



# Discusiones en curso

Compiladoras:

- Laura Paulo
- DorelÍ Pérez
- Inés Martínez





# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Presentación</b> .....   | 5  |
| <b>Los márgenes de la sociedad</b>  |    |
| <i>Nathalia Inés Balmelli Alonso</i> .....  | 7  |
| <b>Renta básica universal. Texto para orientar el debate</b>  |    |
| <i>María Virginia Bentancor Harretche</i> .....   | 15 |
| <b>Políticas Sociales y Mercado. Un relato sobre bienestar y fragmentación</b>  |    |
| <i>Gastón Fernández</i> .....   | 23 |
| <b>El devenir de la Reforma de la Salud en el marco de la arquitectura de bienestar y estructura de riesgo del Uruguay</b>      |    |
| <i>Ma. Andrea Medina</i> .....  | 31 |
| <b>¿Políticas que penalizan la pobreza en el segundo gobierno del Frente Amplio?</b>  |    |
| <i>Sebastián Pereyra Brum</i> .....   | 41 |
| <b>Cultura, pobreza y políticas públicas Sobre la etnologización de la pobreza en las políticas sociales del Uruguay actual</b> |    |
| <i>Marina Pintos García</i> .....   | 49 |
| <b>Repertorio de mecanismos de exigibilidad de derechos, ciudadanía e integración social</b>                                    |    |
| <i>Henry Javier Trujillo Arocena</i> .....  | 57 |



## Presentación

*Discusiones en curso* es una de las innovaciones introducidas por el equipo docente de la unidad curricular Políticas Sociales de la Licenciatura en Trabajo Social (Departamento de Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales). Esta y otras innovaciones, fueron condensadas en un proyecto financiado por la Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la República, a través del llamado a “Innovaciones educativas” en su edición 2014.

El material didáctico que aquí se presenta, fue parte de una propuesta que tiende a hacer posible un avance en el cambio de rol que los ambientes activos exigen, tanto para docentes como para estudiantes. A nivel docente, los cambios comienzan por analizar e incorporar nuevas maneras de entender el proceso educativo. Esto es, pasar de una enseñanza basada en la transmisión de información, control de recepción de dicha información, con programas y actividades fijas, a una enseñanza centrada en el estudiante, con actividades colaborativas, evaluaciones procesales y múltiples herramientas puestas en juego.

En este marco, se realizó una convocatoria a nivel de la generación 2012 del Diploma de Especialización en Políticas Sociales, para que presentaran artículos pensados para la docencia. Las temáticas debían referir a políticas sociales, regímenes de bienestar, cuestión social, análisis de políticas públicas. Los contenidos de los artículos, tenían que pensarse con el propósito específico de ser utilizados como recurso didáctico en cursos de grado.

Se espera que esta primera producción de material didáctico, instaure una modalidad sistemática -hasta ahora no institucionalizada en esta Licenciatura- que valore la producción de posgrado como material relevante en la formación de grado. Asimismo, se procura aprovechar el material generado en actividad académica del propio Departamento de Trabajo Social (posgrado) y ponerlo a disposición para que estudiantes de grado y docentes puedan vincular el aprendizaje en aula con el análisis de recientes producciones especializadas.

Este tipo de artículos para la docencia tienen la cualidad de contener un texto concreto, con infor-

mación sustantiva para exponer un problema de la realidad. Además de ello, se estructuran de forma de orientar la discusión a partir de preguntas que convocan al desarrollo de habilidades analíticas y pensamiento crítico. Los textos tienen un valor para sus respectivos autores en tanto difusión de sus avances y también un valor didáctico como herramienta que fomenta un aprendizaje activo.

Los artículos que se presentan a continuación, pasaron por un proceso de selección y luego fueron utilizados en el grado como recurso para el análisis y el debate. El abordaje de los objetos de estudio definidos por especialistas en formación, dio lugar en el grado, a un proceso que constó de una instancia individual en la que el estudiante debió identificar los principales contenidos de la lectura asignada, consultar material complementario y ensayar posibles respuestas a las preguntas. Luego se desarrolló un debate grupal en aula entre quienes leyeron los mismos artículos. A través del intercambio colectivo, se re-estudió el documento, se intercambiaron posiciones y se tomaron decisiones para construir la conclusión grupal.

Finalmente se desarrolló un nuevo encuentro en aula que puso en diálogo las diferentes lecturas y las diversas conclusiones. A ese debate general, concurrieron los autores de los artículos que componen este documento de trabajo y dialogaron directamente con los estudiantes de grado.

La forma de pensar esta innovación, que se completó con un debate colectivo con participación de los especialistas, se entiende como una sustantiva oportunidad de aprendizaje. Genera un proceso de análisis con máximo involucramiento de los estudiantes, comprometidos desde su tarea individual que fue indispensable para la discusión del artículo así como para la construcción colectiva de una conclusión. Tal proceso, permitió el desarrollo de pensamiento crítico y el intercambio negociado para la toma de decisiones. Estimuló a que se expusieran argumentos y se contrastaran con otros ya sea de los autores del curso, de los especialistas del posgrado o de sus propios pares.



# Los márgenes de la sociedad

*Nathalia Inés Balmelli Alonso*

## Introducción

Si caminamos, hoy en día, por la ciudad de Montevideo, evidenciamos que las imágenes que nos ofrece son muy disímiles entre un barrio y otro. Si analizamos geográficamente esas diferencias, se puede observar que los barrios más alejados, ubicados en la periferia, son los que presentan las mayores deficiencias en cuanto a servicios básicos, son los que tienen las viviendas más humildes, son en los que habitan las personas con más bajos recursos del país. ¿Qué nos enuncian los márgenes de nuestra ciudad sobre lo que somos como sociedad?

A partir de la distribución urbana de una ciudad, uno puede visualizar la cotidianeidad de una sociedad y eso específicamente es lo que puede ser interesante analizar, cómo nuestra ciudad nos denuncia una segmentación residencial muy pronunciada y que la misma refleja una segmentación social imposible de no sentir.

El trabajo que quiero desarrollar se va centrar en las problemáticas que sufre la sociedad contemporánea por la fuerte y profunda segmentación social en la que vivimos. Esta segmentación la quiero analizar desde la aparición de la ocupación de tierras a finales del siglo XX, conformando los asentamientos irregulares en las periferias de las ciudades uruguayas y de cómo el modelo neoliberal imperante y las transformaciones en el esquema de protección social que se produjeron en esas últimas décadas son las causantes de impactos profundos en las prácticas de intervención en lo social, cambiando nuestras formas de mirar, sentir e intervenir en nuestra sociedad.

Las personas más vulnerables están destinadas a vivir en la periferia para poder encontrar un lugar donde vivir, por lo que impulsadas por la necesidad de vivienda se les aparece como única opción el asentarse en la periferia, que ofrece un sin fin de obstáculos y carencias, pero irónicamente también brinda una oportunidad para poder construir un techo donde resguardarse.

Los asentamientos irregulares fueron conformados por personas que se autogestionaron, que lograron construir sus viviendas, que pelearon y luchan por obtener un lugar donde vivir. Pero esa lucha y esa autogestión es promovida por la necesidad, por la ausencia de opciones y accesos a una vivienda digna. Ellos también construyen barrios, urbanizan, pero desde la precariedad material. Por lo que las políticas deben dar respuesta a esa precariedad, se debe trabajar para que ese asentamiento se conforme en un barrio habitable con todos los servicios básicos necesarios que dignifican la cotidianeidad de las personas, pero si no se va más allá de la intervención propiamente urbanística (que son fundamentales y son respuesta a un aspecto material), si no se profundizan los procesos de participación y autogestión con políticas económicas profundas, los asentamientos seguirán existiendo y la pobreza se seguirá profundizando y cronificando.

Además mientras que muchas personas se asientan en esos lugares, muchas veces sin sentirse pertenecientes ni identificados con el entorno, los demás habitantes de la ciudad en vez de intentar entender la necesidad, los repudia y vuelve responsables de sus carencias, tornándolos culpables de la violencia existente y de todos los males que aqueja la ciudad. Cada vez las distancias entre unos y otros se vuelven más difíciles de acercar.

Es importante aclarar que el trabajo quiere resaltar la conceptualización del hábitat no sólo en términos de espacio físico sino como una relación íntima y dialéctica entre el espacio físico y el espacio social, ya que un proceso de distribución del espacio, es inescindible del proceso de transformaciones sociales, políticas y económicas por las que atraviesa el contexto. “La segmentación residencial parece ser un caso paradigmático de la confluencia de efectos producidos desde el mercado, la política y la sociedad civil. (Kaztman, 1999, p. 267)

## **Categorías analíticas**

### **Dibujando los márgenes de la ciudad y la sociedad**

Primero voy a realizar un análisis desde la perspectiva del territorio, específicamente a través del desarrollo de los asentamientos irregulares, de cómo son expresión y denuncia de las transformaciones que sufrió la sociedad uruguaya y se podría decir que gran parte de América Latina, ya que este fenómeno no es único de nuestro país, sino que es compartido con todo el continente, por supuesto que cada país con su particularidad, siendo un fenómeno poco casual.

En el país el surgimiento de ocupaciones irregulares fueron en la década del 80 y el 90. Especialmente en la ciudad de Montevideo, lo que resulta contradictorio con la imagen y el mito de Uruguay como país integrado e igualitario. Era un fenómeno que ya existía en nuestro país pero no de forma masiva, comenzando su agudización a finales del siglo XX.

En esas décadas, los asentamientos irregulares crecieron a un ritmo aproximado de 10% acumulativo anual, triplicando el número de sus viviendas. A partir del censo del INE del año 1998 un total de 120.000 personas habitaba en un asentamiento, siendo casi el 10% de la población de la ciudad. Mientras la capital crecía a una tasa media anual del 2.3% en el período intercensal 86-96, su periferia lo hizo a una tasa media anual del 8.8%. Como plantea Lombardi (1992) el 94% de la población de los asentamientos se ubicaban en la periferia y representaban el 37% de su población. En el año 2006 se relevó que existían en el país 682 asentamientos irregulares en los cuales habitaban 179.545 personas.

Este fenómeno era casi exclusivo de la capital del país, poco a poco trasladándose también al interior del país, especialmente en el departamento de Canelones. En el año 2006 se relevó que existían en el país 682 asentamientos irregulares en los cuales habitaban 179.545 personas. En la actualidad, a partir de datos brindados por el Censo del INE, realizado en el año 2011, existen 589 asentamientos irregulares, donde residen 165.271

personas. El 78% de estas personas se localizan en asentamientos de Montevideo y Canelones.

El fenómeno de las ocupaciones de tierras coincide con el cambio de modelo de desarrollo que viene procesando América Latina desde los años 80 y que se expresa en los cambios en el mundo del trabajo, con aumento del desempleo, la informalidad y la precarización del trabajo, y cambio en las políticas sociales. Se observa claramente como lo plantea Kaztman que “la fuente principal de marginalidad es la escasez de oportunidades de empleos productivos, relativamente estables, que incorporan conocimiento científico y técnico, que cubran distintas prestaciones de la seguridad laboral y que generen ingresos como para mantener una familia...” (Kaztman 1996: 37)

Los asentamientos irregulares son la representación clara de la segregación residencial producida por un contexto socio histórico que vulnera a gran parte de la población, no dejándole opciones, más que retirarse a los márgenes de la ciudad, desesperanzada y alienada. Denota la segmentación como un proceso de formación de fronteras imaginarias pero absolutamente tangibles desde la arquitectura urbanística de nuestras ciudades, en donde cada vez más se profundizan las distancias sociales, disminuyendo las oportunidades de interacción entre distintos estratos socio económicos, pulverizando la posibilidad de un país integrado, con habitantes considerados semejantes.

### **Globalización y políticas neoliberales con miradas individualizadoras**

Como segunda categoría analítica, expondré la relación existente entre los problemas de la integración social, con procesos más generales como son la globalización y la instalación de un modelo neoliberal que rige las políticas actuales tanto económicas como sociales, haciendo hincapié en los procesos que atraviesan fuertemente los espacios y las prácticas de intervención en lo social: reindividualización social, nuevas formas de gobierno poblacional, transformaciones tecnológicas e institucionales, transformaciones en el mundo del trabajo y los procesos de destradicionalización social.





En un contexto de globalización económica, reestructuración productiva a nivel internacional, revolución tecnológica, tendencias privatizadas, etc., el Estado de Bienestar ve agotado su poder integrador. Ese Estado providencia que intentaba garantizar la seguridad de los ciudadanos de la sociedad a través de la transferencia de recursos, bienes y servicios, desarrollando políticas sectoriales y sobre todo universales, fue el tipo de Estado asociado a la sociedad salarial hoy en crisis. Se redefine la intervención estatal, las lógicas económicas y políticas hacia una política marcada por el “Consenso de Washington” donde se promueve una política económica neoliberal con una Nueva Gestión Pública, quedando la agenda social también inserta en esa lógica.

En la medida que se comienza a descentralizar, se produce un debilitamiento del Estado frente al capital y a organismos multinacionales, por lo que el Estado pierde autonomía frente a los empresarios internacionales. Se produce un aumento del poder del capital al ganar movilidad, ya que gana poder al tener la posibilidad de escapar de los controles estatales. En cuanto a la clase trabajadora, también pierde poder para luchar en pro de sus derechos y mejoras laborales ya que si se demanda mucho la empresa tiene mucha más facilidad para trasladarse a otros países con menores estándares.

Al decir de Wacquant (2011) “la concepción prevaleciente del neoliberalismo es esencialmente económica: hace hincapié en una serie de políticas favorables al mercado, como la desregulación laboral, la movilidad del capital, la privatización, un programa monetario de deflación y autonomía financiera, la liberalización del comercio, la competencia entre zonas y la reducción de la tributación y los gastos públicos.” Pero él plantea que el neoliberalismo es más que eso, es un proyecto político transnacional que revincula el “nexo del mercado, del Estado y de la ciudadanía desde arriba”. Proyecto que es conducido y definido por grandes empresarios transnacionales, políticos, dirigentes de organizaciones internacionales (OCDE, OMC, FMI, Banco Mundial y UE). Asimismo, los grandes prestadores de financiamientos para el desarrollo de proyectos sociales que abordan el combate contra la pobreza, son

estas grandes organizaciones internacionales. Para el acceso a los préstamos, las acciones de los programas tienen que estar afín con las definiciones y encuadres que ellos plantean, pero el mercado generalmente no es visualizado como un causante determinante al problema a abordar.

En Uruguay los programas específicos que abordan la realidad de los asentamientos irregulares son a través de las Intendencias Departamentales y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial como es el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB, ex PIAI –Programa de Integración de Asentamientos Irregulares). Muchos de los programas implementados por esas instituciones son financiados en gran porcentaje por el BID siendo un actor fundamental en la ejecución de las políticas desde 1999 hasta la actualidad. “El nuevo marco conceptual para la protección social difundido por el Banco Mundial se centra en el denominado “manejo social del riesgo” (Holzmann y Jorgensen, 2000).

La política social, como mencioné, se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal (Baráibar 2009) adquiriendo un carácter residual y focalizadas a las personas consideradas más extremas en su situación de pobreza, dejando a gran parte de la población por fuera de esas intervenciones librados a sus posibilidades individuales para poder insertarse en el mercado.

Las políticas definidas por estas organizaciones internacionales introducen el enfoque de riesgo. El enfoque de riesgo es el instrumento que permite combinar una estrategia de gobierno bipolar que toma a los individuos y a las poblaciones como su objeto, constituyéndose en un mecanismo para seleccionar tanto los servicios y cuidados por implementar como las poblaciones objetivo de los mismos (Mitjavila, 1999). Este enfoque según el autor, es un dispositivo de biopoder que define las formas de intervenir, visualizando a las personas y sus problemas de manera individualizadora. Es decir, los problemas son percibidos como circunstancias personales, los cuales se depositan en los sujetos la responsabilidad de ellos y la responsabilidad para poder solucionarlos.

Apartir de este enfoque, cada individuo o comunidad debe mostrar su capacidad para solucionar los problemas de vulnerabilidad, debe desarrollar sus capacidades y sentidos de creatividad, que hasta el momento “no ha sabido utilizar”. Carencias que además son entendidas como resultados de procesos individuales y no por el contexto socio-económico definido por las lógicas de poder imperantes.

Este tipo de enfoque ha estado y sigue estando muy en auge, incorporado y promovido por los propios técnicos sociales que trabajan en las intervenciones. Es muy común ver en los proyectos como uno de los objetivos centrales es “potenciar y fomentar el desarrollo de la participación comunitaria”, es más, es uno de los objetivos de intervención del área social en las regularizaciones de los asentamientos irregulares. Es verdad, que es muy importante fomentar la organización barrial y ciudadana para potenciar el desarrollo local y luchar contra las fuerzas de mercado y el consumo, que nos individualizan y desunen, pero frente a esta búsqueda no debemos ser inocentes en cuanto a sus alcances si los mismos no se acompañan con movimientos más profundos a nivel macro.

Castel (2010) plantea que en la era del capitalismo industrial se había producido una desindividualización progresiva de las relaciones de trabajo, en donde el trabajador dejó de ser un individuo aislado, para formar parte de un colectivo que los protegía. Allí se generaron sistemas de garantías colectivas del estatuto del empleo y la protección social. A partir del capitalismo posindustrial estamos frente a un proceso de descolectivización y reindividualización, en donde lo colectivo pierde fuerza, quedando el individuo sujeto a su suerte y responsable en cuanto a su futuro y acciones.

Es decir, el capitalismo neoliberal se caracteriza por ser un capitalismo dinámico, guiado por la alta competencia y por obtener ganancias a corto plazo, que lleva a la tendencia de innovar permanentemente para obtener esas ganancias. Presenta una fuerte flexibilidad y rotación del mercado laboral, con trabajadores que adquieren una formación general que pueden moverse en esa dinámica flexible. Frente a esta realidad hay gran proporción de personas que se adaptan muy bien a estas lógicas, pero hay otra gran porción de la sociedad que no

logra integrarse a esta dinámica, quedando excluidos de las lógicas del mercado y por ende de las concepciones imperantes de la sociedad moderna.

“Estamos en verdad y cada vez más en una *sociedad de los individuos*, para hablar como Norberto Elías, en la cual la capacidad de conducirse como un actor social responsable es cada vez más requerida y cada vez más valorizada. Esta afirmación de la autosuficiencia del individuo puede llegar hasta la postura solipsista de individuos tan provistos de recursos y de bienes que, como nuevos Narcisos, se encierran en sí mismos en la cultura de su subjetividad, hasta olvidar que viven en sociedad. Podría entonces hablarse de *individuos por exceso*. Pero hay otros individuos que carecen de los soportes necesarios para poder afirmar un mínimo de independencia social. Podrían ser calificados como *individuos por defecto*, cuya presencia prueba hoy que la dinámica de la modernidad también conlleva una posibilidad de descalificación del individuo.” (Castel 2009: 26 y 27)

Es verdad que como trabajadores sociales en las políticas debemos fomentar y potenciar las capacidades propias de las personas, muchas veces las mismas limitadas por las carencias. Debemos generar procesos en donde se desarrolle la capacidad de autocrítica, de autogestión, ya que las mismas son rutas de salida de la pobreza, pero son generadas por una situación de vulnerabilidad. Pero no podemos descentrar tampoco la mirada de que la pobreza es una situación de carencia o ausencia material que genera impactos en la subjetividad de las personas, que limitan las opciones que la gente tiene y sus posibilidades de elección. “Es la precarización del trabajo, el desempleo, el deterioro de los ingresos y de los servicios públicos, un hábitat urbano en condiciones cada vez más excluyentes, lo que produce y reproduce la pobreza” (Baráibar 2011, pág. 42)

### **Sociedades regidas por la incertidumbre, la lejanía, la soledad y el miedo**

Por último me interesaría desarrollar la idea de que esta segmentación residencial y social



puede ser causa de políticas que generan incertidumbre, y que invocan al miedo y a la penalización de la pobreza, teniendo como consecuencia la profundización de la situación. El aumento de la distancia física y social de las poblaciones, que además están signadas por esta cultura invadida por lógicas consumistas y narcisistas, modifica la forma en que se miran unos y otros, perdiendo el ser humano, cada vez más, su capacidad de empatía. La virtud de colocarse en el lugar del otro está en peligro de extinción y el Otro antes que todo es visto como una amenaza.

