoptaron el Consenso, y las políticas aplicadas dieron algunos de los

⁷ Con referencia a Washington, el autor de estas recomendaciones, hace alusión al "complejo político- económico- intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos. " (Serrano, 2000:3)

⁸ Los temas sobre los cuales este complejo político económica e intelectual, generó acuerdo fueron: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público (de las áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructura), reforma tributaria encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados, liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación, garantías de los derechos de propiedad. (Serrano 2000:3)

resultados que se esperaban: presupuestos saludables, menos inflación, menos coeficientes de deuda externa y mayor crecimiento económico.” (J. Cliff, 2003:6)

Pero también generaron efectos no deseados, el FMI plantea que “... en muchos países el desempleo aumentó, la pobreza siguió estando difundida y el énfasis en la apertura hizo que los países se tornaran vulnerables a los efectos secundarios de la globalización, como los flujos de capitales privados a corto plazo que salen de un país con la misma rapidez con que entraron.” (J. Cliff, 2003:6)⁹

Caracterización de las políticas sociales neoliberales

La implementación de esta propuesta, que comenzó durante los años 90, requirió una reforma estructural del Estado, con un fuerte énfasis de ‘achicamiento’ de su aparato y el retiro de varias de sus funciones que se identificaban como clásicas. Aquí encontramos que con la redefinición del modelo de desarrollo, se redefine el modelo de protección social.

Explica Filgueira cómo: “Sistemas de políticas sociales centralizados, sectorizados, con aspiración de universalidad y administrados estatalmente están dando lugar a modelos de políticas descentralizadas, integrales, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado.” (Filgueira, F, 2001:141).

Una de las principales características de esta generación de políticas es la focalización, que identifica cuáles son los ciudadanos a los que van dirigidas estas políticas, de forma que determinan quienes tienen derecho a acceder a los beneficios. Estos serían únicamente aquellos individuos que a criterio de quien diseña la política, no pueden acceder a los servicios vía mercado. Esta redefinición se sustenta en la crítica que se le hace al Estado de Bienestar en cuanto no llegaba a los verdaderos necesitados.

⁹ “Entre 1994 y 1999, 10 países de ingreso medio experimentaron crisis financieras que deterioraron los niveles de vida y en algunos casos hicieron caer los gobiernos y empobrecieron a millones de personas... los economistas cuestionaron el ritmo y la secuencia de la desregulación y la liberalización, asignado nuevo énfasis a la necesidad de centrar con vigorosas políticas a instituciones antes de abrir las economías a las inestables capitales extranjeros.” (J. Cliff, 2003:6)

“Para Cepal (1997:186,1990) focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta tales características, con lo que se concentran los recursos en un número limitado de personas buscando elevar el impacto per cápita. Así se procura superar la oferta de servicios homogénea, es decir, una oferta igual para toda la población que no considera adecuadamente las diferencias existentes. Cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencias para satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución.” (Baraibar, 2003:6).

Se reafirma entonces, este giro en la lectura de la sociedad, planteado por Grassi: ya no es la sociedad que presenta problemas, si no que son los individuos que no logran satisfacer sus necesidades de una forma autónoma, por medio del mercado. Al respecto plantea que “(...) la focalización individualiza y atiende el sujeto que tiene una necesidad, en tanto que el universalismo se postula como una forma de intervención a nivel de la relación que estructura una formación social desigual, preservando condiciones de reproducción (satisfacción de necesidades), independientemente de la relación salarial, e imponiendo regulaciones que, a nivel de esta relación, delimitan y redistribuyen el poder y los recursos.” (Grassi, 2004:154)

En este marco de reformas, en lo que se refiere a los recursos del Estado, lo que se conoce como Estado Liberal Social “... supone la reasignación de recursos públicos para atender la situación de grupos sociales específicos, fundamentalmente los que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social. Dicha reasignación presupuestaria no sólo facilita y promueve una reducción del gasto público social, sino que a la vez revela un cambio esencial en la orientación del sistema de asistencia social, ya que implica pasar de un esquema de corte universal hacia otro de naturaleza ‘residual’. Estas modificaciones sustantivas en la direccionalidad de los servicios sociales se ajustan perfectamente a los nuevos parámetros del crecimiento económico, a la vez que alteran el cuerpo básico de políticas públicas inspirado en los derechos clásicos de ciudadanía. En este sentido, la gama de derechos sociales constitutivos del estatus del ciudadano se encuentra sometida a un fuerte proceso de cuestionamiento y revisión.” (Midaglia, 2000:18)

En apariencia, se estaría dando un lugar privilegiado al más desfavorecido, con una lógica compensatoria. Al respecto, Baraibar evidencia que esto es una apariencia, ya que

introduce otro supuesto. “La focalización trae consigo la concepción de que la familia, la comunidad y los servicios privados son las fuentes de estos servicios... y un rechazo al concepto de derechos sociales y la obligatoriedad de la sociedad de garantizarlos a través de la acción estatal” (Laurell, 1999:244 en Baraibar, 2003:10). De esta forma se refuerza la autorresponsabilización del ejercicio de los derechos ciudadanos al propio ciudadano.

Se refuerza el vacío de garantías del ejercicio de los derechos ciudadanos y pasa a ser así una “auto responsabilidad”, del individuo, de la familia y la comunidad. Mas allá de la mercantilización de la posibilidad de ejercer estos derechos, el fuerte énfasis en la comunidad, desencaja este problema del contexto social, lo que refuerza una visión territorial fragmentaria.

Otra de las características es la descentralización, que tiene como objetivo rescatar los circuitos locales en una suerte de vuelta a la pequeña comunidad, que bajo el supuesto de que en la comunidad el conocimiento cercano es mayor y se pueden encontrar vínculos más sólidos que en un plano mayor, mejor acceso a servicios y capacidad para realizar demandas.

En cuanto al sentido que tiene esta vuelta a la comunidad, Wacquant plantea que “Los Estados son grandes motores de estratificación por propio derecho; y en ningún lado lo son tanto como en la base del orden socioespacial: proporcionan o impiden el acceso a una escolarización y una formación laboral adecuadas; fijan las condiciones para ingresar en el mercado laboral y salir de él, a través de las normas administrativas atinentes a las contrataciones, los despidos y las jubilaciones; distribuyen (u omiten distribuir) bienes básicos de subsistencias, como la vivienda e ingresos complementarios; apoyan u obstaculizan activamente ciertos ordenamientos familiares y hogareños, y codeterminan tanto la intensidad material como la exclusividad y densidad geográficas de la miseria mediante una multitud de programas administrativos y fiscales.” (Wacquant, 2001:176)

En realidad de lo que no está dando cuenta, en esta vuelta a la comunidad, entendiendo a la comunidad como un barrio desconectado del resto de la urbe, es que esto va acompañado con una suerte de guetización de cada zona, y una desresponsabilización de la sociedad en su conjunto hacia las problemáticas que son emergentes en esta sociedad y producto de esta.

Esas problemáticas localizadas territorialmente se resuelven con los recursos locales aparentando ser "ajenos" a la sociedad, ya que son de una comunidad "extraña" y territorialmente "separada". Al respecto Castel plantea que "...nadie, y ni siquiera 'el excluido', existe en el fuera-de-lo-social..." (Castel 2004: 63).

Es importante traer la mirada de Wacquant, cuando plantea que la separación es aparente, se trata de "una separación de 'mundos vividos', no de 'sistemas', para usar una distinción conceptual elaborado por Habermas (1984)." (Wacquant, 2001: 39).

En esta perspectiva la transformación planteada, pretende alegar que no es en la sociedad donde emergen situaciones consideradas problemáticas, si no que son algunos barrios o comunidades los que presentan carencias de servicios, de seguridad, etc. Se abandona la perspectiva de sociedad, por la de comunidad en referencia a los barrios y en especial a los barrios pobres, por lo tanto una tendencia a autoresponsabilizar a la "comunidad" de "sus" problemáticas.

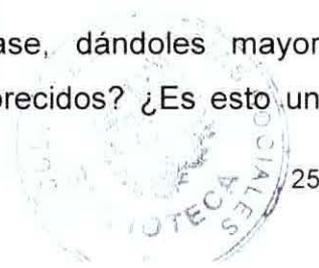
Como se ha visto, en esta reforma liberal se pierde confianza en la capacidad del Estado en abordar situaciones, en especial las referentes a la cuestión social. Con el argumento de que el Estado posee vicios, como un alto nivel de burocratización e ineficacia, se ve como imprescindible darle mayor participación a la sociedad civil en el tema, reforzando la idea de que quien está en el territorio conoce y se acerca mejor a las situaciones puntuales.

Otra de las características es la Tercerización o Privatización en la prestación de servicios y la ejecución de políticas sociales por medio de programas, que a su vez genera fragmentación en el abordaje de la cuestión social, que es otra característica presente.

Hay una reactivación de la sociedad civil como agente de bienes sociales, como plantea Midaglia (2000) que es el Tercer Sector o el sector Público no estatal, que se encarga en este modelo de la provisión de servicios a aquellos sectores de la población identificados como prioritarios, de acuerdo a los criterios de focalización. De esta forma se genera una provisión de servicios que se presentan como alternativos al mercado y al Estado.

¿Se estaría entonces apoyando a las organizaciones de base, dándoles mayor protagonismo a los ciudadanos y privilegiando a los más desfavorecidos? ¿Es esto un

034334



apoyo a la autorrepresentación?

En realidad lo que sucede es un traspaso por parte del Estado en la prestación de servicios y en recursos, fundamentado en que hacen un uso más eficiente de recursos que el propio Estado, hacia este sector que se presenta como “sin fines de lucro”. Este traspaso se realiza por medio de convenios Estado - organización social.

Los convenios se concretan luego de un llamado a licitación, donde se activan mecanismos claramente mercantiles, como la competencia entre las propias organizaciones de la sociedad civil para ganar la licitación. Por tanto se puede decir que en vez de generar una alternativa al Estado y al mercado, estamos frente a una figura que toma del primero las líneas de las políticas a seguir preestablecidas en los pliegos de las licitaciones, y del segundo la lógica de la libre competencia. (Montaño, 2002)

Se debe recordar que esta sociedad civil organizada, o Tercer Sector, está “compuesto por un conjunto muy amplio de instituciones e iniciativas, abarcando desde fundaciones, organizaciones no gubernamentales, asociaciones vecinales, movimientos sociales, asociaciones de filantropía y caridad, etc.” (Casas, 1999:42). Centrándonos en las Organizaciones No Gubernamentales, (ongs), se entiende que en el período de transición a la democracia de nuestro país, apoyaron a movimientos de base en su conformación y sus reivindicaciones, con identificación ideológica de izquierda, que denunciaron actividades irregulares del Estado o su ausencia de acción frente a éstas. En su gran mayoría, hoy se encuentran captadas por el Estado, dada su necesidad de financiación¹⁰ y en vez de ejercer una actitud contestataria pasan a conveniar para ejecutar las políticas del Estado, mas allá de que cada una marque la impronta de las características de su organización.

Así las políticas se ejecutan en forma de programas, generando fragmentación en el abordaje y en la visión global de las problemáticas sociales, contrarrestando la movilización de masas o de movimientos de base. De acuerdo a los criterios de selección para la participación que fomenta la focalización (prueba de méritos, sorteos, etc) se

¹⁰ Al finalizar la dictadura, las organizaciones sociales resurgen con fuerza y cuentan con el apoyo de financiación extranjera por medio de cooperación, que vinieron de la mano de exiliados políticos que retornan al país. A lo largo de la década de los 90 se comienza a retirar este apoyo, dado que Latinoamérica deja de ser vista como prioridad para la cooperación internacional, fomentado en parte también por la estrategia Neoliberal de mostrar a nuestros países como buenos lugares para la inversión de capitales extranjeros.

reduce la posibilidad de que alguna organización barrial, o de base pase a ser beneficiaria de los programas que las ongs ejecutan.

Por tanto, los beneficiarios de los programas, no solo llegan individualmente, en una suerte de carrera para demostrar que cada uno es el más necesitado y por tanto el más merecedor del beneficio, si no que se aporta a la desarticulación de organizaciones que podrían existir. Al tiempo que la tendencia es que las organizaciones de base pierdan el apoyo de las ongs, ya que éstas por cuestiones de financiamiento comienzan a dedicarse principalmente a ejecutar programas, que para su continuidad deben arrojar una evaluación positiva para los criterios del convenio marco, de forma cada vez mas profesionalizada y dejando atrás la etapa de militancia social. Lo que claramente hecha por tierra cualquier idea de autorrepresentación de los ciudadanos en la acción de estas organizaciones.

Entonces ¿dónde quedó la participación ciudadana? Otra de las características de estas políticas es exigir al beneficiario una contraprestación o una obligación de ciudadanía, con el objetivo de generar ciudadanía responsable. Esto se fundamenta en la crítica se le hizo al Estado del Bienestar a la hora de garantizar derechos ciudadanos.

Miradas sobre la Ciudadanía en los modelos de protección social

Presentado el modelo que propone la corriente Neoliberal, identificada como la nueva derecha, estamos frente a una nueva forma de entender y abordar la cuestión social, como se refleja en las características que esta nueva generación de políticas sociales adopta. Es necesario ahora acercarnos al lugar que la ciudadanía ocupa en este contexto. Como ya se señaló en las críticas que se le hizo al Estado del Bienestar, este modelo de desarrollo enuncia que busca reubicar al ciudadano y brindarle un papel con mayor protagonismo. Cabe la pregunta ¿de qué ciudadano hablamos?