El ocupar predios para la construcción de viviendas es la estrategia de las familias (en general más jóvenes) para acceder a una vivienda, ya que el mercado formal no facilita esta posibilidad. Se combinan factores como fragilidad en la inserción laboral, imposibilidad de acceder a créditos, falta de políticas de vivienda a su alcance y un mercado inmobiliario liberal, resultando que gran parte de la población sea expulsada hacia la periferia de las ciudades. Expulsión que posibilita un techo donde vivir, pero en condiciones extremadamente precarias y en tierras no habitables, que cada vez más se diferencian de los barrios céntricos quedando aislados de los vínculos, profundizando el alejamiento al mundo del trabajo formal.

El paisaje urbano de la periferia no solo denota los márgenes de la ciudad en donde habitan los marginados de la sociedad, sino también denota una ruptura en cuanto a la referencia de lo laboral como organizadora de la vida cotidiana, lo que Wacquant (2001) denomina “desocialización del trabajo”. El trabajo antes era un símbolo de prosperidad y estabilidad, mientras que hoy es símbolo de incertidumbre. Se vive en una constante sensación de riesgo en cuanto al futuro, siendo muy difícil el poder planificar y proyectar.


Se evidencia una fragmentación socio urbana muy pronunciada, donde el diálogo entre territorios y personas cada vez es más distante, lenguajes signados por las estigmatizaciones de un lado a otro, sin poder encontrar puntos en común para visualizar la oportunidad de la integración.

Castel plantea que en la sociedad hay un proceso de descolectivización y reindividualización en la cual se responsabiliza a los pobres por su situación de vulnerabilidad, visualizándolos como personas que no quieren trabajar para superar su situación, tomando la mayoría la “opción” de la delincuencia, siendo ésta movida no por un sentido de necesidad, planteándose así la cultura del riesgo, la cual está referenciada por una cultura del miedo.

Al individualizar las situaciones y al estar dominados por dimensiones del miedo y del Otro como un agresor, lleva a una sociedad con mayores niveles de desintegración social, que se vive en el propio barrio donde uno habita. Vivimos en una cultura consumista y narcisista compuesta por individuos provistos de recursos y bienes que se encierran en sí mismos en la cultura de la subjetividad, olvidando la existencia del conjunto que forma la sociedad. Es decir al responsabilizar individualmente se pierde la identificación colectiva que lleva a la lucha colectiva en pro del cambio.

El aumento de la distancia social de las poblaciones, que además están signadas por esta cultura invadida por lógicas capitalistas, modifica la forma en que se miran unos y otros, perdiendo el ser humano, cada vez más, su capacidad de empatía. La virtud de colocarse en el lugar del otro está en peligro de extinción. La circulación de la violencia social se intensifica, se distribuye como consecuencia de la pérdida de atributos de cohesión, ya no sólo vertical, sino horizontal entre excluidos. Cada vez se vive más en soledad con la extraña convicción de que se está más seguro, ya que el Otro, el vecino es visto con temor. “La vida colectiva es hoy más insegura, al perderse el sentido de pertenencia y los valores comunes, que permiten ver en el otro a un semejante. Esta es una de las consecuencias más trágicas del populismo neoliberal de la década pasada.” (Grassi, E. 2004. Pág. 8).

Los vacíos a los que las instituciones no acceden, se materializan en el padecimiento de la población que habita en los asentamientos: el de estar socialmente aislados, alienados de las instituciones y servicios, “abandonados” por el Estado



y atemorizados por el incremento de la violencia, la delincuencia, el consumo y la venta de drogas. Lo cual trae como consecuencia el problema de la inseguridad en los asentamientos que se traduce en intervenciones policiales cada vez más crudas, represión y penalización del conflicto.

La cultura del miedo, la individualización, el aumento de la segregación urbana y social, y por ende el aumento de la violencia, hace que se desdibuje aun más el problema, porque para nuestra sociedad la pobreza, las desigualdades, la falta de oportunidades que gran parte de nuestra población sufre, empieza a ser invisible en cuanto a tema a abordar y comienza a visibilizarse como problema la inseguridad, alejándonos cada vez más de lo que debemos trabajar como sociedad para cambiar.

Actualmente el primer problema que la sociedad uruguaya visualiza como mayor preocupación es la inseguridad, provocada además por “delincuentes” que viven en asentamientos, por lo que las políticas deben responder a esa preocupación, generando políticas que penalizan la pobreza. Frente a esta situación se fragmenta aún más la sociedad, quedando los unos y los otros cada vez más alejados y todos cada vez más solos y con más miedo.

### **Algunos cuestionamientos**

- ¿A qué se debe esa segmentación social?
- ¿Cómo se puede revertir este fenómeno?
- ¿Qué movimientos trae aparejados?
- ¿Qué políticas de Estado son implementadas para responder a esta realidad?
- ¿Qué nos mueve a culpar a nuestros vecinos de las inseguridades que sufrimos?
- ¿Qué subyace a esos modos de pensar?

## Bibliografía

Baráibar, X. (2011) Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. En Revista *Fronteras* n° Especial. Montevideo.

Baráibar, X. (2009) Tan cerca, tan lejos: Acerca de la relevancia por defecto de la dimensión territorial. En Revista *Fronteras* n° 5. Montevideo.

Castel. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

Elías, N. (1998) Relaciones entre establecidos y marginados. *La civilización de los padres y otros ensayos*. Editorial Norma. Bogotá.

Grassi, E (2004) Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social. En Laboratorio: *Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, Año 6, n°16: Instituto Gino Germani, UBA, Argentina.

Kaztman (1996) Marginalidad e Integración Social en el Uruguay. Revista de la *CEPAL*.

Kaztman (2001) Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. En *Revista de la CEPAL* N° 75.

Kaztman. (1996). Marginalidad e integración social en el Uruguay. *CEPAL LC/MVD/R.140. Rev.1*. Montevideo.

Lombardi, M. (1992) Los problemas sociales críticos en el Área Metropolitana de Montevideo. *CIESU-PEITHO*, Uruguay.

Magri, A. (2002). Una reforma exitosa: la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000. Obtenido en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/aamag.html>

Mitjavilla, M. y VECINDAY, L. (2011). El enfoque de riesgo como dispositivo individualizador en el campo social. En B. Lorente, *Transformaciones del Estado social. Perspectivas sobre la interven-*

*ción social en Iberoamérica* (págs. 79-104). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Molinatti, F. (2013). Segregación residencial e inserción laboral en la ciudad de Córdoba. En *EURE* (39)

Oliveros, A. (2013) Lo precario en la segregación y la exclusión: el síntoma. *Desde el jardín de Freud*, 211-224.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto URU/09/001. Apoyo al Programa Mejoramiento de Barrios, Award ID: 00057094, Project ID: 00070409. Obtenido en: <http://www.undp.org.uy/showProgram.asp?tfProgram=190>

Reguillo, R. (2006) Horizontes fragmentados: una cartografía de los miedos contemporáneos y sus pasiones derivadas. En *Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social*.

Suzunaga, J. (2013). Modernidad, crueldad y exclusión del sujeto, o las contradanzas del discurso capitalista. *Desde el jardín de Freud*.

Svampa, M. Fragmentación espacial y procesos de integración social hacia arriba: socialización, sociabilidad y ciudadanía. Revista *Espiral*. Universidad de Guadalajara.

Wacquant, L. 2005. Castigar a los parias urbanos. Revista *Oficios Terrestres*, N°17. Publicación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata.

Wacquant, L. 2011 Forjando el Estado Neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. En Revista *Prohistoria*, vol. 16, Rosario.

Zamudio, B. (2013). Política pública: las paradojas de la inclusión y sus efectos en la subjetividad. *Desde el jardín de Freud*, 367-380.



# Renta básica universal. Texto para orientar el debate

*María Virginia Bentancor Harretche*

## Introducción

El presente trabajo busca profundizar en el tema Renta Básica Universal (en adelante RBU) como alternativa de política pública en el contexto del capitalismo posfordista, los cambios en el mundo del trabajo y en la cuestión social.

En un primer momento se presenta el tema de estudio, a saber, la RBU, partiendo de algunas consideraciones conceptuales que hacen a la implementación y desarrollo de las políticas públicas en general. Asimismo, se delimita el objeto de estudio, inscribiéndolo dentro del estado de arte más general, es decir, no solo académico sino político y social.

En un segundo momento, se alude a tres categorías analíticas que se atraviesan el objeto de estudio: cuestión social, renta básica universal y enfoque ideacional para el estudio de las políticas públicas. Se vierten algunas claves conceptuales para una mejor comprensión del tema y su abordaje. Finalmente, se proponen algunas preguntas para orientar la discusión.

### **Objeto de estudio:**

### **Renta Básica Universal**

### **Presentación del tema**

De la lectura y la reflexión sobre el tema surge que se trata de un tipo de política sobre el cual existe basta acumulación filosófica y teórica. Sin embargo, su implementación es prácticamente nula por lo cual se pretende echar luz al tema desde esa perspectiva. Del análisis de la temática por parte de quien suscribe, se identifican tres dimensiones a considerar para conocer la posibilidad real de implementación de un programa de RBU en Uruguay en la actualidad.

Una primera dimensión se relaciona con la historia que ha tenido la protección social en nuestro país. En este sentido, una clave fundamental para emprender cualquier proceso de reforma de políticas pública se relaciona a la “path

dependency” de cada país (dependencia de la trayectoria). En este sentido, el legado histórico condiciona las posibilidades de transformar las instituciones vigentes en un sentido u otro.

Una segunda dimensión, se encuentra ligada a los marcos paradigmáticos vigentes, que dan cuenta de los apoyos y resistencias que podría tener una propuesta de RBU. Esto remite a cuáles son los actores políticos que podrían ser afines o contrarios a esta propuesta en base a los discursos y las ideas hegemónicas en el presente. Este aspecto se vincula al rol de las ideas en la hechura de políticas públicas.

La tercera dimensión que se debería considerar para analizar la viabilidad de implementación de una RBU tiene que ver con el aspecto fiscal. El desarrollo de políticas públicas es posible en la medida en que existen condiciones de financiamiento que lo permiten. En lo que a ello respecta, sería preciso conocer si la implementación de una RBU es posible bajo la estructura tributaria actual, reasignando el gasto público vigente o si, de lo contrario requiere reformar la estructura tributaria y por ende reformular el pacto fiscal existente.

Estas tres dimensiones, que podríamos enunciar como: legado histórico, marcos paradigmáticos y viabilidad fiscal, ameritarían un estudio investigativo que se ocupara de cada una de ellas. Dicho estudio permitiría conocer el carácter favorable o desfavorable –con posibles matices alternativos a esta dicotomía– para cada una de estas dimensiones en la coyuntura actual. De este modo, se podrían identificar los principales obstáculos para la implementación de un Programa de RBU.

Empero, en el presente trabajo se discute el problema tomando en consideración una sola de estas dimensiones, a saber, los marcos paradigmáticos vigentes y el rol de las ideas al momento de hacer las políticas públicas. Asimismo, se incorpora par-

cialmente el legado histórico en la medida en que se busca indagar en los antecedentes más cercanos de políticas sociales de transferencia de rentas.

No obstante, es menester señalar que este análisis debe ser enmarcado en la idea general según la cual las tres dimensiones es lo que verdaderamente daría una respuesta más certera sobre la posibilidad de implementación de un Programa de RBU en Uruguay.

En síntesis, el objeto de estudio podría sintetizarse de la siguiente forma: *la posibilidad de implementación de un Programa de RBU en Uruguay en la actualidad, a partir de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada, en base al estudio de los marcos paradigmáticos vigentes.*

### **Problematización del objeto de estudio**

En los últimos tiempos una de las discusiones que ha venido instalándose en torno a las políticas sociales y en particular en el área de la seguridad social tiene que ver con el concepto de RBU. A grandes rasgos se trataría de una prestación monetaria de carácter universal que reduciría la dependencia del mercado, contribuyendo así al logro de un cierto grado de desmercantilización de los bienes producidos socialmente, asegurando un mínimo de bienestar social a todos los ciudadanos.

Desde unos años a esta parte se ha asomado tímidamente el debate en torno a la RBU en la región y también en nuestro país. Al decir de Martín Hopenhayn (Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Cepal) en una entrevista del año 2010:

Tenemos que ver qué economías de la región están en condiciones de avanzar hacia un ingreso mínimo garantizado. La premisa es que al ciudadano, por ser tal, le corresponde un umbral mínimo de subsistencia. [Para ello] se deben combinar al menos cuatro variables: el ingreso por persona producto de la capacidad productiva del país, la carga tributaria, la cobertura de la seguridad social y el nivel educativo medio. En ese plano, los

que más cerca aparecen son Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, aunque Brasil no está tan lejos (180.com.uy, 2010).

En el mismo sentido, un informe de la sub-comisión de RB del Parlamento Latinoamericano –donde Uruguay tiene representantes– expresaba en sus conclusiones que “Se reconfirma el interés de contar con una legislación marco en materia de renta, ingreso o pensión básica para la población con alto índice de marginación de nuestro continente” (Parlamento Latino, 2008).

En esta línea, entendemos que las asignaciones familiares (no contributivas) podrían constituirse en uno de los antecedentes más relevante en nuestro país, si se toma en cuenta que “entre 2001 y 2006 los beneficiarios de asignaciones familiares se incrementaron considerablemente en la modalidad no contributiva” (OIT, 2007: 37).

En 2011 el Director Nacional de Políticas Sociales del Mides expresaba lo siguiente en relación a la reforma del Plan de Equidad y la posibilidad de universalización de asignaciones familiares: “una asignación familiar universalizada puede pensarse que es una política regresiva, en la medida en que no diferencia entre distintos niveles de ingreso, pero puede no serlo si se saca más por el lado del impuesto a la renta” (El País, 2011).

Asimismo, corresponde indicar que en ocasión de la discusión parlamentaria sobre el Ingreso Ciudadano<sup>1</sup> surgieron tímidas referencias al tema por parte de los legisladores y Ministros del ramo que muestran cómo el tema estuvo presente dentro del espectro político nacional en la actualidad. Los planteamientos a los que se alude dejan entrever algunas de las cuestiones que se deberían retomar en el abordaje del objeto, relacionadas a cómo se están conceptualizando algunas problemáticas y sus respuestas en términos de políticas sociales.

Por otra parte, corresponde indicar que en Uruguay están surgiendo algunos aportes para pensar el tema. En el marco de la presentación del libro “Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y

<sup>1</sup> El componente de transferencia de renta condicionada del Plan de Emergencia.





americanas” (2008), que recoge los aportes de realizados en un Seminario iberoamericano llevado a cabo en Uruguay, se afirma que

(...) atrás de la propuesta de la RBU está alguna gente que estuvo exiliada o tiene algún tipo de contacto con los países nórdicos (en las dos horas que estuve escuché unas cuantas veces decir “vengo de Dinamarca” o “anduve por Suecia” (...)) El tema en el libro está abordado desde una perspectiva Académica neta pero, para sorpresa, no desde el Derecho o la Economía, sino desde la Filosofía. El equipo que participa en el proyecto viene de esa rama del conocimiento académico (palabras del representante del Equipo de Representación de los Trabajadores en BPS. Portal “Noticias Buenas y de las Otras”)

Finalmente, en 2009 se formó en el grupo de investigación “Mínimo Social y Renta Básica Universal”, radicado en el departamento de Filosofía de la Práctica de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UdelaR). Desde este espacio, se editó el libro “Introducción a la renta básica universal” (CSIC – UdelaR, 2011), de Lía Berisso (coordinadora), Nelson Villarreal, Carmen Demárquez y Karen Wild.

La RBU toma fuerza no solo como política pública *per se* sino como clave conceptual para concebir el desarrollo social. Pone en cuestión el modelo de acumulación capitalista, la forma de apropiación de los excedentes y el ejercicio de la ciudadanía en un mundo que ha sufrido cambios profundos y presenta severas brechas sociales que obstaculizan el ejercicio de la ciudadanía de grandes contingentes. Realizada esta breve presentación y problematización del objeto de estudio se procede a señalar algunas categorías analíticas que atraviesan la discusión, a saber: cuestión social, Renta Básica Universal y enfoque ideacional.

### **Categorías de análisis Cuestión Social**

El origen de la “cuestión social” surge de la mano del naciente capitalismo industrial de fines del siglo XVIII y la situación de pobreza generalizada que vivían en ese entonces aquellos que no pertene-

cían a la antigua nobleza ni a la nueva burguesía, es decir, los nuevos obreros, otrora campesinos.

El concepto de “cuestión social” aparece en las primeras décadas del siglo XIX, cuando el Estado comenzó a tomar a su cargo las consecuencias de la contradicción capital-trabajo. El fenómeno del pauperismo, entendido como la situación de pobreza generalizada que aparece con el modo de producción capitalista, ya no sería entonces resuelto mediante acciones filantrópicas sino que pasaría a ser administrado por el Estado (Grassi, E.; 2001).

Es posible identificar dos grandes corrientes teóricas que han estudiado la “cuestión social”, la perspectiva marxista y la perspectiva durkeniana.

De modo sintético, desde el punto de vista marxista, se explica que para evitar la pérdida de privilegios que había logrado la clase burguesa en aquella época, era preciso otorgar ciertas concesiones a la clase trabajadora. Se hacía necesario frenar el impulso revolucionario a través de medidas que contribuyeran a mejorar las condiciones de reproducción social de aquella.

Aquí surge la “cuestión social” como ámbito de acción del Estado a través de políticas sociales, que desligaron el componente esencial de la misma, es decir, las causas fundamentalmente económicas. Se produce así una progresiva despolitización y deseconomización de las consecuencias sociales del capitalismo y se definen ámbitos de reformas para atenuar las manifestaciones de la “cuestión social” y así conservar el orden vigente.

Al decir de Netto, “puesta en primer lugar, con carácter de urgencia, la manutención y defensa del orden burgués, la ‘cuestión social’ pierde paulatinamente su estructura histórica determinada y es crecientemente naturalizada, tanto en el ámbito del pensamiento conservador como en el del confesional” (Netto, J.P.; 2003: 59).

El período que va desde la década del 70 hasta la actualidad ha sido testigo de modificaciones sustantivas en la base económica de la sociedad. De acuerdo con Netto, el capitalismo tardío está dejando en evidencia que el potencial civilizatorio y emancipatorio que vio Marx en el capitalismo del siglo XIX, se encuentra agotado. Entiende que el estadio actual del modo de

producción capitalista es esencialmente destructivo y que “todas as indicações sugerem que o tardo-capitalismo oferecerá respostas predominantemente regressivas, operando na direção de um novo barbarismo” (Netto, J.P., 2010: 19)

Este punto de vista plantea como alternativa para erradicar la “cuestión social”, la superación del capitalismo, bajo el entendido de que todo lo que él tiene para ofrecer de aquí en adelante es más barbarie. Esta operación es posible a través de tres movimientos: 1- la renovación y enriquecimiento de nuestra comprensión teórica de la totalidad, 2- la conformación de un nuevo partido capaz de articular las fuerzas sociales (del trabajo y la cultura) con el proletariado contemporáneo y 3- la renuncia a proponer el socialismo como un orden transicional que, sin burguesía, reitera los rasgos del mundo burgués; esto es, la transición hacia el socialismo significa la instauración de un nuevo modo de vida (Netto, J.P., 2010:32)

Desde otro enfoque, se encuentran los planteos de Castel, intelectual que –también de modo sintético- afirma que un aspecto fundante de la cohesión de la sociedad ha sido el trabajo, pero no de cualquier tipo sino el de la sociedad salarial, hoy entrada en crisis. El trabajo asalariado fue fruto de la lucha de la clase obrera para acceder a derechos sociales y aseguró una serie de protecciones y certezas que fueron estructurantes de las trayectorias individuales. Los mecanismos de integración ligados al trabajo asalariado se relacionaban con la pertenencia a espacios colectivos de intermediación y adscripciones institucionales precisas.

El pasaje del capitalismo industrial a un nuevo estadio implicó una ruptura en el “compromiso social” (Castel, R. 2010: 17-22) que imperaba anteriormente, entendido como la forma de regulación capital-trabajo que mantuvo esta tensión latente por varias décadas. Esta convivencia entre clases sociales, no fue armónica, no estuvo exenta de conflictos, pero existía un acuerdo tácito -materializado en la forma de Estados sociales- donde la clase trabajadora podía avizorar un porvenir mejor a partir de conquistas sucesivas y acumulativas.

Esta etapa de “modernidad organizada” (Wegner, P. citado en Castel, R.; 2010: 22) mantenía en equilibrio las contradicciones propias del capi-

talismo industrial mediante mecanismos regulatorios que abarcaban a una gran parte de la población. Esto, sin desconocer que existieron aún en ese período amplias franjas de la población marginadas de la dinámica de la sociedad salarial.

Actualmente la precarización estructural de ese tipo del trabajo, como consecuencia de los cambios operados a nivel de las estructuras productivas, dan lugar a nuevas manifestaciones de la “cuestión social”. Éstas ponen en debate el rol del Estado y el alcance de los mecanismos de asistencia social a amplias capas de la población que viven de un modo similar a los pobres del siglo XIX, en un contexto donde, en contraposición, produce una cantidad de riqueza nunca antes imaginada.

Si bien ambas posturas están ligadas a filiaciones teóricas distintas, las mismas mantienen algunos elementos en común. Reconocen que la llamada “cuestión social” nos habla de un problema que surge y es inherente al capitalismo. En ninguno de los dos casos es aceptable la idea de una “nueva cuestión social” sino que se trata de la misma que existe hace más de dos siglos; en todo caso adquiriendo nuevos ribetes en la contemporaneidad. En ambas posturas, la transformación del capitalismo en los últimos cuarenta años han dado lugar a nuevas manifestaciones, pero sus fundamentos continúan radicando en su génesis, la contradicción capital-trabajo.

### **Renta Básica Universal Orígenes**

Uno de los antecedentes más antiguos que se identifica la literatura sobre el tema es el escrito realizado por Thomas Paine en 1795 llamado “Agrarian Justice”, en el contexto de la Revolución Francesa.

Dicho autor plantea que la pobreza es un elemento que surge de la mano con la civilización y la propiedad de la tierra. La idea de propiedad aparece junto con el cultivo, pues en la etapa en que los seres humanos vivían de la caza e incluso del pastoreo, tal figura no podía existir. Paine afirma que el primer principio de la civilización debería ser que una persona no puede llegar a estar en peor situación que como estaría en el estado anterior de la sociedad (un estado “natural”):

(...)The life of an Indian is a continual holiday, compared with the poor of Europe; and, on the other hand it appears to be abject when compared to the rich. Civilization therefore, or that which is so called, has operated two ways to make one part of society more affluent, and the other more wretched, than would have been the lot of either in a natural state (Paine, T., 1795)

De acuerdo con el autor, los seres humanos tienen un derecho natural a ocupar la tierra, pero no así a apropiarse de una parte de ella. Considera que el monopolio de porciones de tierra para el cultivo produjo un gran mal a la civilización al haber despojado a muchos habitantes de su herencia natural sin siquiera indemnizarlos y produciendo miseria que antes no existía.

En consecuencia, propone la creación de un Fondo Nacional y un sistema de reparto a través de una renta de carácter universal sin diferenciar entre ricos y pobres para evitar “distinciones odiosas” (Paine, T., 1795, traducción propia). Paine anticipa además sobre la violencia que puede generar un sistema de distribución que no asegure el bienestar de todos los miembros de la sociedad<sup>2</sup>.

Aproximándonos al pensamiento contemporáneo, en 1986 se fundó la Basic Income Earth Network (BIEN)<sup>3</sup>, con sede en Bélgica. Se trata de una organización integrada por varios países, que tiene como objetivo reunir a individuos y grupos interesados en el tema de la renta básica, entendido como un ingreso incondicional garantizado a todos, sin prueba de medios o requerimiento de trabajo. Busca ser un medio para promover la discusión informada sobre la temática. Por otra parte, en 2001 se creó la Red de Renta Básica de España (asociada a la Red Global), desde donde se han producido la mayor cantidad de textos de habla hispana.

Ambas organizaciones han sido responsables de un incremento de las investigaciones académicas sobre el tema RBU lo cual se puede ver reflejado

en un aumento considerable en las publicaciones a partir de la década del 90. Autores como Philippe Van Parijs<sup>4</sup>, Daniel Raventós<sup>5</sup> y David Casassas<sup>6</sup> son algunos de los intelectuales contemporáneos más destacados que han escrito sobre el tema.

Los planteos de estos autores se dirigen en gran medida a la fundamentación ético-filosófica acerca de por qué sería apropiado contar con una renta básica universal e incondicional para todos los ciudadanos. Estos planteos se asocian a determinados valores que los autores ponen de relieve, como ser la justicia, la libertad y la igualdad.

En líneas generales hay un esfuerzo teórico importante en la justificación del potencial que tendría una Renta Básica para el logro de ciertos fines sociales asociados a valores éticos, que muchas veces están reñidos con aquellos que predominan hoy en día. En tal sentido, su obra adquiere importancia pues intenta desnaturalizar ciertas prácticas históricas que nos resulta elementales en el sentido común como es la obligatoriedad del empleo para la supervivencia o la exigencia de contrapartidas a cambio de una prestación en dinero.

Raventós (1999) advierte sobre la importancia de creer en la posibilidad de implementación de un programa de ésta índole, a su criterio, cuando más personas compartan esta convicción, mayores posibilidades de éxito político habrá.

### Enfoque ideacional

El enfoque ideacional es un marco conceptual de gran ayuda para investigar la hechura de políticas públicas a partir de la circulación de las ideas. Desde esta perspectiva, se otorga una importancia central a los sistemas de creencias y marcos cognitivos compartidos por una comunidad específica.

Dentro del enfoque ideacional se pueden distinguir a su vez diferentes corrientes “por un lado, los abordajes que entienden a la políti-

2 “When wealth and splendour, instead of fascinating the multitude, excite emotions of disgust; when, instead of drawing forth admiration, it is beheld as an insult upon wretchedness; when the ostentatious appearance it make serves to call the right of it in question, the case of property becomes critical, and it is only in a system of justice that the possessor can contemplate security. To remove the danger, it is necessary to remove the antipathies, and this can only be done by making property productive of a national blessing, extending to every individual” (Paine, T., 1795).

3 Hasta 2004 denominada Basic Income European Network.

4 Uno de los fundadores de B.I.E.N.

5 Presidente de la Red de Renta Básica de España.

6 Vice Presidente de la Red de Renta Básica de España.

ca como una lucha por el poder y por otra parte, los enfoques centrados en el proceso de construcción de marcos cognitivos y evaluativos, en procesos discursivos y argumentativos” (Braun, D., Busch, A en Paulo, L.; 2005: 31) .

Uno de estos enfoques es el propuesto por P. Hall, identificado con los llamados “marcos paradigmáticos”: “los *policy makers* se desempeñan en base a un marco de ideas al cual Peter Hall (1993) denomina paradigma, que es el que delinea no solo las metas de política y los instrumentos pertinentes, sino también la naturaleza de los problemas a atender y el rol del propio hacedor de política en ese marco de realidad” (Paulo, L.; 2005: 31)

De este modo, se visualizan tres tipos de cambios de las políticas públicas, a los cuales se denominan de Primer, Segundo y Tercer Orden. El primero tiene que ver con re-calibraciones de los instrumentos de las políticas sin alterar las instituciones ni los instrumentos, el segundo refiere a las modificaciones en los instrumentos de política pre-valetientes; ambos implican formas de lo que el autor denomina “social learning” (aprendizaje social).

Los cambios de Tercer Orden son aquellos cambios que implican ajustes paradigmáticos en los fines que se propone la política. Este último tipo de cambio tiene que ver con rupturas de los sistemas de ideas vigentes y discontinuidades frente a la constatación de que lo que venía funcionando dejó de hacerlo (Hall, P. 1993).

P. Hall (1993) pone como ejemplo de un cambio de Tercer Orden aquel por el cual Inglaterra pasó, en la década del 70, de una política económica de tipo keynesiana a una de tipo monetaria. Explica que las orientaciones generales de ambas políticas eran muy distintas, es decir, que se trató de dos “policy paradigm” radicalmente diferentes que partían de distintas concepciones acerca del funcionamiento de la economía y la sociedad. Señala: “policy changed not as a result of autonomous action by the state, but in response to an involving societal debate that soon became bound up with electoral competition” (Hall, P.; 1993: 288).

Respecto a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, Hall señala que no solo los partidos políticos y los grupos de presión influyen con sus ideas en la hechura de políticas públicas, sino que también existen otras “correas de transmisión” como pueden ser los medios de comunicación que ayudan a construir una “opinión pública”.

La importancia de este planteo teórico radica, para este caso concreto, en la posibilidad de explicar por qué puede -o no- ser viable una propuesta como la de la RBU que a priori implicaría una modificación sustantiva de los marcos normativos dentro de los que ha venido funcionando la sociedad capitalista, y en particular en su etapa neoliberal.

### **Preguntas para orientar el debate**

- ¿ Identifica en el Uruguay actual, propuestas que impliquen transferencia de rentas?
- ¿Qué diferencia a éstas de la propuesta de Renta Básica Universal?
- ¿Por qué considera que resurgen los debates en torno a la RBU en la década del 80?
- ¿A qué obedecen las nuevas expresiones de la “cuestión social”?
- ¿Por qué piensa que a lo largo del texto se afirma que es relevante el estudio las ideas que circulan para conocer la viabilidad de la implementación de la RBU?

## Bibliografía

Castel, Robert (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Grassi, Estela (2001) “Cuestión social, cuestión de Estado. Lo político de la política social”. En *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. Soporte electrónico. Consultado en noviembre de 2013: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>

Hall, Peter (1993) “Policy paradigms, social learning and the state. The case of policymaking in Britain” En *Comparative Politics*. Vol. 25.Nº 3. Pp. 275-296. JSTOR Collection. Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York [Acceso online <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall/0.pdf>]

Netto, José Paulo (2010) “Uma face contemporânea da barbarie”. Exposición en *III Encontro Internacional “Civilização ou Barbárie”*, Serpa, 30-31 de outubro/1º de novembro de 2010. Consultado diciembre de 2013: <http://pcb.org.br/portal/docs/umafacecontemporaneadabarbarie.pdf>

\_\_\_\_\_ (2003) “Cinco notas a propósito de la “cuestión social” en Elisabete Borghianni et al. *Servicio Social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. São Paulo: Cortez Editora. Pag. 55 a 70.

Paine, Thomas (1795) *Agrarian Justice*. [acceso online [http://www.thomas-paine-friends.org/paine-thomas\\_agrarian-justice-1795-01.html](http://www.thomas-paine-friends.org/paine-thomas_agrarian-justice-1795-01.html)]

Paulo Bevilacqua, Laura (2005) “La circulación de ideas como factor de incidencia en los procesos políticos” en *Revista de Trabajo Social* (Uruguay), mayo-agosto, 19(34), pp. 28-36. EPPAL.

Raventós, Daniel (1999) *El derecho a la existencia*. Barcelona: Ed. Ariel

## Fuentes documentales

El País (2011w) *Mides propone universalizar las asignaciones con más impuestos*. 25 de enero, Montevideo, Uruguay. [En línea]. [Consulta: 11 de diciembre 2012]. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/110125/pnacio-543086/nacional/Mides-propone-universalizar-las-asignaciones-con-mas-impuestos/>.

OIT (2007) *Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma*. Santiago, Chile, Oficina Internacional del Trabajo. [En línea]. [Consulta: 11 de diciembre 2012]. Disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/pro/pro023.pdf>

Parlamento Latino (2008) *Informe de la sesión de trabajo de la Subcomisión de Renta Básica*. 22 de Septiembre, Panamá. [En línea]. [Consulta: 11 de diciembre 2012]. Disponible en: <http://www.parlatino.org/es/comisiones-permanentes/asuntos-economicos-deuda-social-y-desarrollo-regional/subcomisiones/subcomision-de-renta-basica/renta/787.html>

Portal “Noticias Buenas y de las Otras” (2012) Presentación del libro sobre Renta Básica Universal (RBU), 29 de noviembre Montevideo, Uruguay. [En línea]. [Consulta: 11 de abril de 2014]. Disponible en: <http://www.noticiasbyo.org/2012/11/29/presentacion-en-el-parlamento-de-libro-sobre-renta-basica-universal/>

180.com.uy (2010) *Se asoma la renta básica universal por América Latina*. 6 de diciembre. Uruguay. [En línea]. [Consulta: 11 de diciembre 2012]. Disponible en: [http://www.180.com.uy/articulo/15581\\_Se-asoma-la-renta-basica-universal-por-America-Latina](http://www.180.com.uy/articulo/15581_Se-asoma-la-renta-basica-universal-por-America-Latina).



# Políticas Sociales y Mercado.

## Un relato sobre bienestar y fragmentación

Gastón Fernández

### Presentación del objeto de estudio y su problematización

Al margen de las concepciones teóricas, ideológicas, o de cualquier otra índole que se tenga sobre él, o los porqués de los procesos de desigualdad y pobreza que tienen lugar en las sociedades modernas, resulta evidente que estos asumen una estética, una imagen bien disímil según coyunturas económicas y políticas, territorios y momentos históricos. De este modo, no es lo mismo la pobreza urbana que la rural; la del Uruguay de primer mitad del siglo XX (referenciado con expresiones como el “Uruguay feliz”, la “sociedad hiper integrada”, o la “Suiza de América”, etc.), geográficamente difusa en tanto se extendía a lo largo y ancho de la clase obrera y donde la exclusión de personas de áreas de integración social privilegiadas (mercado del trabajo formal, instituciones educativas, organizaciones sindicales u otros ámbitos de participación y representación) era residual; a la de comienzos del siglo XXI, donde las diferencias sociales ya están geográficamente marcadas en las ciudades a través del aumento en la segregación residencial, la indigencia y la reproducción generacional de la misma, etc.

El Uruguay (Urbano) actual nos permite observar de forma absolutamente manifiesta cómo los problemas de (des) integración y fragmentación responden a fenómenos que, lejos de estar vinculados única o fundamentalmente a variables coyunturales de desempeño económico, tienen mucho más que ver con elementos estructurales del sistema capitalista y la particular relación capital-trabajo que en este sistema se genera; los que a su vez son, re-orientados, distorsionados, amplificados y/o disminuidos por la acción del Estado, en tanto actor centralizado regulador y generador de políticas sociales.

En 2002 Uruguay transitó por una profunda crisis económica que llevó la medición de pobreza por ingreso a registrar un máximo en 2004 del 39,9% de las personas, dentro de la cual un 4,7 estaban por debajo de la línea de indigencia (MIDES-OPP, 2013). Este fue el preámbulo que antecedió a la asunción del Frente Amplio al gobierno en el año 2005, tras la crisis más aguda del país y un incipiente comienzo de reactivación en 2004.

En 2004 Uruguay comienza un período de recuperación económica que acompaña al país hasta la actualidad. De este modo se ha asistido a un fuerte proceso de mejora en una serie muy diversa de indicadores sociales. A continuación se presentan algunos datos extraídos también de MIDES-OPP (2013): entre 2004 y 2011 el Gasto Público Social aumentó un 75%; en el mismo período la pobreza bajo 27 puntos llegando en 2012 al 12,4%; entre 2003 y 2012 la tasa de desempleo bajo de 16,9% a 6,4%; el IMS (Índice Medio de Salarios) entre 2006 y 2012 tuvo un incremento en términos reales del 33%; y por último, si bien la desigualdad (medida a través del índice de Gini) aumentó a 0,440 en 2006, luego disminuyó de forma sostenida, llegando en 2012 a 0,378.

En términos de política pública o política social, en este período puede identificarse como también se ha dado un cambio en cuanto a la intervención del Estado desde la década de los 90 a la actual, en lo que, en términos de Castel (1997), podríamos llamar políticas de “integración social”<sup>7</sup>. De este modo se implementaron una serie de políticas de corte universalista en varios aspectos: se

7 Las políticas de integración son aquellas que buscan grandes equilibrios a través de mecanismos axiales de integración (trabajo, educación formal, etc.) son políticas animadas por la homogeneización a partir del centro Castel (1997:422) Las políticas de inserción, al contrario, son aquellas que obedecen una lógica de discriminación positiva (1997:422), diseñadas e implementadas según las especificidades de los problemas, de este modo introducen criterios de focalización, de participación activa de los beneficiarios, dirigidas a grupos específicos de desempleados, etc.

reinstalaron los consejos de salarios como instancias de negociación colectiva y de regulación del mercado de empleo<sup>8</sup>; se implementó la reforma de la salud; y la reforma del sistema tributario. Este proceso vino acompañado también de la proliferación de un gran número de políticas focalizadas: programas laborales a término, programas de transferencias condicionadas de carácter no contributivo, distintos programas de “cercanías”, etc.

Ahora bien, hasta aquí podríamos decir que el Uruguay del siglo XXI ha tenido cuantiosos avances en términos de desarrollo no solo económico sino también social. Y efectivamente es así, sin embargo, esto está lejos de significar que el país ha alcanzado niveles de bienestar y seguridad social adecuados, o, para continuar con la comparación; “similares a los del Uruguay del medidos del siglo XX”. Para ilustrar esto basta citar al Instituto Cuesta Duarte (2012,1): “En 2012, casi 800.000 ocupados percibieron remuneraciones líquidas por debajo de los \$ 14.000 mensuales, lo que representa un 49,8% del total de ocupados. Entre ellos, casi 490.000 no alcanzaron los \$ 10.000.” Esto evidencia claramente la alta vulnerabilidad de los trabajadores y el carácter de “inconcluso” o “insuficiente” de los procesos de mejora ya descritos anteriormente.

Sin embargo, si centramos nuestro análisis en el área metropolitana del país, pese a los amplios logros en términos económicos y sociales obtenidos en la última década, las ciudades y los ciudadanos en ellas muestran un tejido social profundamente “agrietado”. Al respecto, Wacquant afirma que: “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” Wacquant (2001: 171). Al decir del autor (2001, 173): “la marginalidad avanzada parece haberse desacoplado de las fluctuaciones de la economía nacional”. La consecuencia es entonces que los aumentos en el nivel de ocupación y el ingreso económico tienen pocos efectos sobre las posibilidades de vida de aquellas personas de barrios relegados socialmente<sup>9</sup>. O sea que, las personas de estos barrios no logran capitalizar los avances de la economía en su favor dado factores de carácter estructural. De este modo asistimos a una paulatina ampliación del “espacio” que separa a los más relegados de aquellos que más se benefician de las actuales características productivas del capital, ampliando las diferencias entre ambos.

Incluso, podríamos afirmar que en el Uruguay de comienzos del siglo XXI, dado el aumento del salario real y los niveles de ocupación, sumado al efecto positivos de algunas políticas sociales y (por contradictorio que resulte) también a los niveles de percepción de inseguridad pública; los sectores trabajadores medios y medio bajo han sido cada vez más recurrentes al mercado privado para satisfacer sus necesidades y aumentar su calidad de vida, fundamentalmente mediante la ampliación de su capacidad de consumo<sup>10</sup>. Esta tendencia a ido alejando a estos sectores también de aquellos más “relegados”, vistos cada vez más como personas, ociosas y “peligrosas”, que circulan por espacios públicos cada vez más homogéneos. Ahora bien, en qué evidencia empírica nos respaldamos a la hora de realizar una afirmación como la anterior. A continuación intentaremos dar un leve acercamiento a dos áreas hoy primor-

8 En el área trabajo, a partir de 2005 se han realizado una serie de reformas e intervenciones que van en la línea de la regulación del mismo, ejemplos de estas medidas son: la ley 18.065 de formalización del empleo doméstico, la ley 18.441 que reglamenta la jornada laboral del trabajo rural (aunque aún resta mejorar el sistema de control de la misma), la aprobación de la Ley 19.161 que amplía considerablemente los beneficios de madres y padres en cuanto a licencia y medio horario laboral por nacimiento de hijos; la reinstalación de los consejos de salarios; el amplio y constante aumento del salario mínimo nacional, las diferentes medidas para formalizar el trabajo de trabajadores informales (monotributo, monotributo social, cooperativas sociales, etc.) etc. Claramente al margen que las leyes e instrumentos detallados anteriormente son perfectibles y que incluso un análisis pormenorizado podrá conformar una visión crítica sobre alguno de ellos, lo cierto es que desde el gobierno del Frente Amplio ha habido una postura intervencionista en cuanto al trabajo y a la forma que este adquiere.