Se evidencia entonces que el agotamiento de los Estados Sociales, generó alteraciones en la ya consagrada ciudadanía social. “Los países desarrollados, en particular los anglosajones, iniciaron un nuevo debate acerca del tipo de esquemas de ayuda social, que además de ajustarse a las actuales exigencias político-económicas debían corresponderse con un ejercicio responsable de la ciudadanía.” (Midaglia, 2001:165)

El concepto de ciudadanía responsable se vincula con la distinción entre ciudadanía activa y pasiva. "El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con la comunidad particular." (Kymlicka y Norman, 1997:5). Este vínculo con la comunidad es fuente de, "...una identidad, la expresión de pertenencia a una comunidad política." (Gioscia, 2004:20).

Se puede plantear que el ejercicio ciudadano deseable es la ciudadanía activa, que requiere participación en esta comunidad fuente de identidad y no se limita a la simple posesión de derechos, como sí se define a la ciudadanía pasiva. Esta participación determina también la calidad de la democracia y si de democracia se habla se debería tener en cuenta cuáles son las condiciones disponibles para este ejercicio a las que se tiene acceso y cómo se construye la identidad en la sociedad democrática, cuando atraviesa fuertes procesos de fragmentación.

Se advierte sobre los riesgos que se corren en el trato de la teoría de la ciudadanía, uno de estos es la confusión entre "...la ciudadanía – como – condición – legal, es decir, la plena pertenencia a una comunidad política particular, y la ciudadanía – como – actividad – deseable, según la cual la extensión y la calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad."(Kymlicka y Norman, 1997: 7)

Respecto a la ciudadanía como posesión de derechos, o sea como condición legal, estos autores retoman a Marshall, que señaló: la "... ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía." (Kymlicka y Norman, 1997: 8). Lo que requiere para este autor clásico, un "Estado de bienestar liberal-democrático" y se plantea que "Allí donde alguno de estos derechos sea limitado o violado, habrá gente que será marginada y quedará incapacitada para participar." (Kymlicka y Norman, 1997:8). Deja claro desde este punto de vista, que la posesión de derechos es anterior a las pretensiones de participación y que si no se tienen los derechos asegurados no será viable la pretendida participación.

Este punto de vista, si bien plantea que es esperable un ejercicio activo de la ciudadanía,

reconoce al ciudadano como responsable pero no como único responsable de este ejercicio. Al entender al ciudadano situado en una sociedad, ésta y el Estado tienen también obligaciones hacia la ciudadanía, para su habilitación a la participación, por que antes de tener la obligación de participar, tiene derecho a hacerlo. Este interés del Estado por la participación, radicaría en que la "...participación de los ciudadanos, sus cualidades y actitudes, son tan determinantes de la calidad de la democracia moderna, como lo son aspectos estructurales." (ref. a Rawls en Kymlicka y Norman, 1997:62).

Pero Marshall no escapa a las críticas, "...se adjudican a sus planteos que pueden traer consigo una "noción pasiva de la [ciudadanía] que no atiende a la responsabilidad ciudadana..." (Miller 1996:73, en Gioscia, 2004:68/69). De esta crítica de generar ciudadanía pasiva sobre la población, también fue objeto el Estado de Bienestar.

Las críticas hacia el Estado de Bienestar, realizadas por la Nueva Derecha, sostienen que este modelo, "... ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de dependencia." (Kymlicka y Norman, 1997:10) Por tanto se plantea que: "Una política social efectiva debe colocar a los beneficiarios bajo las obligaciones comunes de todos los ciudadanos, en lugar de eximirlos de ellas"(Mead, 1986:12-13). Según esta corriente, "... 'el modelo de ciudadanía pasiva no percibió hasta qué punto la satisfacción de ciertas obligaciones es una precondition para poder ser aceptado como miembro pleno de la sociedad.'" (Mead, 1986:240 en Kymlicka y Norman, 1997:10).

Para la Nueva Derecha entonces, la ciudadanía de los trabajadores recae en la responsabilidad del individuo de ganarse la vida, de autoabastecerse por medio de su trabajo y si de lo contrario, no logra ser empleado en el mercado laboral y recurre a la asistencia como forma de supervivencia, debe ganarse los derechos con la participación en actividades preestablecidas.

"Según la Nueva Derecha, el esfuerzo por asegurar la integración social y cultural de los más pobres debe ir 'mas allá de los derechos', focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida. Dado que el Estado de bienestar desalienta a la gente de todo esfuerzo por llegar a autoabastecerse, se debe cortar la red de seguridad y todo beneficio social restante debe conllevar alguna obligación... Esta es la idea que orientó una de las principales reformas del sistema de seguridad social en los Estados Unidos e Inglaterra

durante los años ochenta [era de Reagan y Thatcher respectivamente]: la introducción de programas de *workfare*, que exigen una actividad laboral como contrapartida de los beneficios aportados por las políticas sociales. "(Kymlicka y Norman, 1997: 10/11).

Esta postura pasa por alto las circunstancias por las que los trabajadores acuden a la asistencia, como ya se planteó, el nuevo modelo de desarrollo, que lleva a adelante la nueva derecha y que generó o re-editó la figura de los inútiles para el mundo como los llama Castel, los trabajadores sin empleo. Cabe plantearse si esa propuesta trae como respuesta también una reedición de las políticas que se encargaban de estos, como fue la *Poor Law* que, como se vió, concede asistencia, pero niega los derechos ciudadanos al asistido.

Por su parte, "La izquierda ha reaccionado de modo ambivalente ante propuestas tales como los programas de *workfare*. Por un lado el principio de responsabilidad personal y obligación social ha ocupado siempre el corazón del socialismo (Mulgan, 1991:39)"¹¹ "Por otro lado, sin embargo, muchas personas de izquierda se sienten incómodas ante la idea de imponer obligaciones como parte de la política social... es inútil imponer obligaciones cuando no existen verdaderas oportunidades e innecesario cuando sí existen... (King, 1987:186-191; Fullinwider, 1988:270-278) (y que sería) apropiado exigir el cumplimiento de las responsabilidades una vez que se han asegurado los derechos de participación." (Kymlicka y Norman, 1997:12/13).

Así, esta parte de la izquierda como plantean estos autores, centra su discusión en cuáles son las oportunidades reales que tienen los ciudadanos para hacer efectivos sus derechos, que van más allá del diseño de una política social.

¹¹ "El deber de trabajar está implícito en la famosa consigna de Marx: 'de cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades'" (Kymlicka, 1994: 12)

Capítulo 3 - Uruguay en el escenario actual de políticas sociales

En este capítulo se busca presentar cómo se conjugan los aspectos expuestos anteriormente en la realidad concreta de nuestro país, en especial durante el período 2005 - 2007, en que se implementó el Plan Atención Nacional a la Emergencia Social (Panés) y concentrando la atención en el programa "Rutas de Salida", dado que la asistencia a este significó una de las contrapartidas del Panés, por medio de la participación en talleres comunitarios. La discusión se dará sobre los fundamentos implícitos que tiene la exigencia de esta contrapartida.