9 Particularmente el autor centra su atención en sociedades desarrolladas o de capitalismo avanzado, fundamentalmente en Francia y Estados Unidos. En estos países se vuelve al análisis tanto de la banlieue francesa, como de los guetos negros norteamericanos. Si bien Wacquant escribe para contextos muy disímiles al nuestro, parecería que el análisis que realiza el autor es de un alcance tal, que puede ser un marco teórico que nos permita visualizar y encarar situaciones que acontecen en nuestro país. Cuando hablamos de barrios relegados socialmente, se hace en un sentido amplio y sin entrar en particularidades, que si fueran tenidas en cuenta habría que realizar una serie amplia de subcategorías y aclaraciones. De este modo son barrios relegados tanto la banlieue francesa, como los guetos negros norteamericanos, las favelas de Brasil, los asentamientos o cantegriles de Uruguay, las Villas de Argentina, etc.

10 En Uruguay la reactivación económica del país estuvo en gran parte liderada por un aumento estrepitoso de los niveles de consumo. Según datos presentados por la consultoría Deloitte (2013) entre 2004 y 2012 las ventas reales aumentaron: 24% en el rubro automóviles nuevos; 21% los electrodomésticos; y 9% en la vestimenta. Otro dato importante a tener en cuenta es que desde 2006 a 2012 (con excepción de 2009) el aumento del consumo privado de los hogares fue siempre superior al aumento del PBI, lo que implica claramente que existe un aumento en el nivel de consumo, que no se explica únicamente por el aumento en el nivel de ingreso de los hogares.





diales a la hora de pensar la protección social, a saber: la Salud, y las Transferencias de Renta Condicionadas, intentando (como se explicó en la introducción de este trabajo) dilucidar su capacidad tanto para mejorar el bienestar de la población, como también y sobre todo, dilucidando su potencia o no, en cuanto a socavar o al menos alterar las causas estructurales de fragmentación social creciente, apuntando a procesos de integración social desde una perspectiva universalista de los derechos propios del estatuto ciudadano.

Es importante marcar que en este documento, lejos de “demostrarse” causalidades o realizarse un análisis pormenorizado de cada política, se busca resaltar algunos elementos concretos que entendemos pertinentes a tener en cuenta a hora de pensar cómo influyen las políticas sociales en modelar la fragmentación de la sociedad actual.

### **Las políticas del siglo XXI: un relato de bienestar, segregación y MERCADO**

Si bien nuestro análisis se centrará en el Estado, la perspectiva que lo guiará será la interrelación que las acciones de éste tienen en función a las otras esferas de producción y distribución de bienestar y riesgo en la sociedad, a saber; la Familia, el Mercado y la Comunidad (Andersen, 1990). En Uruguay, estas esferas de producción de bienestar y riesgo social han transitado en las últimas décadas por importantes cambios que modifican la ecuación básica sobre la cual se cimentó el modelo de protección social uruguayo:

La arquitectura de este edificio estaba pensada para una estructura de riesgo de un modelo determinado de industrialización, urbanización, inmigración y envejecimiento de la población. El arquetipo que el sistema protegía era el jefe de hogar con empleo estable y formal, y a través de él a su familia y a su futuro. La educación completaba el edificio de salud y seguridad social, como mecanismo de integración y movilidad social. Filgueira, et. al. (2005; 11)

A efectos de lograr abordar nuestro tema de estudio con un mínimo de profundidad aceptable, a continuación tomaremos como eje de este documento el concepto de “Desmercantilización” (Andersen 1990), dejando por fuera varios otros ele-

mentos constitutivos de los regímenes de bienestar. La desmercantilización es, básicamente, la capacidad de satisfacer determinadas necesidades por parte de los ciudadanos independientemente del mercado y en particular del mercado laboral. De esta forma, cuanto más “desmercantiliza” un Estado, mayor es el nivel de bienestar al que acceden sus ciudadanos independientemente de su vínculo con el mercado y de su capacidad de compra.

Según el estudio elaborado por Andersen (1990) existen diferentes tipos de estados de bienestar: Liberal, Conservador y Socialdemócrata. Si bien no profundizaremos en este desarrollo teórico, es necesario retener la noción que vincula a cada uno de estos tipos de Estado con distintos grados y pautas de “desmercantilización” diferentes. De este modo, el estado liberal “desmercantiliza poco” tomando como criterio de elegibilidad la “necesidad” o sea, la incapacidad para satisfacer las necesidades por su propia cuenta, favoreciendo así al mercado como la esfera privilegiada para la satisfacción de las necesidades humanas. El Estado Conservador es corporativista, por lo que si bien “desmercantiliza” más que el liberal, lo hace mediante un criterio de elegibilidad meritocrático no universal, o sea: los niveles de bienestar a los que se acceden dependen no tanto de ser ciudadano o de tener necesidad, sino de estar vinculado a tal o cual corporación. Este es el sello distintivo de los estados conservadores o corporativistas. Por último tenemos a los Estados Socialdemócratas, estos “desmercantilizan mucho” y lo hacen a través de un criterio de elegibilidad universal: la ciudadanía.

Siguiendo el análisis que realizan Filgueira C. y Filgueira F. (1994) Uruguay es un país que incorporó de forma temprana una matriz de protección social cimentada sobre cuatro pilares: La regulación del mercado de trabajo, la política de retiro de la fuerza de trabajo, la Salud, y la Educación. Este proceso estuvo mediado por una fuerte estratificación en los beneficios y en las condiciones de acceso a las prestaciones y servicios, sobre todo para el caso de la seguridad social y salud. Estas características son la que llevan a Filgueira (1997) a afirmar que el Estado uruguayo es “universalista estratificado” en su estructura de bienestar.

Hasta aquí se ha descrito de forma reducida la tipología de Estados de Bienestar elaborado

por Andersen. Estos elementos resultarán importantes a continuación ya que, desde nuestra perspectiva, En Uruguay, el Sistema Nacional Integrado de Salud y el sistema de Transferencia de Renta Condicionada, que se analizarán escuetamente a continuación, nos brindan ejemplos bastante claros para “anclar” estas nociones.

## Salud

La reforma de la salud implicó una serie de metas a cumplir por todos los prestadores de salud del SNIS (tanto público como privado) lo cual no solo regula sino que permite identificar con claridad un piso de servicios “desmercantilizados” disminuyendo la dependencia real del poder adquisitivo de la población, del acceso a cierto paquete de atención básico<sup>11</sup>

Ahora bien, el SNIS establece como criterio rector la universalidad y accesibilidad de todos los habitantes residentes en el país (artículos 1º y 3º de la Ley 18.211) a servicios de salud; y lo hace centralizando el sistema de aportes y pagos y regulando que los servicios cumplan normas de calidad mínima. Esto a priori lleva a identificar al sistema de salud actual con un fuerte componente universalista, ya que el criterio de elegibilidad que surge de esta lectura es que todos los residentes del país tienen el derecho intrínseco de tener acceso a salud con determinados niveles de calidad. Sin embargo el sistema se presenta como dual: un sector privado (seguros privados e IAMC) y uno público a través de ASSE. La reforma, además de significar una mejora en la salud de amplios sectores de la población, implicó también un re-fortale-

cimiento del sector privado, favoreciendo la incorporación de grandes contingentes de trabajadores e hijos y cónyuges de trabajadores a este subsistema. Si bien formalmente todos los afiliados al FONASA pueden optar por ASSE como prestador de salud, claramente la imagen desprestigiada de dicho organismo, producto de décadas de bajo presupuesto y amplia cobertura generó que las personas optaran por el subsistema privado.

Por lo tanto, si bien el SNIS presenta un criterio de elegibilidad universal (ser “residente en el país”) y si bien la calidad de la prestación cumple (o apunta a cumplir) con determinados niveles básicos de calidad establecidos; la modalidad de acceso si está determinada por criterios que remiten directamente a una lógica mercantil o meritocrática (capacidad de pago directo, o capacidad de acceder a trabajo formal), con un subsistema público que nuevamente queda relegado para aquellas personas sin vínculos con el trabajo formal y sin capacidad de pago directo. A modo de ejemplo, según datos del MSP (2010) entre 2004 y 2008 la población atendida en ASSE disminuyó un 22%, mientras la de las IAMC aumentó un 32,5%, lo que significó el pasaje de 443.631 personas al subsistema privado de atención.<sup>12</sup> De esta forma, el Estado promueve al mercado como esfera privilegiada para atender la salud de la población, mediante la utilización de éste mismo dentro de una estrategia de atención nacional de Salud como actor prioritario<sup>13</sup>.

11 A continuación se presenta el listado de medidas logradas mediante acuerdos y decretos: Rebaja de 40% de ticket de medicamentos; Gratuidad de medicamento para la población diabética; Gratuidad de exámenes para control de embarazo; Gratuidad de exámenes preventivos para mujeres en determinados tramos etarios y según pauta: mamografía – papanicolau; Reducción de ticket de medicamentos para la población hipertensa a un costo equivalente al valor de una orden de medicina general; Set de tickets y órdenes gratuitos y reducidos para jubilados que ingresen por el FONASA; Gratuidad total para los 9 controles preventivos de los menores hasta 14 meses. Atención a drogodependientes menores de 18 años y apoyo a familiares para beneficiarios del FONASA. Se dio también una mejora en cuanto a la equidad en el gasto en cada uno de los subsectores público-privado, disminuyendo la brecha entre el gasto per-cápita en cada uno de ellos: mientras en 2004 en ASSE el gasto per-cápita era de 312, en 2008 llegó a 654, mientras las IAMC pasaron de 1105 a 1036. Esto se debe tanto al aumento del gasto en el sector público, como a la disminución en el número de beneficiarios del mismo. MSP (2010; 67)

12 Esto genera una mejora en cuanto a la equidad en el gasto en cada uno de los subsectores, disminuyendo la brecha entre el gasto per-cápita en cada uno de ellos de forma muy considerable. Esto se debe tanto al aumento del gasto en el sector público, como a la disminución en el número de beneficiarios del mismo. Esta situación repercute en un gasto más progresivo ya que el gasto en salud pública es un gasto dirigido los quintiles más bajos de la distribución, ya que son estos quienes en mayor proporción acceden a salud por este medio.

13 Resulta importante marcar que con esta medida, además de fortalecer al mercado y favorecer los procesos de fragmentación ya existentes, se incurre en un esquema de costos financieros sumamente costoso, el cual por la modalidad de financiamiento que tiene el FONASA, es pagado por el Estado con los aportes de los trabajadores y con transferencias directas por encima de estos, tanto del Estado, como de los usuarios vía pago de bolsillo. La diferencia crucial es que el sistema público y privado tienen un esquema de costos distinto, por ejemplo, en el sistema privado existe el cobro por acto médico, criterio que no existe en el sistema público y que, además de encarecer la atención, va generando una tendencia a determinado tipo de intervenciones como las quirúrgicas o los procedimientos que requieren la participación de medicina especializada.

## Transferencia de Renta Condicionada

Si bien es claro que en este período se multiplicaron las políticas focalizadas en las personas más vulnerables, así como las transferencias de Renta Condicionadas (TRC) también dirigidas a estas poblaciones, entendemos que éstas, tanto por los montos, como por las serias dificultades de carácter estructural y de capital social e infraestructura deficitario en estas poblaciones y en sus condiciones materiales de vida, no logran revertir los procesos más duros de exclusión social.

Tras la llegada del Frente Amplio al gobierno se comenzó a implementar el PANES, donde se enmarcaba el Ingreso Ciudadano, programa de renta condicionada que al culminar su implementación (dos años y ocho meses) había cubierto 74.500 hogares. Luego, en el marco del cambio del “Plan de Emergencia” al “Plan de Equidad” esta transferencia fue suplantada por el nuevo régimen de AFAM-PE, el cuál en la actualidad llega a unos 400.000 niños y adolescentes aproximadamente.

A partir de 2007 el MIDES comienza a implementar la Tarjeta Uruguay Social, la cual se consolida como otra Transferencia de Renta condicionada destinada para la compra de alimentos, artículos de limpieza y aseo personal. A fines de 2011 esta prestación cubría, según datos del MIDES, 78.117 hogares.

En primer lugar, como se explicó anteriormente, hay que marcar la situación de “emergencia social” en la que vivía el país a comienzos de siglo, fruto de una de las crisis más grandes por la que atravesó. En este marco las TRC han jugado un rol importante en la superación de las situaciones de indigencia (familias que no alcanzan la Canasta Básica de Alimentos). Podríamos afirmar que mediante estas prestaciones, el estado “desmercantiliza” un piso de bienestar (equivalente a algo menos que la mera subsistencia) mínimo. Sin embargo, dado los montos que efectivamente se transfieren (y pese a los aumentos que se realizaron en 2008) podríamos afirmar también que “desmercantiliza poco”, “En relación al valor promedio de cada prestación en relación a la línea de pobreza y a la canasta básica alimentaria, la transferencia por AFAM-PE en promedio repre-

senta un 10% de la línea de pobreza y un 30% de la CBA” Colafranceschi y Vigorito (2013;100).

Es importante marcar que las TRC, a la hora de analizarlas en el conjunto del gasto público, pese a las ampliaciones que han tenido en los últimos años, aún ocupan un lugar muy reducido, por ejemplo en 2010 la proporción del gasto en AFAM-PE, TUS y Asistencia a la Vejez en el PBI sumados era del 0,52, mientras las Jubilaciones y Pensiones alcanzan el 8,79. Ibidem (2013; 85).

Por lo tanto, desde el punto de vista del beneficio que implican las TRC para las personas que las reciben, podríamos afirmar que implican montos sumamente depreciados, que si bien efectivamente pueden favorecer a reproducir la existencia de estas personas, difícilmente logren facilitar una mejora sustantiva en su calidad de vida que les permita superar situaciones de privación y pobreza, e invertir en capital humano.

## Algunas reflexiones a modo de cierre

De este modo en Uruguay tenemos un sistema de AFAM-PE y TUS con un alto nivel de focalización y bajos montos de las transferencias que en su conjunto significan medio punto del PBI, lo cual no parecería ser un nivel de gasto tan relevante teniendo en cuenta que es un instrumento que (débilmente a nuestro juicio) apunta a solucionar situaciones de indigencia y/o pobreza. Sin embargo, en la opinión pública existe un debate en torno a este tema más que instalado. Conceptos como “les pagan sin trabajar” suelen ser recurrentes cuando se abordan estos temas. Desde nuestra perspectiva, esta problemática que surge acuciantemente en este tema, responde en el fondo a un lento pero continuo cambio en la forma de entender cómo debe ser la matriz de protección social de nuestro país, lo que se traduce en corrimientos en futuros e incluso actuales respaldos políticos.

Si las instituciones públicas comienzan cada vez más a centrar su intervención en una atención focalizada (por recurrir a programas altamente focalizados, por incorporar al mercado privado como protagonista de la estrategia de protección social o por la propia migración de las clases medias hacia el mercado por la suma de elecciones descentra-

lizadas individuales), entonces la coalición política que las respalde será de algún modo capaz de un respaldo “débil”; ya que los intereses de las capas altas y cada vez más también las medias, no estarán en juego en la esfera de la prestación del servicio público, sino a través del mercado privado, por lo que serán vistas por estas desde la perspectiva del “gasto” y no tanto del servicio que generan.

Las preguntas que alientan este tipo de políticas, focalizadas en aquellos que no pueden resolver su bienestar en el mercado, en el resto de la ciudadanía son del estilo: ¿Por qué con los impuestos que me cobran a mí pagan los servicios de los que no trabajan?; ¿Por qué yo tengo que pagar la educación de mis hijos, mis tickets en mi prestador de salud y a demás financiar servicios para los más pobres?; ¿Por qué el Estado solo me quita recursos y no me da nada a cambio?.

En un sistema democrático, los partidos políticos, pese a garantizar un esquema general de legalidad que va en línea con los intereses del capital, tienden también en mayor o menor medida a incorporar las preferencias de los ciudadanos para así sostenerse en el poder mediante el voto, sin embargo, si los propios ciudadanos comienzan a resolver sus necesidades en el mercado, sin, o con muy poco contacto con los servicios públicos estatales, entonces quién garantiza que las preferencias de estos no sean cada vez más alineadas a la de minimizar la tributación para poder maximizar el capital disponible para gastar en el mercado. Desde nuestra perspectiva son las políticas universales con prestadores de los servicios públicos de buena calidad y capaces de alcanzar la eficacia y eficiencia en la provisión de bienestar, los que generaran en los propios ciudadanos la noción de que el bienestar individual está indisolublemente asociado a la búsqueda del bienestar común.

De este modo, y a modo de cierre podríamos afirmar que, la creciente y continua remercantilización de distintas esferas de la vida privada y el avance hegemónico de una lógica de mercado (y consumo) impregna a la sociedad con una lógica individual y meritocrática, diluyendo así la búsqueda de una sociedad integrada por mecanismos universales de ciudadanía que permitan, no solo satisfacer necesidades individuales y alcanzar niveles de seguridad y

desarrollo adecuados, sino también fortalecer procesos de ciudadanía. Como afirma Bauman, retomando las nociones elaboradas por Tocqueville:

Cómo observó Tocqueville hace más de dos siglos, el individuo es el peor enemigo del ciudadano. Al decirsele repetidamente que es dueño de su propio destino, el individuo tiene pocas razones para conceder “relevancia tópica” a nada que se resista a ser engullido en el yo y a ser tratado con las capacidades del yo; pero el tener estas razones y actuar con arreglo a ellas es precisamente el sello distintivo del ciudadano. (2001, 123)

Teniendo en cuenta las nociones elaboradas en este documento, y a modo de cierre, entendemos importante profundizar la reflexión en al menos 5 interrogantes:

- 1 ¿Es posible para Uruguay, en el marco de una asignación de recursos finitos, avanzar en un régimen de bienestar que posibilite a sus ciudadanos acceder a bienes y servicios desmercantilizados en una medida mayor a la actual?
- 2 ¿Tendrán las propias políticas sociales emprendidas en este período de gobierno algún componente que permita que en el propio proceso de mejora del bienestar de la población, contribuyan también con la fragmentación social actual?
- 3 ¿Será viable un modelo de desarrollo social sostenible con inclusión social basado esencialmente en el aumento de la calidad de vida de la población vía aumento de su capacidad de consumo?
- 4 ¿Cuáles son las perspectivas de un modelo de bienestar basado fundamentalmente en el Mercado, como actor principal en la provisión de bienestar para las clases medias y altas y la Focalización como herramienta principal para la provisión de bienestar a los estratos más bajos?
- 5 Por último ¿Cuál es el rol que el Trabajo Social juega o debería jugar en el marco del panorama actual del régimen de bienestar uruguayo (Estado-Mercado-Familia, Comunidad), en vistas de favorecer procesos de integración social y de configuración de Ciudadanía?

## Bibliografía

Antía F., Castillo M. Fuentes G., Midaglia C. (2013) La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. En Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol 22 n° 2, ipec, Montevideo

Antía Florencia y Midaglia Carmen (2007) La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En Revista Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo Editor Instituto de Ciencias Políticas de la UdelAR

Arbulo Victoria (Coordinadora) (2010) “Logros y desafíos en términos de equidad en Salud en Uruguay” Documento de trabajo de economía de la salud n°1/10, MSP, Montevideo, Uruguay

Bauman, Zygmunt (2001) *La sociedad individualizada*. Madrid: Ediciones Cátedra.

Barba Solano, Carlos y Valencia Lomeli, Enrique (2011): “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionadas”, en: Barba Solano, Carlos y Cohen, Néstor. (Compiladores): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar)

Castel, Robert. (1997): *Metamorfosis de la cuestión social: Una Crónica del salario*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Castel, Robert (2004): *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Editorial Manantial Bs. As., Argentina.

Filgueira, Fernando coordinador (2005) “Estructura de riesgo y arquitectura de bienestar social actual: crónica de una muerte anunciada” Revista PRISMA, Universidad Católica, Montevideo

Filgueira Carlos y Filgueira Fernando (1994) El largo adiós al país modelo: Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay. Editorial Arca; Montevideo

Fuentes, Guillermo (2010) “El sistema de Salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 19 N°1 - ICP - Montevideo*

Instituto Cuesta Duarte (2013) Salarios sumergidos 2012 análisis por sector de actividad. Documento on-line disponible en <http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/>

Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1997): “*El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía*”, en Revista Agora, N° 7, año 3. Buenos Aires, Argentina.

Martínez Vallvé Inés (2013) “El Estado Ambidiestro, el Frente Amplio y la Cuestión de la Asistencia” en Persistencia de la pobreza y esquema de protección social en América Latina y el Caribe. CLASCO

Midaglia Carmen y Silveyra Milton (2011) “Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social, los nuevos programas de transferencia de renta condicionada en Uruguay” en Barba Solano, Carlos y Cohen, Néstor. (Compiladores): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar)

MIDES-UDELAR (2007) *Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 1910 -2006*. Montevideo. Parte II. Uruguay: el Gasto Público Social en el largo plazo.

OPP-MIDES (2013) Reporte Social 2013. Montevideo, Uruguay

MSP (2010) “Informe sobre recursos humanos en Salud 2010” versión on-line [www.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?5043,21018](http://www.msp.gub.uy/andocasociado.aspx?5043,21018)

Organización Panamericana de la Salud (2009) “Perfil de sistemas de salud de la República Oriental del Uruguay”, Washington D.C.

Wacquant Loïc (2001): *Parias Urbanos marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Editorial Manantial. Bs. As.



# El devenir de la Reforma de la Salud en el marco de la arquitectura de bienestar y estructura de riesgo del Uruguay

Ma. Andrea Medina

## Introducción

El presente documento constituye un artículo que pretende ser didáctico para cursos de grado. El mismo se realiza con aportes brindados en el Diploma de Especialización en Políticas Sociales (edición 2012-2013), dictado en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Se podrá observar de forma sintética aspectos que se abordarán en la monografía final del Diploma exigida curricularmente, el objeto de investigación es: el devenir de la reforma de la salud en el Uruguay en el marco de la arquitectura de protección social y estructura de riesgo.

La propuesta de investigación se orientará en un diseño de tipo exploratorio<sup>14</sup>, en el cual el problema de investigación será analizado a través de un marco teórico. Cabe mencionar, que se tendrán en cuenta diferentes líneas de pensamientos como forma de tener una visión global del tema.

En tanto abordaje exploratorio, este trabajo procura evidenciar aspectos que hacen a la temática, profundizando los cuestionamientos y debates en torno al mismo. Algunos de los interrogantes que guiarán el documento son: ¿La reforma implicó e implica el derecho universal a la salud en sentido amplio del término?, ¿Contribuyó a estrechar la brecha de desigualdad social en el ámbito de la salud?, ¿Qué sucede con la población que se encuentra fuera del ámbito formal de trabajo y por ende no tiene capacidad de elegir su afiliación?, entre otros. Como se evidencia muchos interrogantes, que en su totalidad no podrán ser respondidos, de todos modos, se intentará aportar insumos para generar debates referidos al tema.

Cabe mencionar, que la reforma se efectúa en un contexto histórico particular, ya que es la prime-

ra vez en la historia uruguaya que un partido político de coalición izquierda llega al gobierno nacional, tras haber ganado las elecciones del año 2004 el Frente Amplio. El sistema de salud adquiere importancia en la agenda pública del país, asistiendo a transformaciones nunca antes vividas, debido a la existencia de previas intenciones de cambios que por diferentes motivos se vieron frustradas.

Por consiguiente, la salud como política social se constituye en una esfera atrayente de ser estudiada, desde sus características históricas hasta la actualidad, principalmente en lo que respecta su impacto en la población de mayor vulnerabilidad social.

Los objetivos del documento son:

- Conocer aspectos históricos del sistema de salud uruguayo.
- Describir la nueva arquitectura del sistema de salud que implicó la reforma.
- Analizar la nueva arquitectura del sistema de salud.
- Conocer si la reforma contribuyó a mejorar la estructura de protección social del Uruguay y atender la nueva estructura de riesgo, en relación a las personas en situación de vulnerabilidad socio económica.

## Breve descripción del anterior sistema de salud e iniciativas de cambios

Previo a la reforma de la salud se han realizado determinados ajustes en el financiamiento, gestión y atención, sin embargo, no han sido suficientes, de lo contrario han agudizado la desprotección de la salud para los sectores más empobrecidos, principalmente por los efectos de las crisis.

14 "Los estudios exploratorios sirven para preparar el terreno, y generalmente anteceden a los otros tipos. Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Se caracterizan por ser más flexibles y amplios en su metodología en comparación con los estudios descriptivos o explicativos." (Batthyány y Cabrera, 2011:33)

El modelo de atención predominante se basaba en una concepción epidemiológica, focalizándose en las enfermedades y su curación, pero las condiciones epidemiológicas que surgían, generaban la necesidad de reorientar la atención hacia acciones de carácter preventivo, de promoción y educación de la salud, poniendo énfasis en las conductas y estilos de vida de las personas (Pereira, Monteiro y Gelber, 2005).

En lo que respecta al papel rector del Ministerio de Salud Pública (MSP), su desempeño era bajo, provocando un debilitamiento en el desarrollo y continuidad de políticas en el sector en el mediano y largo plazo, así como las coordinaciones intra e intersectoriales en procura de una mirada integral de los problemas de salud (Faral, 2005).

En décadas previas a la reforma hubo acuerdos entre el Estado, el sistema mutual y trabajadores formales, que posibilitaron ampliar la cobertura de servicios de salud de calidad a asalariados. Se basaron en criterios redistributivos, los aportes para poder financiar el sistema mutual eran proporcionales a los ingresos que recibían los afiliados. El advenimiento de la situación de precarización laboral, el crecimiento de la tasa de desempleo, las deficiencias en la administración de las instituciones, derivó en la pérdida de afiliados de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), por ende, en el desfinanciamiento de éstas y la baja significativa de la calidad de los servicios (Pereira, Monteiro y Gelber, 2005).

Las instituciones sobrevivientes implementaron nuevas estrategias de financiamiento, que derivó en la disminución de la calidad en las prestaciones y en transferir la carga del aporte económico principalmente a aquellos que consultaban, transformándose en un mecanismo de castigo para quien se enfermaba. Hubo aumentos en los tickets, demoras en la obtención de servicios, rebajas salariales, etc. (Faral, 2005).

Existió una masificación de afiliados en dichas instituciones, pero entre 1999 y 2004, ésta tendencia al crecimiento se ve sumamente reducida, como consecuencia de la ya nombrada precarización y pérdida del empleo, debido al ciclo económico. Esto trae aparejado la profundización de presiones en el sistema de salud pú-

blica, debido a que ahora debe hacerse cargo de sectores vulnerables sin aumentar recursos.

Como forma de racionalizar recursos, se creó un sistema de información que permitía evitar la doble cobertura, IAMC y salud pública, se impide que un usuario de la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE) reciba atención en el sistema de salud pública con aranceles subsidiados.

Según la Organización Panamericana de la Salud (2009) hasta la implementación de la reforma, el sistema de salud se encontraba segmentado y fragmentado.

Los prestadores públicos veían restringida su atención a la población de menores ingresos, es decir, aquellas personas que no podían afrontar el pago de cuotas de servicios privados. Los grupos de ingresos medios y altos asistían a las IAMC, por lo cual debían pagar una cuota. A su vez, se brindaba atención a trabajadores públicos y privados del ámbito formal mediante el sistema de seguridad social.

Los recursos que se destinaban a las instituciones públicas eran reducidos, lo cual derivó en una baja significativa de la calidad de la atención.

Surge una estratificación de la población en relación a su cobertura de salud: personas con bajo nivel económico que no podían acceder al servicio brindado por las IAMC, teniendo que recurrir a instituciones públicas; personas que pagaban la cuota mutual pero tenían problemas de atención dado el valor de las tasas moderadoras de las IAMC, aquí también se encuentran quienes estaban afiliados a las IAMC a través de la seguridad social, no pudiendo elegir salud pública; afiliados a las IAMC que pueden afrontar el pago de las tasas moderadoras, así como también pueden acceder a otros servicios privados, como por ejemplo emergencias móviles y sectores sociales que contratan seguros privados.

La crisis existente a principios de la década de 2000 tuvo como una de sus consecuencias el aumento de la tasa de desempleo y por ende, mayor población sin cobertura en salud dado que quedaron por fuera de la seguridad social, teniendo menos ingresos para poder pagar las tasas moderadoras, generando graves problemas en la protección social.





Otro resultado de la crisis fue la reducción de los recursos fiscales dirigidos a la Administración de los Servicios de Salud del Estado, en adelante ASSE, provocando la caída del gasto per cápita en el sector público, poniendo en peligro la equidad de la atención en salud.

### **Implementación de la reforma**

Con la asunción del primer gobierno del Frente Amplio (año 2004), el Poder Ejecutivo comienza la discusión parlamentaria sobre los proyectos que conformarán la reforma sanitaria. Con la ley N° 18.161, se aprueba la descentralización de ASSE, su aprobación se dio con votos de la oposición. La ley N° 18.131, crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA), tuvo apoyos parciales de la oposición. La ley N° 18.211, expande los derechos sociales, propone un esquema de regulación del Estado, para lo cual crea una nueva agencia: la Junta Nacional de Salud (JUNASA).

Sumado a dicha legislación, el gobierno fortalece los servicios públicos de salud mejorando el presupuesto para éste sector, en el año 2004 el gasto per cápita era de US\$ 332 siendo en 2008 US\$ 659, representando en términos reales un aumento del 98.5%. Aumentaron las retribuciones a los funcionarios, así como también, el gasto en inversiones. Por consiguiente, se evidencia que a partir del año 2005 el incremento del presupuesto destinado a ASSE, es realmente significativo.

Se pretende posicionar a ASSE dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), como el principal prestador de servicios en el primer nivel de atención, procurando y liderando un cambio de modelo de atención (Setaro, 2010).

La creación del SNIS, se efectiviza mediante el financiamiento del Seguro Nacional de Salud (SNS). Algunos de los principios rectores del SNIS son: la promoción de la salud con énfasis en los factores determinantes del entorno y los estilos de vida de la población, intersectorialidad de las políticas de salud, cobertura universal, orientación preventiva e integral, la elección informada de prestadores de salud por parte de los usuarios, entre otros (Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. Ley N° 18.211).

La reforma de la salud presenta como objetivos fundamentales la universalización del acceso a la salud, producir equidad en términos financieros y del gasto en salud, incrementar la calidad de la asistencia y en consecuencia devolver al sistema de salud su sustentabilidad.

Se evidenciaba que el mercado ya no podía dar respuestas al tema salud, por ende es el Estado que debe hacer frente y trabajar en procura de garantizar el derecho a la salud para toda la población.

La reforma contribuyó a la ampliación de la cobertura en salud; la ley N° 18.211 propuso la incorporación paulatina de distintos colectivos de trabajadores al seguro de salud. Debían incorporarse los cónyuges y concubinos, los pensionistas y jubilados que no tenían cobertura. Además, se procuraba ingresar al seguro a trabajadores profesionales que ejercieran de forma libre, Cajas de Auxilio y trabajadores autónomos que tuvieran personal a cargo. Esta situación marcó un tenso escenario político, debido a que de forma simultánea, se establecía el ingreso de colectivos con capacidad contributiva y otros con menor capacidad contributiva.

La incorporación de las Cajas de Auxilio, Profesionales y Escribanos, es un tema de alta complejidad política, ya que son sectores que ven incrementar su carga contributiva al SNS. El ingreso de estos colectivos es condición para que otros grupos con menor capacidad contributiva puedan acceder, como los son los jubilados, pensionistas y cónyuges, los cuales fueron postergados durante la primera etapa de implementación de la reforma. Durante el presente año se irá procesando el ingreso de los cónyuges, priorizando según más dependientes a cargo, es decir familias numerosas. En lo que respecta a los pasivos su ingreso se extenderá en un cronograma que irá hasta el año 2016, se pretenderá priorizar el ingreso según sus niveles económicos y grado de discapacidad. Se estima que a 2015 más del 70% de la población esté cubierta por el FONASA (Fuentes y Setaro, 2011).

### **Problematización del objeto de estudio**

Ante lo mencionado se observa cómo aún queda un contingente de personas que se atienden en salud pública a través de los carné de

asistencia. Estas personas son trabajadores no formales, sus hijos y desempleados. En consecuencia, se atienden en salud pública ya que es lo que les corresponde, no tienen poder de elección. Si bien el presupuesto para la ASSE en los últimos años se ha visto incrementado aún continúan reclamos por mejoras en la atención, recursos humanos y materiales, entre otros.

Por consiguiente, pese a que la reforma ha tenido determinados logros y aciertos, surgen cuestiones a ser pensadas y problematizadas.

La reforma de manera gradual fue ampliando su población objetivo, su cobertura y generó gratificación en determinadas personas; volviéndose difícil una marcha atrás de tales beneficios adquiridos de forma legítima. Aún con esos avances; cabe preguntarse qué sucede con los trabajadores que se encuentran en el ámbito informal y que por su condición no tienen oportunidad de elegir su afiliación sino que solo pueden acceder a salud pública. Esto puede implicar efectos regresivos sobre estos trabajadores que no pueden elegir. En el mediano plazo se podría observar y evaluar el impacto de la reforma sobre la consolidación de esta desigualdad, ya que esta situación podría llegar a generar mayor estigmatización hacia determinados grupos de personas.

Otro cuestionamiento refiere a que el gobierno de izquierda tiene experiencia de casi diez años de bonanzas, ante lo cual surge la posibilidad de pensar si en un escenario futuro caracterizado por un contexto de recesión, dada una crisis económica, la izquierda podría llevar adelante políticas anticíclicas. Un período de crisis implica el aumento de las tasas de desempleo y trabajos en el ámbito informal, esto conllevaría a una gran desafiliación de muchas familias del sistema privado debiendo ir o retornar a recibir su atención en salud pública. Esto, a su vez, implicaría la masificación en el sistema público, ante lo cual deben ser analizados los impactos que esto podría llegar a tener en términos de atención de calidad, teniendo presente que hoy en día salud pública pese a que se encuentra más descongestionada, continúa teniendo problemas a nivel de falta de recursos humanos, recursos económicos, en oportunidades menor tecnología en comparación al sistema privado, entre otros.

## **Arquitectura de bienestar y estructura del riesgo del Uruguay en el ámbito de la salud**

A continuación, se hará referencia a situaciones que acontecen en la realidad uruguaya que implican riesgos en la salud de la población y en consecuencia la necesidad por parte del Estado de rever las respuestas a estas problemáticas.

“Los Estados sociales, los sistemas de políticas sociales, constituyen un conjunto interrelacionado de dispositivos que combinados con la operación del mercado y de las familias y comunidades proveen ciertos niveles de bienestar y de protección social” (Esping Andersen, 1999 apud Filgueira, 2005:8). Las personas se liberan tanto de riesgos como de necesidades, no sólo por lo que realiza el Estado sino también por lo que hace su familia y el mercado, pero cuando estas dos últimas esferas de producción de necesidades y riesgos (también de bienestar) cambian, se torna preciso que el Estado ajuste sus dispositivos para cubrir dichos riesgos.

El producir bienestar por estos tres componentes (familia, mercado y Estado), va a estar relacionado con lo que sucede con los otros dos. El objetivo que subyace a la política social es el de asegurar a la población contra los riesgos sociales. Las decisiones que se puedan tomar en torno a éstos riesgos pueden traer aparejado consecuencias en la pobreza, distribución de la renta, entre otras (Esping Andersen, 1999).

El autor entiende que el bienestar tiene que ser considerado como una capacidad y no como un estado, dicha capacidad se va a relacionar con el manejo de las incertidumbres, así como también de los riesgos, como por ejemplo: a la enfermedad, a la discapacidad, a estar desempleado, a la discriminación, entre otros (Esping Andersen, 2000 apud Arcidiácono, 2012).

La idea de riesgo social, hace referencia a recurrencias empíricas en las cuales se puede encontrar situaciones de vulnerabilidad social que pueden estar ligadas a categorías de población definidas por distintos criterios, como: nivel educativo, clase social, sexo, entre otras (Filgueira, 2005).



En lo que respecta a la historia uruguaya, hacia el año 1970, después de un período de estancamiento económico, se comienza a observar problemas sociales y políticos, producidos por el deterioro del orden que desde 1940 estaba instaurado. Pese a las dificultades, el régimen de bienestar uruguayo, en algunos aspectos reflejaba características del modelo que predominaba en los años cuarenta y sesenta. Una economía focalizada, el Estado como dador de servicios y el modelo sustitutivo de importaciones se mezclaban con un régimen de bienestar generoso y estratificado; en lo que respecta a seguridad social, era de básica incorporación en materia de salud y más integrador en el sistema educativo. El hombre se constituía como jefe de hogar, en la mujer recaía la carga reproductiva del hogar y a la tercera edad se le brindaban garantías básicas de cobertura en seguridad social.

El viejo edificio del Estado social se agotó en los años sesenta, pero políticas de parches lo mantuvieron hasta los noventa, hasta que los embates liberales tomaron fuerza en ese edificio fracturado. En el año 2004, Uruguay asiste a una nueva era política dada la asunción, por primera vez, de un gobierno de colación izquierda. En consecuencia, se va a enfrentar a una disyuntiva en lo referido al régimen de bienestar, el cual pretende construir (Filgueira, 2005).

En la actualidad, el régimen de bienestar, integrado por el Estado, la familia y el mercado, presenta fisuras, generando desequilibrios en materia de bienestar. Se constatan dos grandes transformaciones, una referida a la familia y la otra al mercado de empleo. La primera, refiere a cambios en los arreglos familiares, éstos aparecen como inestables, aumenta la monoparentalidad con jefatura femenina. Se constata que entre 1970 y 2000, se da un incremento de las uniones libres, de las parejas reconstituidas y del divorcio (Paredes, 2003 apud Filgueira, 2005). También aumentaron los hogares unipersonales, dado el proceso de envejecimiento al cual asiste la población (De Armas, 2005). La segunda, hace referencia al advenimiento de una época de desempleo estructural y precarización del empleo. El peso de la herencia social, comienza a manifestarse en mayor medida, sujetando en la pobreza y el desempleo a las personas que no poseen activos sociales suficientes, generando exclusión social.

La precarización laboral se dio en un contexto de deterioro de las protecciones laborales, flexibilización laboral y retraimiento del Estado en lo que implica regulación. Como resultado, se generó el aumento de los empleos temporales, las tercerizaciones y subcontrataciones, y un gran incremento del empleo informal. Esta era la realidad en la década de los noventa.

La precariedad ya no podía ser considerada como transitoria, como una situación de espera al empleo duradero; muchas personas comienzan a quedar en una situación de sub salariado, entendiéndose por salariado aquel trabajador con absoluto derecho al trabajo y a la protección social (Procacci, 1999).

La caída del empleo y la reducción de los beneficios que trae aparejado, provocaron una tendencia estructural de expulsión del sistema mutual a la vez que se ha saturado y super poblado el sector de salud pública. Esto conlleva a cuestionamientos sobre el financiamiento de un sistema solidario de salud basado en condiciones de cuasi empleo, el cual garantizaba de forma universal el acceso a una asistencia de calidad.

Las asimetrías del mercado laboral se reflejan en el sistema de salud, dando lugar a escenarios en donde solo el dinero puede comprar calidad de salud, como por ejemplo, con el servicio de seguros privados. Se observa una segmentación en la calidad de acceso al servicio (Pereira, Monteiro y Gelber, 2005).