Pueden identificarse como antecedentes al Panés, programas municipales como "Jornales Solidarios" y "Barrido Otoñal", programas focalizados de empleo transitorio, ejecutados por el gobierno frenteamplista del departamento de Montevideo desde períodos anteriores. También hay registro muy puntual de la implementación de "Jornales Solidarios" desde gobiernos departamentales en el interior del país, identificados con los partidos tradicionales.

En 2004 gana las Elecciones Nacionales un partido de coaliciones de izquierda: Encuentro Progresista - Frente Amplio, lo que significó un momento histórico por ser la primera vez que obtiene la Presidencia de la República un partido alternativo a los tradicionales Partido Colorado y Partido Blanco. El 1ero. de marzo de 2005 se asume la presidencia de este período contando con mayoría parlamentaria.

Uno de los puntos más significativos de la campaña electoral, reconocido como "Buque Insignia", fue la promesa de la creación de un Plan de Emergencia que tenía como objetivo aliviar la situación de pobreza e indigencia que venía sufriendo el país, en amplios sectores de la población. Este proceso de empobrecimiento de sectores concretos de la sociedad, que responde a una tendencia mundial y continental, que se viene gestando durante décadas, tiene como punto de inflexión el año 2002, en que nuestro país sufre una crisis económica y social de carácter estructural.

El Panés fue creado por la ley nº 17.869 aprobada en mayo de 2005, inmediata a la toma de mando. Junto con este Plan, se crea también el Ministerio de Desarrollo Social, que tiene como primer y principal tarea esta implementación.

Se observa como la iniciativa no es aislada, a lo largo de todo el continente Latinoamericano se han desarrollado programas similares, que comprenden "transferencia de renta condicionada", como fue el Ingreso Ciudadano para el Panes. Estos son: Programa Familias/Jefes y Jefas de Hogar en Argentina, Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades/Progresas en México, Familias en acción en Colombia, Programa Puente en Chile y Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. (Fernando Filgueira y otros, 2005). Un aspecto que llama la atención es que si bien en el Uruguay este Plan se comienza a desarrollar con un nuevo gobierno de izquierda, varios de los países que implementan estas medidas tienen gobiernos que claramente no se identifican con la izquierda.¹² Por otra parte, en la fundamentación de la ley se expresa una sensibilidad social que anteriores gobiernos no demostraban con medidas concretas.

El Panes y el protagonismo ciudadano.

La ley que creó al Panes y al Mides, fue una de las primeras medidas tomadas por este gobierno. Nos detendremos en revisar algunos aspectos del proceso de discusión normal que toda ley requiere, en búsqueda de pistas para identificar qué concepto de ciudadanía impulsó este Plan de Emergencia que comprende una serie de programas, donde uno de estos, el que interesa rescatar aquí se presenta como contraprestación, condicionando la permanencia en el padrón de este Plan, a la participación en las "Rutas de Salida".

El poder Ejecutivo, en Comisión Especial de Población y Desarrollo social, (Carpeta nº 143 de 2005, Repartido nº 244, mayo de 2005) en el documento de la creación del proyecto de ley que luego es enviado al Poder Legislativo y con fecha de 4 de abril de 2005, plantea que:

"... la atención a la emergencia social resulta prioritaria, en cuanto están en juego la propia supervivencia de un gran número de compatriotas, la alimentación, la salud, el trabajo y la dignidad."

¹² De acuerdo con Aguiar, 2008, la institucionalidad específica creada para estos programas en su mayoría "...son financiados o apoyados, **e incentivados por organismos internacionales** de crédito que ejercen un fuerte predominio e influencia en el apoyo a los países latinoamericanos tanto para el diseño, la ejecución y la evaluación de los mismos (Serrano, 2005: 43)." (Aguiar, 2008)

"El propósito del presente proyecto de ley persigue la adopción de medidas específicas destinadas a dar respuesta a las circunstancias precedentemente señaladas."

"Se trata sin lugar a dudas de medidas transitorias, compensatorias pero no meramente asistencialistas en mérito a que exigen contrapartidas de las familias involucradas generando corresponsabilidad y habilitando caminos emancipatorios concatenados a las políticas estructurales de generación de empleo y de desarrollo del Uruguay productivo."

Finalmente el Parlamento, aprueba la ley con algunas transformaciones que van marcando la discusión en el sentido que ubica al beneficiario frente a la obligación de ganarse este derecho a la asistencia por medio del cumplimiento de las contrapartidas. Se establece al respecto:

Artículo 5º.- Son requisitos indispensables para recibir las prestaciones otorgadas por el PANES, el cumplimiento de contrapartidas tales como la inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal, los controles médicos periódicos de niños, adolescentes y mujeres embarazadas, la participación en actividades y tareas comunitarias solidarias, en general, las acciones específicas exigidas para cada programa.

El incumplimiento de tales contrapartidas sin causa justificada, determinará la suspensión de las prestaciones otorgadas.

Artículo 10.- El pago del subsidio se suspenderá por el incumplimiento injustificado de las contrapartidas a que refiere el artículo 5º o por la selección para participar en programas de empleo transitorio.

Luego de creado, este Plan de Emergencia, contó con una serie de programas, de los que el más representativo fue el Ingreso Ciudadano que abarcó todo el período que duró el Panes. Este, consistió "...en una transferencia monetaria dirigida a jefes y jefas de hogar donde el protagonista asume compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos: realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la realización de actividades comunitarias en la construcción de las rutas de salida." (Mides. Informe de gestión 2005-2006:11).

Queda establecido, que este Plan comprende medidas focalizadas a los sectores más pobres, reconociendo que su supervivencia estaría en juego, en cuanto su alimentación, su salud, su trabajo y su dignidad y por tanto se justifica la intervención del Estado para brindarles la asistencia que se entiende como necesaria. Aparecen también en este texto palabras como asistencialismo, corresponsabilidad y emancipación.

Estos sectores más pobres, se corresponden con la figura que se presentó anteriormente, de "inútiles para el mundo", por su condición de trabajadores sin posibilidades de ser empleados. Entonces, ¿cómo entra aquí la idea de emancipación? No se trata de un esclavo ni de un oprimido, se habla de un desterrado, no se identifica ninguna "fuerza opresora" ya que está librado a su propia suerte.

En el contexto del Panes, se expresa una especial sensibilidad por la situación de pobreza que viven estos ciudadanos y por tanto se reconoce su necesidad de brindarles asistencia, pero se trata de una asistencia condicionada, que toma forma de contrato buscando trascender el asistencialismo. Pero ¿estos ciudadanos están en condiciones de negociar este contrato? o, ¿son condiciones preestablecidas a las que se deben adaptar?

De acuerdo con la ley, más que imposiciones son compromisos mutuos en busca de generar corresponsabilidad. En tal sentido, Castel plantea que "...la lógica contractual, cuyo paradigma es el intercambio mercantil, subestima gravemente la disparidad de las situaciones entre los contratantes. Sitúa al beneficiario de una prestación en situación de demandante, como si dispusiera del poder de negociación necesario para anudar una relación de reciprocidad con la instancia que dispensa las protecciones. Ello sucede rara vez. El individuo necesita protecciones precisamente porque, como individuo, no dispone por sí solo de los recursos necesarios para asegurar su independencia. Por consiguiente, endilgarle la principal responsabilidad del proceso que debe asegurarle a este independencia equivale a tratarlo como a un tonto." (Castel, 2004:100/101).

Volviendo a hacer referencia a la ley en cuestión, si "el ciudadano no asume compromisos sobre su situación" el Estado, apelando a la corresponsabilidad, se retira. Entonces no solo niega al individuo el estatus de ciudadano como lo hizo la Poor Law isabelina, sino que también niega esta asistencia especialmente diseñada para llegar a los más pobres.

Nuevamente queda librado a su propia suerte, pero esta vez no es el mercado laboral quien lo abandona, sino que en esta oportunidad es el propio Estado. ¿Estamos frente a una reedición de la Poor Law?

Respecto a la focalización, se ve aquí que no alcanza a cumplir el objetivo pretendido de llegar a quien más lo necesita y no a quien llega primero y mejor puede gestionar una solicitud, como argumentó la crítica hacia las políticas universales. Luego de identificar con instrumentos metodológicos muy precisos, que conjugan diversas variables, cuál sería la población en situación de extrema pobreza e indigencia; el propio formato establece quien en caso de no adaptarse, queda por fuera de estas políticas focalizadas.

Al respecto Wacquant afirma que “Los Estados no solo despliegan programas y políticas destinados a ‘enjuagar’ las consecuencias más evidentes de la pobreza y amortigua (o no) su impacto social y espacial. También contribuyen a determinar quien queda relegado, cómo, dónde y durante cuánto tiempo.” (Wacquant, 2001: 175)

En referencia a las políticas universales, en apariencia, serían las que sin más condición que las gestiones burocráticas, continúan estando disponibles para toda la población hasta para los sectores más pobres y para las particularidades de los individuos que no pueden adaptarse a esta nueva modalidad de contraprestación. El tema radica en un reconocimiento de la sociedad uruguaya de garantizar el derecho de la asistencia de la salud y la educación y por tanto no se pide más contraprestación que el propio ejercicio de estos derechos.

Puede plantearse entonces que estamos frente a una forma solidaria y no autorresponsabilizante, en el reconocimiento de estos derechos a la asistencia de la salud y de la educación, ya que su sostén y financiamiento involucra a la sociedad en su conjunto. Esto se traduce en una garantía para el ejercicio de estos derechos para la universalidad de los pobladores del Uruguay. Por otro lado, el reconocimiento de estos derechos y los mecanismos para garantizarlos no se tildan como medidas asistencialistas, y más allá que estos servicios se encuentren deteriorados, generando focalización por defecto y dificultades de acceso en forma óptima, nos encontramos frente a derechos que están garantizados.

¿Pero qué pasa con la alimentación, el trabajo y la dignidad? mencionados en esta argumentación de la ley. Queda planteado entonces que hay algunos derechos que se reconocen sin más. Mientras que frente a la aparición de nuevas necesidades el reconocimiento de la asistencia como derecho ciudadano genera esta situación poco clara.

Por un lado se demuestra una sensibilidad y reconocimiento de la necesidad de un tratamiento especial frente a la precariedad, por otro, se visualiza la resistencia a reconocer esta asistencia como derecho y surge la necesidad de condicionarla, junto al temor de ser tildado como asistencialista.

Castel en tal sentido plantea que: "Recurrir al derecho es la única solución que se ha encontrado hasta hoy para salir de las prácticas filantrópicas o paternalistas... Se puede reivindicar un derecho porque un derecho es una garantía colectiva, legalmente instituida, que más allá de las particularidades del individuo, le reconoce el estatus de miembro hecho y derecho de la sociedad, por ello mismo 'derechoabiente' para participar en la propiedad social y gozar de las prerrogativas esenciales de la ciudadanía: derecho a llevar una vida decente, recibir atención médica, tener vivienda, ser reconocido en su dignidad...Las condiciones de aplicación y de ejercicio de un derecho pueden negociarse, pues no se puede confundir la universalidad de un derecho y la uniformidad de su puesta en práctica. Pero un derecho tal como se negocia, se respeta. Por lo tanto, podemos aplaudir los esfuerzos realizados para reorganizar la protección social a fin de acercarla a las situaciones concretas y las necesidades de los usuarios, pero hay una línea roja que no se debe franquear. Es la que confundiría el derecho a estar protegido con un intercambio de tipo mercantil, que subordina el acceso a las prestaciones únicamente a los méritos de los beneficiarios o, incluso, al carácter más o menos patético de la situación en la cual se hallan." (Castel, 2004:101-102)

Entonces, "¿El derecho a la asistencia puede fundar una ciudadanía social? No, si es 'concedido en razón de una inferioridad, la cual resulta así legalizada'... La idea de un acompañamiento efectivo de las personas con dificultades para ayudarlas a salir de su estado es una propuesta exigente [que al dejarla principalmente en manos de los profesionales de lo social limita su alcance]. En relación a la administración clásica de la

asistencia, presenta la ventaja de dirigirse a la persona a partir de la especificidad de su situación y de las necesidades que les son propias. Pero no debe reducirse a un sostén psicológico. Hasta hoy, la tendencia de los profesionales de la inserción ha sido generalmente dar prioridad a la norma de interioridad, es decir, intentar modificar la conducta de los individuos con dificultades incitándolos a cambiar sus representaciones y reforzar sus motivaciones para 'salir', como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran. Pero para que el individuo pueda realmente hacer proyectos, estables y mantener contratos confiables, debe poder apoyarse en una base de recursos objetivos. Para poder proyectarse en el futuro hay que disponer en el presente de un mínimo de seguridad. En consecuencia, tratar sin ingenuidad como un individuo a una persona con dificultades es querer poner a su disposición esos soportes que le faltan para conducirse como individuo pleno. Soportes que no consisten solamente en recursos materiales o en acompañamiento psicológico, sino también en derechos y en reconocimiento social necesarios para asegurar las condiciones de independencia." (Castel, 2004:97-98).

Si bien, Castel confía en la posibilidad de trascender la situación en la que viven estos trabajadores; como lo dice su nombre, el programa Construyendo Rutas de Salida comparte esta posibilidad, pero en sentido contrario a lo planteado por Castel, "se diseñó ... como un abordaje de promoción social, absolutamente necesaria para superar la pobreza a mediano y largo plazo. Los ejes de trabajo: recuperación de la capacidad de lecto-escritura y lógica matemática, la identificación de aptitudes y actitudes para el trabajo y el abordaje de la dimensión subjetiva, los derechos de ciudadanía y autoestima." (Mides. Informe de gestión 2005-2006:11). Este programa se ejecuta de forma tercerizada, son las organizaciones de la sociedad civil ubicadas en el territorio, quienes mediante un convenio implementan estos talleres.