El sistema público de salud, entre los años 1970 y 2000, fue pensado de forma residual. La no posesión de un trabajo formal, implicaba el desfonde de los sistemas de protección, los cuales se vinculaban a la atención médica colectiva mediante el sistema de aportes. En esta arquitectura de bienestar, los niños/as y adolescentes y las madres jefas de hogar, atravesados por situaciones de vulnerabilidad y riesgos sanitarios, en oportunidades, no encuentran respuestas adecuadas (Filgueira, 2005).

Otro aspecto importante a destacar es el territorio como configuración espacial del riesgo en salud. Existen inequidades territoriales y segmentación residencial, lo cual conlleva a inequidades en términos sanitarios, por ejemplo, en aquellos luga-

res en donde se concentra gran población en situación de extrema pobreza, se observan limitaciones en la capacidad de atención y contención de redes de asistencia pública. Dichas poblaciones caracterizadas por grandes dificultades para lograr y adquirir ingresos estables y suficientes, presentan un perfil epidemiológico marcado por el deterioro en sus capacidades de desarrollo físico y cognitivo, principalmente en los tramos de menor edad, existiendo poca capacidad de revertir esta situación por parte de agentes públicos (salud y educación) y comunitarios que se encuentran en el territorio.

Dichos procesos de segregación espacial, fomentan las diferencias de salud entre las personas que están dentro y fuera de ese territorio segregado, generando barreras simbólicas, así como también, materiales impidiendo el acceso a servicios de calidad (Pereira, Monteiro y Gelber, 2005).

A raíz de los cambios sociodemográficos, las transformaciones en el mercado de empleo, la educación y la segregación residencial, surgen riesgos los cuales comienzan a tener un importante impacto en algunos sectores de la población.

Los indicadores de salud de cualquier comunidad, van a estar determinados por múltiples factores que hacen a su calidad de vida: alimentación, empleo, vivienda, educación, saneamiento, así como al acceso y real posibilidad de uso de los servicios de salud. De aquí la necesidad de un trabajo intersectorial entre las distintas áreas de la sociedad, las cuales guarden relación con las condiciones de salud de la población (Faral, 2005).

Se evidencia, hasta el momento, que la estructura de riesgo y las respuestas estatales se encuentran divorciadas.

“(...) hoy en día estar protegido es también estar amenazado.” Las sociedades modernas se encuentran construidas en terrenos de inseguridad, ya que sus individuos no encuentran dentro de ellos mismo ni en su medio inmediato, la posibilidad de asegurar de forma total su protección, es decir, no poseen el poder de proteger ni de protegerse. Vivir en la inseguridad no permite dominar el presente ni poder anticiparse al futuro. Esto tiene importantes consecuencias en la población de alta vulnerabilidad social y económica, ante lo cual el Estado

de derechos debe poner su máximo esfuerzo en estas personas que no tienen medios de asegurarse, el Estado en su papel social debe trabajar en procura de reducir los riesgos (Castel, 2004).

Hasta el momento se ha expuesto sintéticamente, algunas de las transformaciones de la estructura de riesgos y las adecuaciones que se han tenido que llevar a cabo a raíz de dichos cambios, principalmente en el ámbito de la salud, tema sensible para la agenda pública del país.

Ante dicho contexto la respuesta del Estado debería estar dirigida a políticas públicas de carácter universal, en materia de salud, educación y seguridad social, y no a una condena moralizadora (De Armas, 2005). Se está frente a la necesidad de un cambio radical.

En la década de 2000, la política pública dedica mayores esfuerzos en la protección de la pobreza y la exclusión, y a la universalidad de determinados derechos, ya que se pretende efectivizar la concepción de igualdad de derechos para todas las personas (CEPAL, 2011).

Es apropiado vislumbrar que para cumplir con el horizonte normativo de los derechos sociales, culturales y económicos, es necesario la existencia de un contrato social, el cual deberá superar la inequidad y las restricciones presupuestarias, a través, posiblemente, de la mayor asignación de recursos a la salud y educación, procurando una adecuada formación de niños y jóvenes, el apoyo a familias, para que éstas puedan equilibrar el cuidado del hogar con el trabajo en el mercado de empleo, llevando adelante acciones que les permitan gozar de una mejor calidad de vida (CEPAL, 2007).

Ante lo establecido, se denota la necesidad de brindarle al Estado un rol activo, en lo que refiere a la provisión de bienes públicos y la promoción del bienestar, por medio de un aumento sostenido del gasto social. Para mejorar la gestión pública se requiere de avances en institucionalidad social y laboral, destacar la necesidad de revertir asimetrías visualizadas en el mercado de trabajo, llevar adelante sistemas de protección social integrados con fuertes aspectos solidarios no contributivos, apostando a una vocación universalista de los derechos (CEPAL, 2012).



Hasta la entrada de la década de 2000, el sistema de salud uruguayo ha caminado por graduales cambios de bajo impacto, no siendo tema central en la agenda pública, derivando en la reducción de la equidad en el sistema, estando en más de una oportunidad al borde del colapso.

Luego, el primer gobierno del Frente Amplio propuso en su agenda política la implementación de reformas, para dicho cometido tenían dos principios rectores: justicia social y participación democrática. En lo que respecta al primero, se pretendía que las reformas tuvieran como objetivo básico la redistribución, mejorar la situación de las familias más desfavorecidas y por consiguiente, apuntar a una mayor equidad social; en lo que refiere al segundo se pretendía hacer participe en la toma de decisiones a los involucrados, especialmente a los trabajadores. Con dichos aspectos, y otros, se guió la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, la reforma de la salud y la tributaria (Moreira y Delbono, 2010).

La reforma de la salud pretende generar vínculos con la nueva institucionalidad que la izquierda ha querido instaurar en procura de la organización del mercado laboral y la participación organizada de empresarios y trabajadores de ámbitos productivos. A su vez, la autonomía profesional de los trabajadores de la salud, sumado a la complejidad tecnológica y el gran peso económico de este sector, son todos factores que contribuyen a imponer mecanismos de coordinación cooperativa.

### **Algunas reflexiones finales**

Previo a la reforma, existía una conexión del sistema de salud con el mercado, quienes accedían a la prestación eran asalariados, satisfaciendo sus demandas de servicios y atención, principalmente en el mercado. Sin embargo, con el transcurso del tiempo los riesgos sociales comenzaron a hacerse más complejos, escapando al control de los individuos, el mercado ya no podía garantizar determinados ingresos y tampoco estabilidad en los puestos de trabajos, por consiguiente, hay personas que comienzan a quedar marginadas (Esping Andersen, 1999).

Uruguay no estuvo exento de estas características, ante lo cual los programas tradicionales de

protección social, ya no estaban siendo capaces de proporcionar una adecuada protección a los hogares. A raíz de los crecientes riesgos, comienzan los fallos de mercado y la familia, convirtiéndose incapaces de poder, de manera suficiente, absorber los riesgos, por ende, alguien más debía responder a tal situación. El modelo de protección social debía aggiornarse a los cambios sucedidos.

El anterior sistema de salud, basado en un integrante inserto en el mercado formal de trabajo que le pertenecía DISSE y que según su capacidad adquisitiva afiliaba a los demás integrantes al ámbito privado de salud, también, sufre una crisis debido a las transformaciones sociales y económicas del momento histórico dado. Es en este contexto que se evidencia la necesidad de un cambio radical, efectivizándose la reforma de la salud en el año 2007.

La reforma de salud en su discurso y acciones pretende desmercantilizar, generar mayor equidad y ser más redistributivo que el sistema anterior, al cual solo podían acceder quienes guardaban relación con el mercado laboral formal, basándose su financiamiento por sus contribuciones. Por ende, se observa que ésta transformación del ámbito de la salud se produjo en clave de garantizar el derecho universal a la salud.

De todos modos, actualmente, se continúa visualizando dificultades por parte de salud pública para atender las necesidades y demandas de sus usuarios, en oportunidades, hospitales públicos para sus destinatarios, deben arrendar servicios en centros de salud privados, ya que no cuentan con capacidad, como por ejemplo de camas para internación y, en ocasiones, tampoco pueden trabajar a camas llenas debido a que no poseen la cantidad necesaria de personal especializado (enfermeros/as) que atiendan a todos los usuarios, debido a la gran diferencia de sueldos entre el sector público y privado.

Ante dicho problema surgen cuestionamientos relacionados al tema de inversión económica, ¿es más redituable arrendar servicios de salud en mutualistas o invertir en mejorar la cantidad y calidad de servicios en salud pública? ¿En qué lugar queda la población más vulnerable ante estas situaciones?

El MSP, y otros ministerios, los cuales tienen como una de sus actividades ejercer una acción reguladora sobre sectores con complejidad productiva y tecnológica, muestran dificultad para captar y sobre todo retener recursos humanos altamente capacitados. Se visualiza dificultades para la gestión de la regulación de incorporación tecnológica, la calidad de prestaciones del SNIS, entre otros temas de notoriedad pública (Setar y Fuentes, 2012).

En relación a lo desarrollado a lo largo del trabajo se observa que la política social, por más progresiva que pretenda ser, encontrará eventualmente límites dada la existencia de un patrón de acumulación capitalista que por naturaleza genera desigualdades. Esta última se va a consolidar a partir de cómo diferentes grupos sociales participen en el proceso productivo de bienes y servicios en la economía.

Se debe tener presente que la desigualdad genera efectos desbastadores para los sectores empobrecidos, generando que el gasto del Estado sea mayor para reducir la indigencia y pobreza (Moreira y Delbono, 2010).

### **Preguntas para el debate**

1. ¿La reforma de la salud ha logrado garantizar prestaciones de calidad, respondiendo a la actual estructura de riesgos sociales?
2. ¿La reforma constituye la universalización del derecho a la salud o aún son los mecanismos del mercado los que determinan la gestión del derecho a la salud?
3. El gobierno de izquierda tiene casi diez años de bonanzas, ante la eventual situación de una crisis económica, trayendo como consecuencias el aumento del desempleo y la informalidad, teniendo que mucha población ir o retornar a salud pública... ¿Se podría considerar que ésta última se encuentra preparada para afrontar tal situación en términos de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros?

4. ¿La reforma de la salud contribuyó a minimizar la brecha de desigualdad social?
5. ¿Se podría posicionar a la ASSE como “la mutualista pública”?

### **Lista de abreviaturas**

SNIS- Sistema Nacional Integrado de Salud.

MSP- Ministerio de Salud Pública.

IAMC- Instituciones de Asistencia Médica Colectiva.

ASSE- Administración de los Servicios de Salud del Estado.

FONASA- Fondo Nacional de Salud.

JUNASA- Junta Nacional de Salud.

SNS- Seguro Nacional de Salud.

## Bibliografía

Andersen, G.E. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, New York.

Arcidiácono, P. 2012. *La política del 'mientras tanto'*. Programas sociales después de la crisis 2001 – 2002. Ed. Biblos. Buenos Aires, Argentina.

Batthyány, K. y Cabrera, Mariana. 2011. *Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales*. Departamento de Publicaciones. Universidad de la República.

Caetano, G. (Coord.) 2005. *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Capítulo: Faral, L. 1984-2004: los "clásicos" de la salud. Capítulo: De Armas, G. De la sociedad hiper integrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido. Ed. Santillana, S.A. Montevideo, Uruguay.

Castel, R. 2004. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Ed. Manantial. Buenos Aires, Argentina.

CEPAL. 2007. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

CEPAL. 2011. *Estudio Económico para América Latina 2009-2010*. 33° Período de sesiones de la CEPAL, San Salvador. Santiago de Chile.

CEPAL/ONU. 2012. *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. 33° Período de Sesiones de la CEPAL, San Salvador. Santiago de Chile.

Fuentes, G. y Setaro, M. 2011. Artículo: Segunda parte de la reforma de la salud. Primeros pasos en la Administración Mujica. Libro: *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*. Informe de Coyuntura N° 10. Instituto de Ciencia Política. Ed. Estuario. Montevideo.

García, S. y Lukes, S. (coords.) 1999. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Artículo: Procacci, G. Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar. Ed. Siglo XXI. Madrid, España.

Mancebo, Ma. Esther y Narbondo, P. (coords.) 2010. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Capítulo: Setaro, M. La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y el nuevo Estado para la performance.

Artículo: Moreira, C. y Delbono, A. De la era neoliberal a la re emergencia de la cuestión social. Ed. Fin de Siglo. Montevideo, Uruguay.

Organización Panamericana de la Salud. 2009. *Perfil del Sistema de salud República Oriental del Uruguay: Monitoreo y Análisis de los Procesos de Cambio y Reforma*. Organización Panamericana de la Salud. Washington DC, Estados Unidos.

Setaro, M. y Fuentes, G. 2012. Artículo: Segunda etapa de la Reforma de Salud, navegando entre Escila y Caribdis. Libro: *Política en tiempos de Mujica II. Un balance en mitad de camino*. Informe de coyuntura N°11. Instituto de Ciencia Política. Ed. Estuario. Montevideo, Uruguay.

## Fuentes documentales

Filgueira, F. (coord), Rodríguez, F. Rafaniello, C. Lijtenstein, S. y Alegre, P. 2005. *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: cónica de un divorcio anunciado*. Prisma 21. Universidad Católica. Montevideo, Uruguay.

Pereira, J., Monteiro, L. y Gelber, D. 2005. *Cambios estructurales y nueva configuración de riesgos: desbalances e inequidades en el sistema de salud uruguayo*. Prisma 21. Montevideo, Uruguay.

Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. Ley N° 18.211. Sistema Nacional Integrado de Salud. Recuperado marzo de 2014 en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18211&Anchor=>





# ¿Políticas que penalizan la pobreza en el segundo gobierno del Frente Amplio?

*Sebastián Pereyra Brum*

## Objeto de estudio

El objeto de estudio del presente trabajo se centra en analizar las políticas públicas implementadas por el segundo gobierno del Frente Amplio dirigidas hacia la población más vulnerable.

Para ello se analizarán las modificaciones realizadas en materia legal y de políticas sociales a partir del año 2012 con el documento “Estrategia por la vida y la convivencia”. Este nos plantea:

...estamos, desde hace varios años ante la emergencia de ‘la violencia’ como problema prioritario para la población. Una violencia que emerge con fuerza, resultado de largos procesos acumulados de exclusión y que se expresa en muy variadas maneras, algunas más públicas, otras más privadas.

(...)

Todo ello va en línea de una pérdida de respeto por la vida humana y a la convivencia ciudadana y es ese el corazón del problema que la sociedad uruguaya toda (Estado y ciudadanos) debemos enfrentar.

(...)

La instalación de formas de comportamientos en nuestra sociedad marcadas por la intolerancia y la falta de respeto hacia formas tradicionales de convivencia pacífica (...) vienen definiendo el paisaje cotidiano en nuestro país desde hace ya varios años.

Este es un proceso que no arranca hoy pero al que hay que darle respuesta hoy para garantizar el mañana.

(...)

Por ello la estrategia propuesta combina la convivencia social y la seguridad ciudadana. La convivencia, en tanto ejercicio de

convivir y vivir en compañía de otros requiere que se promueva en las personas el apego a las normas básicas de comportamiento y respeto a la ley. La seguridad ciudadana, requiere la acción del Estado en procura de proteger al ciudadano combatiendo los delitos y las faltas (Presidencia de la República, 2012, p. 1, 2, 4).

## Problematización del objeto de estudio

Uruguay viene experimentando un crecimiento importante de su población carcelaria desde hace ya unos veinte años, pasando de 73 presos cada 100.000 habitantes en el año 1989 a 217 en el año 2007 generándose, un incremento del entorno del 200%. En la década del '90 la población reclusa estuvo bastante estancada en el entorno de los 3.000 – 3.500 presos, acelerándose notoriamente en el año 2000 pasando de 4.369 presos a 7.139 en el 2004, período en el que se registra una de las mayores crisis económicas por las que pasó el país a lo largo de su historia (Paternain, 2008). En los años en los que fue gobierno el FA, solamente al inicio del primer gobierno se vio una disminución, pasando de 7.139 presos en el 2004 a 6.789 en el 2006, resultado lógico ya que en dicho período se instrumentó la ley 17.897 de humanización de cárceles.

En este segundo gobierno del FA, desde el 2010 al 2012, la población privada de libertad ha aumentado significativamente pasando de 8.717 a 9.299.

El ministro Eduardo Bonomi defendió un enfoque de la seguridad basado en la represión y el uso de políticas sociales. Señaló que en muchos barrios el delito se vincula a los jóvenes que no quieren estudiar o trabajar. (...) Durante su discurso, Bonomi aclaró que nunca habló de ‘favelización’ y señaló que lo que se produjo es un proceso de ‘feudalización’ en algunos barrios de Montevideo.

(...) 'Hay jóvenes que piensan que los que trabajan son unos giles, que los que estudian son giles y que hay que hacer otras cosas. Eso los lleva al consumo problemático, al robo o a la venta de lo robado y se genera un problema de seguridad', indicó Bonomi. (...) también cuestionó la eficacia del sistema judicial y dijo que 'del 2006 a la fecha aumentaron a 3.500 los presos'. Dijo que si bien hay una relación fluida del Ministerio del Interior con la Suprema Corte de Justicia, 'hay independencia técnica de los jueces' y lo que para uno puede ser pruebas suficientes para otros no lo es. A nivel de menores, Bonomi reconoció que se produce una situación aún más compleja porque muchas veces los magistrados no quieren recluir al menor debido a que en los centros del INAU no hay condiciones adecuadas para la rehabilitación. Sin embargo, el ministro explicó que es peor la decisión de entregarlos a las familias porque desde ese ámbito se incita a cometer delitos. Como ejemplo de esta situación citó a los niños que tiran piedras en los accesos a Montevideo para robar o cometer otro tipo de delitos. 'Hay padres que empujan a sus hijos a delinquir, entonces no siempre entregarlos a la familia es la mejor opción', dijo. (El País) (Embajada de Uruguay en el Salvador - Noticias diarias).

En esta línea, el gobierno, en el marco de la "Estrategia por la vida y la convivencia" presentó los proyectos de la ley de faltas e internación compulsiva.

El proyecto de ley de internación compulsiva enviado por el Poder Ejecutivo al Legislativo el 27 de junio de 2012 establece:

Artículo 1.- Declárese de interés general las actividades orientadas a la internación, diagnóstico, asistencia, tratamiento y rehabilitación social de las personas en situación de riesgo para sí o para terceros por el consumo de estupefacientes.

(...)

Artículo 4: "El que fuere encontrado en la vía pública o espacios públicos o privados no ha-

bilitados, en circunstancias que hagan presumir que se hallan consumiendo sustancias estupefacientes, o que acaban de hacerlo o portándolas para su uso personal, siempre que tal circunstancia resulte un peligro para sí o para terceros, podrá ser conducido en forma inmediata, al centro de asistencia que el Poder Ejecutivo disponga a estos efectos. (Presidencia de la República, 2012, p. 4, 5)

A su vez el Proyecto de Ley de modificación de faltas (aprobados como Ley por el Parlamento) establece en el capítulo III:

Artículo 12.- (...) (Ocupación indebida de los espacios públicos). El que ocupare espacios públicos, acampando en ellos en forma transitoria o permanente o pernoctando en dichos lugares, luego de haber sido notificado dos veces de que desista de dicha actitud, será castigado con pena de siete a treinta días de prestación de trabajo comunitario. Habiéndose constatado el hecho, tanto por primera y segunda vez, y en ambos casos, la persona se encuentre en infracción será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa a su situación y se dé cuenta al juez competente.

Artículo 13.- (...) Si el condenado no cumpliere la pena de prestación de trabajo comunitario, el equivalente será por cada día que haya sido condenado a prestar dichos trabajos, dos días de prisión (Presidencia de la República, 2013, p. 7, 8).

Por otro lado, en materia de políticas sociales se han multiplicado las políticas focalizadas, ejemplo de ellas son todos los programas prioritarios: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, Cercanías y el Plan siete zonas. Pero también han desarrollado modificaciones en las políticas de transferencias monetarias, según palabras del Ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker "Empezamos con 110.000 en el Plan de Emergencia, y ahora estamos en alrededor de 60.000 tarjetas; es un proceso descendente de la medida más focalizada que tenemos" (Últimas Noticias 22/07/2013). En relación a las Asignaciones Familiares del Plan de Equi-



dad (AFAMPE) se han implementado resoluciones para suspender las AFAMPE en los casos que no se constaten asistencias a centros educativos.