Se identifica aquí la transformación en la lectura de la sociedad, ya planteada por Grassi.¹³ No se mira a la sociedad en su conjunto, si no al individuo, su trayectoria, sus responsabilidades y el lugar en donde se ubica, que sería aparentemente producto de sus decisiones. Vale preguntarse si los individuos tienen tal poder de autodeterminación, si fuera así la solución sin dudas está en manos de los propios individuos y nunca más acertada esta propuesta.

¹³

Se abandona la idea e identificación de una sociedad que presenta problemas, si no que son los individuos quienes tienen dificultades para satisfacer sus necesidades (Grassi, 2003)

Pero ya se planteó también que los nuevos modos de desarrollo han impactado en la sociedad, generando la figura del trabajador sin empleo, dejándolo liberado a su propia suerte. Este hecho evidencia que las claves para trascender su situación escapan a sus propias manos, más allá que pueda mejorar en algunos aspectos subjetivos, como esta lectura de la sociedad y las medidas acordes pretenden. Por otro lado y no se tiene dudas al respecto, el pasaje por este tipo de programas es evaluado como muy positivo por los participantes, pero lejos está de revertir su situación de pobreza.

Como se puede apreciar los ejes que comprende Rutas de Salida tienen un enfoque estrictamente individual en el marco de un grupo.¹⁴ No se plantea como objetivo la confirmación de un grupo autónomo, al tiempo que la participación se limita a la concurrencia, a la adaptación para desarrollar las actividades preestablecidas, donde el reparto de poder, como forma de tomar parte no aparece como eje. ¿Se puede entender como participación real a la adaptación a mecanismos preestablecidos?

Entonces cabe preguntar, ¿cuál es el argumento para exigir esta contrapartida? ¿qué sentido tiene condicionar la permanencia en el Plan de Emergencia, a la participación de estos talleres?

Utilizando el argumento de Marshall, de obligar a subir el primer peldaño, ya que una persona sin formación no se encuentra en condiciones de elegir, se podría justificar el carácter obligatorio de esta contrapartida. Pero este no es justamente un programa de alfabetización para adultos, como si lo fue "En el país de Varela, yo sí puedo", que no se implementa como contrapartida del Panes. Quienes participaron lo hicieron por un interés propio de alfabetización. Esto da cuerpo a la idea de una parte de la izquierda, que plantea como ya se vio, que cuando hay verdaderas oportunidades no es necesario imponer obligaciones.

Por otra parte, no hubo una convocatoria pública y abierta para la participación en Rutas de Salida. Estos se implementaron de forma descentralizada y tercerizada por las organizaciones de la sociedad civil que logran convenir con el Estado. El Mides confeccionó listados con los beneficiarios que deberían participar del programa, de

¹⁴ Se tiene conocimiento que de estos talleres han surgido puntualmente emprendimientos colectivos, lo que llama la atención.

acuerdo a la zona de residencia en el radio de influencia de la organización ejecutante. En la confección de este listado primó un criterio azaroso. Partiendo de la idea de que todos los beneficiarios debían participar respetando las contrapartidas, y teniendo en cuenta que los cupos en los grupos no fueron suficientemente abarcativos para que el total de los beneficiarios participaran en estos. En las situaciones en que beneficiarios del Panes quisieron concurrir a Rutas de Salida, pudieron solicitar su incorporación en la organización social ejecutante de su zona. Pero el hecho de que la convocatoria no se hiciera abierta, como fue en el caso de otros programas, como por ejemplo "Trabajo por Uruguay", sesgó la posibilidad de que quien estaba interesado realmente pudiera participar.

Entonces ¿qué rol estaría cumpliendo el Estado al sostener estas medidas? En su crítica al Estado de Bienestar, Offe plantea que una de las funciones de la prestación de asistencia es la de modelador de conductas desviadas, estableciendo un control social sobre quienes solicitan asistencia. Llama la atención que este programa apunte específicamente a aspectos individuales, subjetivos como lo plantea el texto, donde el reconocimiento de los derechos ciudadanos es uno de estos. Entonces la ciudadanía responsable que buscan generar estas políticas sociales con contraprestación para los sectores que no logran abastecerse y al menos que las políticas de generación de empleo y producción den resultados al respecto, no lograrán autoabastecerse, es más que responsable, es la ciudadanía "obediente", merecedora de asistencia porque se adapta a todas las exigencias y se hace cargo de su situación.

Consideraciones finales

Lo que interesa analizar en el marco de este trabajo, es en qué situación quedan los ciudadanos que no logran adaptarse a las contraprestaciones y qué concepto de ciudadanía sustenta esta condición. Se toma cómo ejemplo la contrapartida que condiciona el mantenimiento del beneficio a la asistencia a talleres comunitarios. Nos referimos a ciudadanos identificados individualmente como pertenecientes a los sectores más pobres de la población.

Esta identificación se hace utilizando el criterio de focalización, fundado en la crítica a las políticas universales, de llegar a quienes no necesitan realmente asistencia y de dejarlos por fuera. En un intento de superar estas fallas en el modelo anterior se realizan esfuerzos para identificar a los individuos más pobres.

Se debe recordar que en nuestro país las reformas implantadas en el Estado no afectaron algunos sectores, por lo que hoy conviven prestaciones que se brindan de forma universal con prestaciones focalizadas. Por tanto ¿se puede plantear que conviven las dos lógicas que sustentan estos formatos?

Por un lado se mantiene la lógica integradora de garantizar derechos sin necesidad de dar algo a cambio, lógica que se hereda del antiguo modelo de desarrollo y que garantizan el acceso a la educación y la atención de la salud a toda la sociedad. Si bien el deterioro de los servicios, su saturación, entre otros aspectos llevan a que sean servicios focalizados por defecto, ya que quien puede pagar para obtenerlos en la órbita privada sin duda que lo hace; estos servicios brindan un claro ejemplo del reconocimiento de un derecho ciudadano y por tanto el Estado habilita los mecanismos para su ejercicio. Dado que no se exigen contrapartidas para su utilización continúan accediendo quienes no se adaptan a las contraprestaciones y en este sentido hay un reconocimiento de ciudadanía.

Como ya se planteó también, junto con el cambio de modelo de desarrollo, surgen otras lógicas que sostienen al concepto de ciudadano y por tanto nuevas lógicas priman en cuanto al ejercicio de los derechos de ciudadanía. Estas son lógicas mercantiles y meritocráticas, donde la lectura de la sociedad se limita a ver sujetos individualizados y autodeterminados.

Es también en el marco de este modelo de desarrollo donde aparece la figura del trabajador sin empleo, abandonado a su propia suerte por el mercado laboral que no lo necesita, ya que los nuevos modos de producción como se vio, emplean menor cantidad de recursos humanos que las disponibles.

No se debería confundir este abandono a su propia suerte con autodeterminación, ya que las posibilidades de decidir sobre su vida no están, dado que no hay opciones a elegir, es un desterrado del mercado, este ya no lo oprime, dado que lo desechó.

Evidenciando que estos sujetos están absolutamente individualizados, es que aparecen estas políticas sociales focalizadas a los sectores más pobres, en un reconocimiento por parte del Estado, la sociedad y con el apoyo de Organismos Internacionales, se legitima la necesidad de compensar la situación desfavorable que atraviesan estos individuos, apelando al ejercicio de una ciudadanía responsable.

Esta ciudadanía responsable, es una ciudadanía condicionada al cumplimiento y adaptación de contraprestaciones diversas, sustentada por esta lógica mercantil donde solo se concibe brindar un servicio si se retribuye de alguna manera. El incumplimiento en la contrapartida, lo que equivaldría a un pago de alguna forma por el beneficio recibido, expulsa a este ciudadano de los padrones de beneficiarios, reforzando el abandono a su propia suerte, esta vez dado por el Estado y la sociedad civil con el apoyo de Organismos Internacionales.

Pero cuando estamos frente a contrapartidas como la que se toma como ejemplo en este trabajo, donde se describieron sus limitados alcances. ¿Se justifica la pérdida de un beneficio, compensatorio y transitorio a un pobre extremo comprobado?

En cuanto la lógica que prime sea esta lógica meritocrática y mercantil, entendiendo que la ciudadanía no es un estatus adquirido, si no un estadio al que se llega de acuerdo a la conducta personal, se puede justificar la pérdida de este beneficio, "ya que no supo aprovechar la oportunidad que se le brinda". Pero sostener esta lógica en su máxima expresión implica abandonar las garantías que continúan vigentes frente al derecho a la asistencia de la salud y la educación.

Está claro que no hay una sola lógica en juego. Tal vez sea momento de asumir que los

individuos no tenemos “el poder absoluto” de la autodeterminación y de trazar el pretendido destino y que trasciende a nuestra autoestima. Si bien los recursos personales a la hora de la búsqueda de empleo pueden determinar la decisión de un empleador, estos recursos personales no generan empleo ni revierten las consecuencias que este nuevo modelo de desarrollo trae consigo.

Tal vez sea momento de reconocer que los cambios en el modelo de desarrollo generaron una figura nueva como es el trabajador sin empleo, desterrado del mercado laboral. Pero esta lógica del destierro no debería extenderse al terreno del derecho y de las garantías, generando la figura del “desterrado social”. Recordar que el trabajador sin empleo no solo es parte de la sociedad, se adapte o no a las propuestas diseñadas especialmente para su figura, si no que es producto de esta sociedad.

Si se puede reconocer que esta nueva figura del trabajador sin empleo, ubicada en los sectores más pobre de la sociedad que tiene en juego su supervivencia, no es producto de conductas individuales, si no resultado del modelo de desarrollo vigente; tal vez la sociedad en su conjunto pueda reconocer su derecho a permanecer en el padrón de beneficiarios de políticas sociales compensatorias y temporales, no por que se lo ganaron cumpliendo con las contraprestaciones, si no por que necesitan el beneficio para fortalecer su estrategia de supervivencia y tienen al menos este derecho.

Este reconocimiento implicaría dejar a un lado la lógica meritocrática y activar la misma lógica que ha sustentado desde hace un siglo en nuestro país el derecho universal al acceso a la asistencia de la salud y a la educación, reconocido, legitimado y financiado solidariamente por el conjunto de la sociedad sin imponer contraprestaciones a cambio.

Bibliografía

AGUIAR, Dolores, "Programas sociales de transferencia condicionada de ingreso ¿Derechos sociales o sogas de rescate? Tesina final de grado, Licenciatura en Trabajo Social, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, 2008.

ARISMENDI, Marina. "Propuestas para combatir la emergencia y la construir salidas de la exclusión social." En "Políticas sociales, de la emergencia al a transformación social" Abella, Rosana, Taks, Javier (comps), Publicaciones "casa Bertolit Brecht", Montevideo, Uruguay, diciembre 2005.

ALVAREZ MIRANDA, B., "El Estado de Bienestar: Veinte años de artugnetos críticos", en "Dilemas del Estado de Bienestar", org. Varios auotres, Ed. Argentina, Madrida, España, 1996.

BARAIBAR, Ximena, "Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempo de emergencia", en Revista Escenarios N° 12. Facultad de Trabajo Social - Universidad Nacional de La Plata. Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina, 2007.

BARAIBAR, Ximena: "Las paradojas de la focalización", en Revista Ser Social N°12. Departamento de Servicio Social – Universidad de Brasilia, Brasil, 2003.

BARAIBAR, Ximena, "Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social", Revista de Trabajo Social, año XVI, nº25, Montevideo, Uruguay, 2002.

BARAIBAR, Ximena, "Articulación de lo diverso: lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos para el Trabajo Social", en Revista Servicio Social y Sociedad, nº59, año XX, Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, marzo 1999.

BÉRTOLA, Luis, "No se perdió con Harvard", Semanario Brecha, separata "Detrás de los números", Montevideo, Uruguay, noviembre, 2005.

BRESSER PEREIRA, C. y CUNILL GRAU, N, "Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal", en "Lo Político no estatal en la reforma del Estado.; comp. C.B. Pereira y C y N C.

Grau, Ed. Paidós, Argentina, 1998.

CASAS, Alejandro, "Problematización del concepto y realidad del 'Tercer Sector'" en Contexto y Educação, Revista de Educación en América Latina y el Caribe, nº55, año14, Brasil, julio - setiembre, 1999.

CASTEL, Robert, "La inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?". Ediciones Manantial. Buenos Aires, Argentina, 2004.

CASTEL, Robert, "La metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del Salariado", Paidos, Buenos Aires, Argentina, 1997.

CASTELLS, Manuel, "La Era de la Información, Economía Sociedad y Cultura, El Poder de la Identidad" vol ii, Siglo veintiuno Editores, Segunda Edición en Español, México, 2000.

CLIFF, J. Consenso de Washington-Finanzas y Desarrollo.

[http// www.internationalmonetaryfund.org/ external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/clift.pdf](http://www.internationalmonetaryfund.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/clift.pdf) -

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, Edición noviembre de 2001.

COUTINHO, Nelson Carlos, "Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía" en "La política social hoy", Biblioteca Latinoamericana de servicio Social, Serie Antologías, BORGIANNI, Elizabeth, Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, 2000.

ESPASANDÍN, Nancy, LEMA, Silvia, "Las políticas de empleo: rol y funciones de las ONGs en la última década. Aporte para el debate". En: Sarachu, G y Sarachu, JJ (org). "Rumbos de la economía social". Editorial Nordan, Montevideo, 2004.