En relación al Plan Siete Zonas este es un híbrido que pretende combinar asistencia y seguridad. Como antecedente al mismo podemos identificar la política implementada por el Ministerio del Interior en el año 2011, los Operativos de Saturación llamados “Mega operativos” que fueron intervenciones focalizadas y concentradas en un momento dado, de grandes contingentes de policías a pie, a caballo, con perros, en camionetas, vehículos blindados y helicópteros en los barrios La Chacarita, Marconi, Cantera del Zorro, entre otros. Luego de estos, el Ministerio del Interior realizó la campaña publicitaria “Yo los defiendo” para finalizar con el Plan Siete Zonas, parte de su fundamento establece

“...que el año 2012 por primera vez la pobreza no desciende y la indigencia crece (aunque levemente) en Montevideo. (...) En el área metropolitana se ha consolidado una subcultura de la exclusión que denota fuertes dificultades de incorporarse al mercado de trabajo y a la educación. Se plantea intervenir fortaleciendo las prestaciones, con mejoras en infraestructura y despliegue de seguridad a través de la policía comunitaria y un sistema de patrullaje intensivo con énfasis en el horario nocturno y un reforzamiento las acciones de investigación en torno al crimen organizado y el tráfico de drogas. Comprende (...) cuatro zonas de Montevideo: Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, y Barrio Ituzaingó; dos en la ciudad de Las Piedras: Vista Linda y Obelisco, y Villa Manuela en Barros Blancos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

### **Categorías de análisis** **Penalización de la pobreza –** **Estado penal**

Uno de los principales hallazgos de Wacquant en “Castigar a los pobres” fue mostrar que el ascenso del Estado penal o del gobierno de la inseguridad social “...es una respuesta a la creciente inseguridad social y no a la inseguridad criminal, que los cambios en la asistencia social y las políti-

cas judiciales están vinculadas entre sí” (Forjando el Estado Neoliberal; : 1) [y que] “...ambas ramas de la acción gubernamental [social y penal] hacia los pobres están dictadas por una misma filosofía conductista que se basa en la disuasión, la vigilancia, el estigma y las sanciones graduadas para modificar la conducta” (Wacquant; 2010: 408).

Para esto, nos manifiesta Wacquant siguiendo a Pierre Bourdieu, el Estado cuenta con la mano derecha del Estado para controlar, encerrar y castigar “...las zonas inferiores del espacio social...” (Wacquant; 2002: 7) a través de la policía, la justicia y la prisión y la mano izquierda del Estado “...simbolizada por la educación, la salud, la asistencia y la vivienda social, es sustituida – en Estados Unidos – o sobreañadida – en Europa – por la regulación que realiza la mano derecha...” (Wacquant; 2002: 7).

A su vez, el mismo autor nos identifica dos modelos que ponen un fuerte acento en la penalización de la pobreza. El primero es el que implementa Estados Unidos al que califica

“...de ‘liberal-paternalista’ porque es liberal hacia arriba, con respecto a las empresas y a las clases privilegiadas, y paternalista y punitivo hacia abajo, con los que se encuentran entre la espada y la pared (...) a menos estado social y económico le corresponde más estado policial y penal en materia de justicia (...) en Nueva York, es el Manhattan Institute, creado en 1978 por exhortación de Anthony Fischer, mentor de Margaret Thatcher, el que resucita y promueve la llamada teoría de la ‘ventana rota’ (no obstante científicamente desacreditada) a fin de legitimar política de ‘tolerancia cero’ del alcalde republicano Rudolph Giuliani. Justificada por la ‘teoría de la ventana rota’, esta política efectúa una nueva ‘limpieza de clase’ del espacio público al echar a los pobres amenazantes (o percibidos como tales) fuera de las calles, parques, trenes, y apelando al arresto masivo y a la denuncia sistemática a la autoridad penal por los más mínimos desórdenes o perturbaciones en el espacio público” (Wacquant; 2002: 7, 8).

El segundo modelo para la conformación de un Estado penal, identificado con Francia y los demás países Europeos, se caracteriza al igual que el primero por tener una "...retórica neoliberal de la responsabilidad individual, el despliegue de la doctrina neoyorquina de la 'tolerancia cero' y la canonización precipitada de la seguridad como tema electoral prioritario (...) [Sin embargo, la 'vía europea'] (...) se hace a la vez más social y más penal: por un lado se multiplican los contratos empleoi solidarité y los sociales para jóvenes, se aumentan simbólicamente algunos beneficios sociales básicos, se extiende la retribución mínima para la inserción (RMI) y la cobertura médica, entre otros; por otro, se ubica a policías de la Compañía Republicana de Seguridad (CRS) en puestos fijos en barrios 'sensibles', se sustituye al educador por un juez cuando hay que hacer un llamado a la ley, se adoptan decretos contra la mendicidad totalmente ilegales (...) se acrecientan las penas por reincidencia (...) [Otra diferencia es que la vía europea o francesa] es que la penalización de la miseria (...) se lleva a cabo más a través de la policía y de los tribunales que por medio de la cárcel, ya que se tiende más a la vigilancia diferencial que al encarcelamiento generalizado. Obedece a una lógica panóptica más que segregativa y retribuyente. (Wacquant; 2002: 10)

Por lo que siguiendo a Wacquant y a Bourdieu, en el campo burocrático, el gobierno de la inseguridad social o Estado penal conlleva un giro del ala social al ala penal, donde la "mano derecha" que ahora incluye a la policía, los tribunales y la prisión coloniza a la "mano izquierda", detectado en la reasignación de los presupuestos públicos, el personal y la prioridad discursiva del gobierno.

Esto se ve en "...la nueva prioridad otorgada a la obligaciones por encima de los derechos, a la sanción sobre el apoyo, a la gastada retórica de las 'obligaciones de la ciudadanía' y la reafirmación marcial de la capacidad del Estado para encerrar a los pobres problemáticos (beneficiarios de la asistencia y delincuencia) 'en una relación subordinada de dependencia y obediencia' hacia los administradores del Estado (...) contra sus miembros díscolos..." (Wacquant; 2010: 410 - 411)

A su vez, se genera una erosión gradual de las políticas sociales orientadas a la población de más bajos recursos, generando una reducción espectacular de la nómina de beneficiarios en ellas. Sin embargo, las tendencias en materia penal siguen la lógica inversa, "...los ingresos en cárceles y prisiones se han visto muy facilitados, las estancias tras las rejas se han prolongado y se han reducido las liberaciones, lo que se ha traducido en una inflación espectacular de la población carcelaria..." (Wacquant; 2010: 410 - 411).

Este nuevo gobierno, inventado por Estados Unidos y ofrecido como modelo a varios países "...aporta un nuevo sentido a la noción de 'ayuda a los pobres': la contención punitiva ofrece ayuda no a los pobres, sino de los pobres, al hacer, por un lado, 'desaparecer' por la fuerza a los más perturbadores de las listas de beneficiarios de la asistencia, cada vez menos abultadas..." (Wacquant; 2010: 416). Así en la década de los '80 además de reducir la asistencia pública el Estado de California sancionó "...casi mil leyes para expandir el recurso a las condenas de prisión..." (Wacquant; 2010: 412)

### **Individualización**

Por otro lado, Bauman nos plantea que una de las principales características de las sociedades de consumo en las que vivimos es formar a sus pobres como consumidores frustrados, educándolos para vivir esa incapacidad de acceder al estilo de vida pregonado como la más dolorosa de las privaciones, ya que el estilo de vida que fomenta es cada vez más inalcanzable, sobre todo para los sectores de más bajos ingresos.

"...cuanto más elevada sea la demanda de consumo (es decir, cuanto más eficaz sea la seducción del mercado), más segura y próspera será la sociedad de consumo. Pero simultáneamente crecerá y se ahondará la brecha entre quienes desean y pueden satisfacer sus deseos (los que han sido seducidos y actúan en consecuencia), y quienes también han sido seducidos pero, sin embargo, no pueden actuar del mismo modo. La seducción del mercado resulta así, al mismo tiempo, el gran igualador y el gran se-

parador de la sociedad. El estímulo al consumo, para resultar eficaz, debe transmitirse en todas direcciones y dirigirse, indiscriminadamente, a todo el que esté dispuesto a escucharlo. Pero es más la gente que puede escuchar que la que puede responder a su mensaje seductor. Y a quienes no pueden responder se los somete diariamente al deslumbrante espectáculo de los que sí pueden. El consumo sin restricciones – se les dice – es signo de éxito, es la carretera que conduce a la fama y el aplauso de los demás. También se aprende que poseer y consumir ciertos objetos, y llevar determinado estilo de vida, es condición necesaria para la felicidad; tal vez, hasta para la dignidad humana” (Bauman; 2000: 115).

“Si el consumo es la medida de una vida de éxitos, de la felicidad y hasta la dignidad humana, entonces han caído las barreras que contenían los deseos de los hombres. Probablemente, ninguna adquisición nueva llegue a satisfacerlos como en otros tiempos prometía hacerlo el ‘mantenernos en un buen nivel’: ya no hay nivel en el que mantenerse ahora. La línea de llegada se aleja a medida que el corredor avanza; los objetivos, cuando uno intenta alcanzarlos, se sitúa siempre un paso o dos adelante” (Bauman; 2000: 115 - 116).

Por lo que, siguiendo a Bauman, el aumento de los robos, hurtos y delitos contra la propiedad es resultado del funcionamiento de las sociedades de consumo, es su resultado lógico y (si bien no lo es legal) se podría decir que es legítimo, más aún; se trata de su producto necesario e ineludible.

Si a esto se agrega el aumento inconmensurable de las alarmantes noticias sobre criminalidad y violencia que se difunden por los medios de comunicación a través de diferentes medios (noticieros, películas, series, reality shows, etc.) contra la vida y propiedad entonces, vemos que “...los sentimientos que las clases más afortunadas albergan hacia los pobres [son una] mezcla de miedo, enojo y condena; pero es probable que el miedo sea el componente más importante”. (Bauman; 2000: 119) Y este miedo, sobre todo cuando es intenso, es utilizado por los políticos (sobre todo los que tienen una orientación conservadora) ya que es un

elemento movilizador del público. Cuando llegamos a este extremo “...la pobreza deja de ser un tema de política social para convertirse en asunto de justicia penal y criminal. Los pobres ya no son los marginados de la sociedad de consumo, derrotados en la competencia feroz; son los enemigos declarados de la sociedad”. (Bauman; 2000: 119)

Por último, es importante hacer mención a las políticas que responsabilizan a los individuos por su condición de pobreza, impulsadas por el pensamiento neoliberal, de modo de ver si las políticas que se presentarán toman dicho enfoque como estrategia de intervención.

“El enfoque de riesgo se constituye como un mecanismo individualizador a través de operaciones de focalización y de responsabilidad del individuo y de su estilo de vida en la explicación y superación de ‘handicaps’ (...) ...el individuo y su estilo de vida son centrales, siendo el medio externo relegado en favor de la posición y el comportamiento del individuo frente a los riesgos, quien pasa a constituirse en la “unidad” de referencia: los factores de riesgo comienzan a ser asociados formalmente con individuos y poblaciones específicas. Si bien históricamente la subjetivación (Zîzêk, 2001), psicologización (Castel, 1986), e individualización de problemas sociales complejos han caracterizado las respuestas brindadas a las expresiones de la cuestión social, los nuevos dispositivos, manteniendo dicho carácter esencial, se inscriben en el marco de transformaciones societales que se orientan hacia una mayor desresponsabilización de lo público convirtiendo, más que nunca, al individuo en responsable por su propia situación. La individualización de las causas de las situaciones consideradas “de riesgo” es el mecanismo fundamental con el que operan los dispositivos de evaluación del riesgo y de donde surge su principal ‘aporte legitimador’: las secuelas de la cuestión social son consideradas como fracasos individuales. (...) Este individuo aparece como un ser abstracto, desprovisto de influencias socioculturales y económicas. De este modo, se niega que la construcción autobiográfica de los sujetos

dependa más de elementos contextuales y estructurales complejos que de los deseos y requerimientos de desarrollo personal y autónomo; y que dicha construcción interpela más al sistema de protección social en su función de soporte que a la racionalidad individual para enfrentarse a los riesgos.

(...)

Así, el discurso del riesgo asume un papel despolitizador fundamental, al desconocer el peso que las estructuras y procesos socioeconómicos adquieren en la definición del campo de lo posible para cada individuo. Se produce entonces una doble negación. Por un lado, se desconoce el hecho de que “la actual distribución de riesgos refleja sólo la vigente distribución de poder y posición social (...)” (Douglas, 1996: 32). Y por otro lado, la naturalización del riesgo –en el sentido de su no reconocimiento en tanto categoría construida sociopolítica y culturalmente– no permite reconocer que: “La cognición de peligros y la elección de los individuos ante determinados riesgos tiene más que ver con ideas sociales de moral y de justicia, que con ideas probabilísticas de costes y beneficios en la aceptación de los riesgos”. (Mitjavila y Vecinday; 2011; 84 – 88)

“La eventual intervención frente a individuos preseleccionados sobre criterios individualizados, descontextualizados en relación al entorno, economiza una acción preventiva general sobre el medio. Pero la operación permite también organizar un fichero general de anomalías. Delimita el perfil individual que permite perfilar un proceso social”. (Castel, 1984: 139)

## Preguntas disparadoras

En base a las categorías analíticas presentadas y a los datos de aumento de la población privada de libertad, el aumento de los programas focalizados (siendo identificados los mismos como los prioritarios del gobierno en materia de política social) y a las propuestas de ley promovidas por el gobierno, podemos decir que:

- Como menciona Wacquant ¿los cambios en la asistencia social y las políticas judiciales, en este segundo gobierno del FA, están vinculadas entre sí?
- ¿En este segundo gobierno del FA se están desarrollando políticas públicas que penalizan la pobreza?
- En caso de ser así, ¿estas pueden estar forjando los cimientos de un Estado penal?
- ¿Si se están forjando los cimientos de un Estado penal, a que vía se asemeja la uruguaya? ¿A la implementada por EEUU o a la vía Europea?

## Bibliografía

Bauman, Zygmunt (2000). *Trabajo, consumo y nuevos pobres*. Gedisa. Barcelona.

Castel, Robert (2004). *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?*. Ediciones Manantial. Buenos Aires, Argentina.

Kesler, Gabriel (2012). *Movilidades laterales. Delito, cuestión social y experiencia urbana en las periferias de Buenos Aires*. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 25, n.º 31, diciembre 2012. Montevideo, Uruguay.

Lutz, Bruno (2013). *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XX No. 57. Disponible en [http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/espiral57/7\\_bruno\\_lutz.pdf](http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/espiral57/7_bruno_lutz.pdf)

Mitjavila, Myriam y Vecinday, Laura (2011). *El enfoque de riesgo como dispositivo individualizador en el campo social*. Transformaciones del Estado social. Perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica. Belén Lorente Molina, editora en Colección SOCIEDAD, CULTURA Y DESARROLLO.

Paternain, Rafael (2013). *Ya no podemos vivir así. Ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay*. Ediciones TRILCE. Montevideo, Uruguay.

Paternain, Rafael (2008). *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*. Ministerio del Interior, PNUD Uruguay.

Vecinday, Laura (2013). *La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza*. Revista electrónica Textos & Contextos, v. 12, n. 2, p. 373 – 382. Porto Alegre, Brasil

Wacquant, Loic (2002). *La penalización de la miseria. De la importancia de políticas de seguridad*. En Renglon, revista del ITESO, núm. 51: Seguridad, la asignatura pendiente. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Wacquant, Loic (2007). *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

Wacquant, Loic (2010). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa. Barcelona.

Wacquant, Loic (2011). *Forjando el Estado Neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social*. Revista Prohistoria, vol. 16. Rosario, Argentina.

Wacquant, Loic (2012). *El matrimonio entre el workfare y el prisonfare en el siglo XXI*. Revista Astrolabio, Nro. 9. Buenos Aires, Argentina.

## Sitios Web, Internet

Ministerio de Desarrollo Social (2013, 13 de mayo). Plan “7 zonas” atiende a 31.151 personas. Disponible en [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/22650/3/innova.front/plan\\_7\\_zonas\\_atiende\\_a\\_31151\\_personas](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/22650/3/innova.front/plan_7_zonas_atiende_a_31151_personas)

Ministerio de Relaciones Exteriores. Embajada de Uruguay en El Salvador. Represión y política social contra la inseguridad. Disponible en <http://www.embajadauruguay.com.sv/Embajada/bolprensa06.06.2013.php>

Organización de Estados Americanos. Observatorio de Seguridad Ciudadana. Disponible en <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=54>

Presidencia de la República. Proyecto de Ley “Internación Compulsiva”. Disponible en [http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2012/06/cons\\_min\\_514.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2012/06/cons_min_514.pdf)

Presidencia de la República. Proyecto de Ley “ley de faltas y de cuidado, conservación y preservación de los espacios públicos”. Disponible en [http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2012/10/cons\\_min\\_570.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2012/10/cons_min_570.pdf)

Parlamento de la República. Ley 17.897. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17897&Anchor=>

Presidencia de la República (2012). Estrategia por la vida y la convivencia. Disponible en [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)

UNoticias (2013, 22 de julio). Apoyo con la tarjeta del mides a los 60 mil familias va para largo. Unoticias. Disponible en <http://www.unoticias.com.uy/2013/07/22/informacion-nacional/apoyo-con-la-tarjeta-del-mides-a-60-mil-familias-va-para-largo/>





# Cultura, pobreza y políticas públicas Sobre la etnologización de la pobreza en las políticas sociales del Uruguay actual

Marina Pintos García

## Introducción

El 22 de agosto de 2013 la Junta Departamental de Montevideo votó la desafectación de un “espacio verde”, en el límite del barrio Aires Puros y Prado, para realojar a dieciséis familias provenientes del asentamiento Las Duranas. La situación generó el enfrentamiento entre ediles y vecinos, que fueron desalojados de las barras. El diario *El País* recoge el episodio:

Los vecinos del espacio libre ubicado sobre Pedro Trápani, entre Bayona y Comandiyú [...] concurren ayer al Plenario de la Junta Departamental a presenciar lo que sabían era “una muerte anunciada”. El barrio no quiere que parte del asentamiento Las Duranas sea realojado en ese espacio verde. Y el FA sostiene que las viviendas que allí se instalarán forman parte de la “integración” que debe darse en la sociedad. [...]

El edil Pablo González (Lista 711) fue blanco de la mayoría de las críticas de los vecinos. “Yo estaba haciendo uso de la palabra cuando se pararon y empezaron a agredirme verbalmente. Simplemente hablé de la integración social y de que muchas veces se hablaba de la pobreza asociada con la delincuencia. Y dije que yo no compartía eso, que conocía montones de lugares, asentamientos, en donde no había hechos delictivos y la mayoría de la gente era de trabajo [...]. Expliqué que yo viví en un rancho de lata y cartón y que *no me consideraba de otra cultura* por haber estado en esa situación de pobreza [...] (López Reilly, A. 23 de agosto de 2013. *El País*, La cursiva es mía)

La nota es significativa, en primer lugar, porque representa una determinada actitud de la sociedad uruguaya que tiene como telón de fondo el tema de la inseguridad y que puede ser considerada parte de una “hegemonía conservadora”, una matriz de interpretación predominante sobre las manifestaciones de la violencia y criminalidad (Paternain, 2012). En segundo lugar, porque actualiza un ex-

pediente cada vez más común en el campo de las políticas públicas: el recurso a la *etnologización* de la pobreza, es decir, la tendencia a concebir a los pobres como pertenecientes a una *cultura diferente*.