ESPING-ANDERSEN, Gosta, "Reestructuración de la Protección Social. Nuevas Estrategias de reforma en países adelantados". En "Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia", FRANCO, Rolando (coord.), Cepal, Ed. Siglo XXXI, México, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gosta, "Los tres mundos del Estado de Bienestar". Ediciones Alfons El Magnánim, Valencia, España, 1993.

DE ARMAS, Gustavo, "De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido." En "20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples", CAETANO, Gerardo, Taurus, ed. Santillana, Montevideo, Uruguay, 2005.

FILGUEIRA, Fernando, "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". CEPAL, Serie Políticas Sociales Número 135. Santiago de Chile, Chile, 2007, en: www.eclac.org

FIIGUEIRA, Fernando y otros, "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay: crónica de un divorcio anunciado", en Revista Prisma 21. Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay. Montevideo: IPES-Universidad Católica. 2005

FIIGUEIRA, Fernando y otros, "Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina", en www.ciesu.edu.uy

FIIGUEIRA, Fernando, "Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina", en GIOSCIA, Laura (Compiladora): "Ciudadanía en Tránsito. Perfiles para el debate". Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay, 2001.

FLEURY, Sonia, "Ciudadanía, exclusión y democracia", Nueva Sociedad nº 193, Venezuela, set-oct 2004. en http://www.nuso.org/upload/articulos/3219_1.pdf.

FOUCAULT, Michel, "Tecnologías del yo y otros textos afines, 2da. Impresión ,Ediciones Paidós Iberoamericana, Barcelona, España, 1995.

FRANCO, Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", Revista de la Cepal, nº58, Santiago de Chile, 1996.

GIOSCIA, Laura, "Ciudadanía y diferencia", Inst. Ciencia Política, FSC, UdelaR, Serie Tesis nº1, Montevideo, Uruguay, Setiembre de 2004.

GRASSI, Estela, "Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (1)" Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina, 2003.

GRASSI, Estela, "Variaciones en torno a la exclusión: ¿de qué integración hablamos?" en Servicio Social y Sociedad, nº70, año XXII, Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, julio 2002.

KYMLICA, H y NORMAN, W, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en Revista Ágora, Cuadernos de Estudios Políticos, Año 3, Nº 7. Buenos Aires, Argentina, 1997.

LASA, Inés, "Las políticas sociales ante las transformaciones actuales: en busca del sujeto perdido", Tesina final de grado, Licenciatura en Trabajo Social, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, 2006.

LIMA, Araceli, "Programa Renta Mínima de inserción francesa, una mirada a la experiencia de Política social, en el marco de la pobreza y exclusión social" Tesina final de grado, Licenciatura en Trabajo Social, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, 2005.

MARSHALL, T.H., "Ciudadanía, Clase Social e Status", de. Zahar, Río de Janeiro, Brasil, 1967.

MARX, Carlos, "El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte", capítulo V, Ed. Need, Buenos Aires, Argentina, 1998.

MALLO, Susana, "Viejas/nuevas formas de la política en América Latina" en "Ciudadanía y Democracia en el Cono sur" ED. Trazas, Grupo Montevideo, Uruguay, 1996.

MARTÍNEZ, Ivonne, PEREZ Leticia, "Desde el sur, apuntes para un borrador. Sistematización comparada de nuevas experiencias en PPSS implementadas en Argentina y Brasil" de. De la Raíz, Montevideo, Uruguay, 2005, en www.chasque.apc.org/vecinet/panes/htm.

MIDAGLIA, Carmen y ANTIA, Florencia. LA IZQUIERDA EN EL GOBIERNO: CAMBIO O CONTINUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL?. Rev. Urug. Cienc. Polít. [online]. dic. 2007, vol.16, no.1 [citado 24 Enero 2009], p.131-157. En www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-97892007000100008&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0797-9789.

MIDAGLIA, Carmen, "La ciudadanía social en debate", en Gioscia, Laura Compiladora: "Ciudadanía en Tránsito. Perfiles para el debate". Ediciones de la Banda Oriental. Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay, 2001.

MIDAGLIA, Carmen, "Alternativas de protección a la infancia carenciada", Colección Becas de Investigación, CLACSO, ASDI, Buenos aires, Argentina, Diciembre 2000.

MIDAGLIA, Carmen, "Reforma del Estado: un análisis alternativo" en Revista Fronteras, nº1, de. Facultad e Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Universidad de la República, Uruguay, 1995.

MONTAÑO, Carlos, "Das 'lógicas do Estado' as 'lógicas da sociedade civil': Estado e 'Terceiro Setor' em questao." "Servicio Social y Sociedad nº59, año XX, Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, marzo 1999.

MONTAÑO, Carlos, "Terceiro Setor e Questao Social, Critica ao padrao emergente de intervencao social", Ed. Cortez, Sao Pablo, Brasil, 2002.

PASTORINI, Alejandra, "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría 'concesión –conquista'" en "La política social hoy". Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, Serie Antologías, Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, 2000.

PIRIZ, Lucía, "Ética del Trabajo y políticas sociales de nueva generación" Tesina final de grado, Licenciatura en Trabajo Social, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, 2006

REVELLATO, José Luis, "Ética de la Liberación", Editorial Nordan-comunidad, Montevideo, Uruguay, 2000.

ROSSETTI BEHRING, Elaine, "Política social no Capitalismo Tardío", Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, 1998.

ROSSETTI BEHRING, Elaine, "La nueva condición de la política social" en "La política social hoy". Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, Serie Antilogías, Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, 2000.

SARACHU, Gerardo, "Ausencias y olvidos en el debate sobre el 'tercer sector': algunas anotaciones para la reflexión del Servicio Social" en Servicio Social y sociedad, nº59, año XX, Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, marzo 1999.

SERRANO, Joseph, "El Consenso de Washington ¿Paradoja Económica del capitalismo triunfante?", Revista de Fomento Social, ISSN 0015-6043, VOL217, 2000.

SPOSATI, Aldaíza, "Política de Asistencia Social y Derechos Sociales", en Cuadernos del núcleo de Seguridad y Asistencia Social, nº 7, Programa de Estudios de postgrado en Servicio social, Pontificia Universidad Católica de San Pablo, Brasil, 1997.

WACQUANT, Loïc, "Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado", Siglo Veintiuno Editores, Argentina, 2007.

WACQUANT, Loïs, "Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio", Ed. Manantial, Buenos Aires, 2001.

WANDERLEY, Luis Eduardo, "desafíos de la Sociedad Civil Brasileña en su relacionamiento dialéctico con el Estado y el Mercado" en "Gestión social, una cuestión en debate". Instituto de Estudios Especiales de PUC – SP, EDUC, San Pablo, Brasil, 1999.

YAZBEK, M. Carmelita, "Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal del al pobreza de las clases subalternas", en "La política Social Hoy", Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, 2000.