El tema se vincula con la antropología, no tanto porque cada vez más se demanda antropólogos entre los llamados “técnicos sociales”. Fundamentalmente, porque remite a los *usos* de la noción de “cultura”, que constituye su objeto, como a una serie de asuntos en torno a los cuales se estructuran varios de los debates más comunes de la disciplina: algunos participan en la configuración de la antropología como ciencia - por ejemplo, el debate que enfrenta el etnocentrismo al relativismo cultural y la crítica al relativismo -, y otros se asocian a campos problemáticos más recientes, como la relación de la antropología con la “mitología blanca” (Derrida, 1971), la proyección equívoca en la que con frecuencia concurren las ciencias sociales desde la visión etnocéntrica del hombre occidental de clase media, o las críticas al multiculturalismo, con sus usos de la diversidad cultural, el énfasis en las trayectorias individuales y la reivindicación de particularismos.

El recurso a la etnologización de la pobreza deriva de una confusión entre la desigualdad socioeconómica y la diversidad cultural e implica considerar a los pobres como portadores de una alteridad radical, de orden *cultural*, que determinaría buena parte de sus prácticas (Fraiman y Rossal, 2011). Se trata de una exotización de los pobres y, a partir de la consideración del eje naturaleza/cultura, de lo que podemos llamar una *culturización* de la pobreza: es decir, no es ya una *naturalización* de las diferencias; las diferencias no se sitúan ya en la naturaleza, sino en la cultura, pero no por ello pasan a comprenderse mejor, no por ello dejan de constituir unas identidades o unidades esenciales, sustanciales o fijas; no por ello pasan a ser permeables sus fronteras.

## Objeto de estudio y problematización

El trabajo busca abordar algunas variantes de la *etnologización de la pobreza*, sus efectos de sentido y de realidad en las políticas sociales en Uruguay, desde el inicio del gobierno de la coalición de izquierda (2005 a 2013). Para ello se propone analizar una serie de discursos que aparecen instalados en ámbitos de definición, coordinación e implementación de políticas sociales (documentos institucionales, leyes, memorias anuales, evaluaciones, etc.) y en particular, abordar la lectura de dos documentos representativos de las políticas de la “mano derecha” y la “mano izquierda” del Estado (Bourdieu, 1999a): la Estrategia por la Vida y la Convivencia (Presidencia de la ROU, 2012) y la Reforma Social (CNPS, 2011), marco conceptual de las políticas del Ministerio del Interior y del Ministerio de Desarrollo Social en el período 2011-2015, respectivamente<sup>15</sup>.

El tema se sitúa así en dos *escenarios* productores de versiones aparentemente contrapuestas, ambas desocializantes y despolitizantes, que se combinan en los modos de atribuir a los pobres una alteridad cultural y que tienden a generar respuestas públicas complementarias, de clara orientación punitiva en el tratamiento social de la pobreza: por una parte, un escenario construido con los restos de la matriz neoliberal (que actualiza los principios que dominaron la década del noventa) y que aparece asociado a las políticas de la “mano izquierda” del Estado (Bourdieu; 1999a), en particular, los programas coordinados, gestionados o co-ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social. Por otra parte, el escenario de una *hegemonía conservadora* (Paternain, 2012), donde se encuentran las demandas dirigidas principalmente a las agencias de la “mano derecha” - especialmente, el Ministerio del Interior (Wacquant; 2011)

-, orientadas a la gestión punitiva de la marginalidad. Ambos escenarios son representativos de una *etnologización* positiva (realizada en nombre de la *conservación* de la diversidad cultural y el *respeto* por las diferencias) y otra negativa de los pobres (que tiende a la criminalización de la pobreza), expediente que en ambos casos estigmatiza, oculta situaciones de violencia estructural y despoja estos fenómenos de su naturaleza política.

El tema es importante porque este expediente que concurre para *etnologizar* a los pobres genera un desplazamiento del problema, y por tanto, de las respuestas públicas, asociadas a la pobreza, a través del ocultamiento de las relaciones de desigualdad estructural, en nombre de la atención a la *heterogeneidad* de la pobreza y de los aspectos *culturales* y *subjetivos* de los pobres, de la necesidad de intervenciones que elaboren “trajes a medida” de las necesidades, de la reproducción de proyectos orientados a reconocer y fortalecer presuntas *identidades* locales, barriales o comunitarias, en intervenciones sociales transitorias, focalizadas y *territoriales*, herencia de la matriz neoliberal, en el marco de una articulación por lo menos *problemática* entre las medidas de naturaleza asistencial y punitiva.<sup>16</sup>

Podemos asociar el recurso a la etnologización de la pobreza a la experiencia de la crisis estructural en el conjunto de las economías capitalistas desde los años setenta: a procesos de globalización (con sus efectos en las identidades y la reivindicación de particularismos) y cambios en la forma de concebir la llamada *cuestión social* - a las consecuencias del derrumbe de la *condición salarial* (Castel, 1995) y el desplazamiento de la problemática del trabajador a la del pobre (Merklen, 2005) -y a contextos sociales y políticos post-Consenso de Washington, vinculados a la matriz

15 Dice la *Reforma Social*: La pobreza presenta en nuestro país algunas características relevantes, algunas de larga data y otras que se han hecho más remarcables luego de las transformaciones ocurridas en los años noventa: los hogares pobres son por lo general más numerosos, y lo son cuánto más extrema es la pobreza; los niños, niñas y adolescentes están sobrerrepresentados en estos hogares; las personas adultas poseen bajo nivel educativo [...]; los trabajadores del hogar tienen una inserción precaria o informal en el mercado de trabajo; residen en las periferias urbanas, en viviendas con carencias de diverso tipo, propias y del entorno; y por todo ello se trata de una pobreza más homogénea y más débil en sus interacciones con otros sectores sociales. El efecto combinado de todas estas dimensiones de la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio y en la conformación de una *subcultura de la pobreza*, dado que las personas perciben que los mecanismos de ascenso social no le llegan o dejaron de operar, primando las estrategias de sobrevivencia en la pobreza (CNPS, 2011: 13).

Por otra parte, la *Estrategia por la Vida y la Convivencia* (Presidencia de la ROU, 2012) supone que la existencia del “núcleo duro” de pobreza - los protagonistas de la fractura social o del “quiebre cultural” - es la prueba de un problema “de mayor alcance” que el de la desigualdad: ha consolidado una “subcultura de la exclusión”, con expresión territorial, que amerita desplazar el problema de la desigualdad al problema de la seguridad ciudadana y la convivencia.

16 Como dice Guattari (1996: 154): «Los instrumentos conceptuales abren y cierran campos de lo posible, catalizan universos de virtualidad. Sus repercusiones pragmáticas suelen ser imprevisibles, lejanas, diferidas».



neoliberal, con políticas sociales residuales y focalizadas, caracterizadas por la individualización de los riesgos (Castel, 2006) y la expansión de nuevas formas de concebir y actuar sobre la pobreza (conceptos de vulnerabilidad y exclusión, enfoque de capacidades, etc.). El tema puede asociarse, además, con una concepción de la pobreza caracterizada por la cronicidad, la condición extrema en ciertos grupos de población y su visibilidad pública, vinculada a la segregación territorial y la marginalidad urbana y a una creciente criminalización de la cuestión social mediante intervenciones públicas disciplinadoras de los pobres (Serna, 2010: 138-140). Las estructuras de esta pobreza distan de estar plenamente dilucidadas, pero la precarización e informalidad de las condiciones de trabajo, la segregación residencial, la acumulación de múltiples privaciones en los mismos hogares y la precariedad de las redes sociales pueden observarse en diversos contextos urbanos.

En esta línea, la Reforma Social, que constituye la orientación política y teórica de las políticas públicas del período 2011-2015, supone que nos encontramos ante un “fenómeno distinto y nuevo”, que debe ser abordado en su especificidad con políticas focalizadas, en función del cual proclama la conformación de una “subcultura de la pobreza” (CNPS; 2011:13).

Esta opción radicaliza y devalúa la criticada concepción de la “cultura de la pobreza” de Oscar Lewis (1968) y, para aumento de la infelicidad metafórico-conceptual, podría emparentarse con una concepción criminológica de los pobres, sea por la vía de la mentada “subcultura criminal” o por la forma esencializante en que habitualmente se piensa la relación entre juventud, exclusión y delito<sup>17</sup>. Como señala Tonkonoff (2007), tanto el sentido común como las perspectivas teóricas sobre la cuestión criminal también postulan al infractor de la ley penal como un individuo *diverso*, portador de una *diferencia* sociológica o psicológica radical en relación a los no-delinquentes<sup>18</sup>. Por otra parte, la aceptación de una “cultura de la pobre-

za” plantea un problema a quienes la actualizan: es deseable intentar eliminar la pobreza, pero no sus atributos de “cultura”, que hay que respetar y preservar. El afán de “conservación” de la cultura y de “tolerancia” a los diferentes es precisamente lo que define una etnologización “positiva” de los pobres, pero con similares efectos nefastos.

El tema es importante, en fin, porque a pesar de la ampliación del Estado y la importancia de las políticas sociales en los dos períodos de gobierno de izquierda, en el terreno de las políticas asistenciales, subsisten - con frecuencia disimulados por la generosidad de los principios que los inspiran o por la imprecisión del vocabulario que los sostiene - prácticas que naturalizan una herencia (o una inercia) de la matriz neoliberal, enraizada en antecedentes y rutinas institucionales o en trayectorias profesionales asociadas a estas temáticas, en el marco de las cuales se debilitan perspectivas sistémicas de protección social y avanza la lógica punitiva en relación a la “cultura” de los pobres: el predominio de la “mano derecha” sobre la “mano izquierda” del Estado.

### Categorías analíticas

El trabajo aborda la noción de *violencia simbólica* a partir de los aportes de Bourdieu (1999b) y Bourdieu y Wacquant (1995), noción que supone una “relación de doble sentido entre las estructuras objetivas (las de los campos sociales) y las estructuras incorporadas (las de los *habitus*)”, y a partir de la cual se advierte contra un racionalismo estrecho basado en presuntas razones de individuos “autónomos” (Bourdieu; 1997: 8). A partir de los planteos de Bourdieu, se entiende a la violencia simbólica como “aquella forma de violencia que se ejerce sobre un agente social con la anuencia de éste”. Aunque estén sometidos a determinismos, los agentes sociales son agentes conscientes, que “contribuyen a producir la eficacia de aquello que los determina” (Bourdieu y Wacquant; 1995: 120). Así también:

17 Es evidente que la mayoría de sus rasgos no son más que consecuencias o “soluciones” a problemas que el Estado, la familia, el mercado y la comunidad no han resuelto. A pesar de sus críticas, el tema de la “cultura de la pobreza”, es restablecido o reeditado de tanto en tanto.

18 “[De] quien transgrede la ley penal, se piensa, es delincuente. Como si su acto transgresivo hubiera revelado su identidad verdadera; como si hubiera mostrado que posee una constitución radicalmente diversa a la del individuo normal. El delincuente, entiende el sentido común, no es como “nosotros”, posee una naturaleza diferente a la nuestra. Además, puesto que es esencial, constitutivamente delincuente, siempre lo ha sido y siempre lo será” (Tonkonoff, 2007:35)

La violencia simbólica es esa coerción que se instituye por mediación de una adhesión que el dominado no puede evitar otorgar al dominante (y, por lo tanto, a la dominación) cuando sólo dispone para pensarlo y pensarse o, mejor aún, para pensar su relación con él, de instrumentos de conocimiento que comparte con él y que, al no ser más que la forma incorporada de la estructura de la relación de dominación, hacen que ésta se presente como natural. (Bourdieu; 1999b: 224-225).

La dominación, independientemente de las formas más concretas de las que se valga, posee siempre una dimensión simbólica tal que los actos de obediencia y sumisión – nunca actos de plena conciencia- son actos de conocimiento y de reconocimiento, a saber, pertenecientes a una *estructura* y dotados de *legitimidad*. El funcionamiento de las estructuras de dominación es posible gracias a la construcción de un *sentido común* que las hace legible, las naturaliza y logra la autoevidencia de un mundo que lo confirma. Señala Bourdieu que es posible *historizar* sobre ese sentido común y oponer el ejercicio de la historización al de la naturalización.

En esta línea, en relación con la esencialización de los aspectos “culturales” de la pobreza – tema que nos ocupa<sup>19</sup> -, hay que mencionar también los aportes de Bourdieu contra la lectura sustancialista del sentido común, a partir de su consigna “lo real es relacional” (Bourdieu; 1997: 13):

El modo de pensamiento sustancialista que es el del sentido común —y del racismo— y que conduce a tratar las actividades o las preferencias propias de determinados individuos o determinados grupos de una sociedad determinada en un momento determinado como propiedades sustanciales, inscritas de una vez y para siempre en una especie de esencia biológica o —lo que tampoco mejora— cultural, conduce a los mismos errores en la comparación ya no entre sociedades diferentes, sino entre periodos sucesivos de

la misma sociedad. [...] Hay que evitar transformar en propiedades necesarias e intrínsecas de un grupo [...] las propiedades que les incumben en un momento concreto del tiempo debido a su posición en un espacio social determinado, y en un estado determinado de la oferta de los bienes y de las prácticas posibles. Con lo que interviene, en cada momento de cada sociedad, un conjunto de posiciones sociales que va unido por una relación de homología a un conjunto de actividades [...] o de bienes [...] a su vez caracterizados relacionalmente. (Bourdieu; 1997: 15-16)

La violencia simbólica, cuyo efecto se inscribe en los cuerpos de los agentes bajo la forma de disposiciones duraderas, no solo se realiza por actos de conocimiento - de estructura y de sentido común - y de reconocimiento - acto que, a la vez, dota de sentido subjetivo a esa estructura (la violencia simbólica transforma las relaciones de dominación y de sumisión en relaciones afectivas)- sino también por el hecho de reconocer una violencia que se ejerce precisamente en tanto se la *desconozca* como tal (Bourdieu y Wacquant; 1995: 120). En el proceso de incorporación de las estructuras objetivas del mundo social (del que forma parte la propia complicidad de los que están sometidos al poder), el Estado es un agente determinante, ya que la acción simbólica que desarrolla a partir de la multiplicidad de formas que puede adoptar<sup>20</sup>, coadyuva a la formación de esas disposiciones duraderas de los agentes sociales. El Estado es el depositario del sentido común, “estructura organizadora e instancia reguladora de las prácticas”, ejercidas mediante las “imposiciones y disciplinas a las que somete uniformemente al conjunto de los agentes” (Bourdieu; 1999b: 230). El Estado detenta el monopolio de la violencia simbólica legítima (Bourdieu; 1997: 97-98), y como tal, es él mismo el valor en disputa de las luchas simbólicas, a la vez que participa de la construcción del sentido común, impone principios de clasificación, dispone sanciones, consagra jurídicamente ritos e instituciones: se involucra en las luchas simbólicas por la im-

19 Con relación a la noción de etnologización, señalemos que Bourdieu se refiere al “etnologismo (visível em especial na análise do pensamento arcaico) que consiste em tratar as ideologías como mitos, quer dizer, como produtos indiferenciados de um trabalho colectivo, passando assim em silêncio tudo o que elas devem às características do campo de produção” (Bourdieu, 2001: 13).

20 Bourdieu (1997; 2002) ha propuesto interpretar el Estado no como un conjunto monolítico y coordinado sino como un espacio donde diferentes fuerzas entran en competencia por la definición y distribución de los bienes públicos, lo que llama el “campo burocrático” (ver también Wacquant; 2011).



posición del sentido legítimo e instituye formas de pensamiento comunes (Bourdieu; 1999b: 231).<sup>21</sup>

El trabajo retoma además lo que Bourdieu (1999a) llama “mano derecha” y “mano izquierda” del Estado. La mano izquierda, el lado femenino del Leviatán, está representada por los ministerios encargados de las “funciones sociales”, que proporcionan protección y auxilio a las categorías sociales relegadas del capital económico y cultural. La mano derecha, el lado masculino, es el encargado de la dimensión económica a través de recortes presupuestales, incentivos fiscales, etc. Así también consideramos a las agencias encargadas de mantener el orden social. Wacquant (2010) suma a la policía, los tribunales y la cárcel como constituyentes centrales de la “mano derecha” del Estado.

En relación con la confusión entre las nociones de *diferencia* (cultural) y *desigualdad* (socioeconómica) – que constituye la principal característica de lo que llamamos *etnologización* de la pobreza – retomamos, con algunas variantes, la distinción que hacen Fraser (2000) y Fraser y Honneth (2006) entre *políticas de reconocimiento* y *políticas redistributivas*, como correlato del *orden de status* y la *desigualdad de clase* weberianos, respectivamente<sup>22</sup>, sin dejar de considerar las advertencias de Wacquant (2013) sobre la falsa oposición entre clase y etnicidad, que se hace para garantizar sea a la “cuestión social”, sea a la “cuestión racial”, la preferencia analítica y la prioridad política.

En esta línea, Fraser (2000) se pregunta por qué con el cambio de siglo, las reivindicaciones de los movimientos sociales se expresan más como “reconocimiento de la diferencia” - a saber, a través de la lucha contra estigmas y discriminaciones, y por afirmar identidades hasta el momento negadas (sexualidad, género, etnicidad, raza) que como luchas por una “redistribución igualitaria”. Precisamente cuando el capitalismo se encuentra agresivamente en expansión – advierte (ibíd.: 56) - los argumentos a favor del reconocimiento sirven más para marginar, eclipsar y *desplazar* las

luchas en favor de la redistribución que para enriquecerlas y completarlas. Fraser se refiere a esta cuestión como el problema del *desplazamiento*. Por otra parte – señala – en un momento de creciente interacción transcultural y aumento de las migraciones, los rumbos de algunas luchas por el reconocimiento tendieron a promover el separatismo y la intolerancia, por la vía de simplificar y *redificar* de manera drástica las identidades del grupo. Fraser se refiere a esta cuestión como el problema la reificación. El desplazamiento y la reificación son problemas en extremo importantes: según Fraser, el desplazamiento desde la política de redistribución hacia la política del reconocimiento, puede promover la desigualdad económica, mientras que la reificación de las identidades de grupo permite aprobar la violación de los derechos humanos, congelando los mismos antagonismos entre los que trata de mediar. (Fraser; 2000).<sup>23</sup>

Fraser relaciona una versión de la distinción entre clase y status propuesta por Weber con la distinción entre distribución y reconocimiento, considerando además la distinción tripartita weberiana: «clase, status y partido», que deja abierta la posibilidad de teorizar sobre un tercer tipo de obstáculos a la participación igualitaria: la marginación o exclusión política.

Señalemos que el desafío en este sentido no es valorar la reducción de las desigualdades sociales en perjuicio de la lucha contra estigmas o discriminaciones, sino preguntarnos en qué medida y de qué forma, en consonancia con los rezagos institucionales (y disciplinares) de la vieja matriz neoliberal, ciertas políticas acaban inventando (y subjetivando), desde lejos y *desde afuera*, “otros culturales” allí donde no los hay.

Estas versiones de la pobreza y sus respuestas también pueden considerarse variantes de procesos de individualización de lo social y la tendencia a centrar la cuestión del riesgo en comportamientos asociados a “estilos de vida” de los pobres.

21 Ver también Bourdieu (1997: 91-125) y Bourdieu (2002: 161-181)

22 En relación a este tema, remitimos también a Bourdieu, P. (2002). Efecto de lugar, en: Bourdieu, P. et. al. *La miseria del mundo*. México: FCE, pp. 119-124, donde hace referencia a la construcción política del espacio por la vía de favorecer la “construcción de grupos homogéneos con fundamento espacial” y a Dubet, F. (2012) Los límites sobre la igualdad de oportunidades, en: *Nueva Sociedad* No 239, mayo-junio. Recuperada en: <www.nuso.org>.

23 Se entiende, con Fraser (2000) que no todas las políticas de la identidad o del reconocimiento son igualmente perniciosas. La cultura constituye un terreno de lucha legítima, incluso necesaria, en el que se asienta la injusticia, que aparece profundamente imbricada con desigualdades económicas y sociales.

Aquí también la protección frente a los riesgos no es susceptible de socializarse, tal como ocurría frente a los riesgos clásicos (Ortega y Vecinday; 2010). Esto constituye precisamente un campo problemático común al multiculturalismo, a saber, esa situación que supone la coexistencia de varias culturas en un mismo espacio territorial y nacional, pero también, y sobre todo, la forma ideal de la ideología del capitalismo global, según Žižek, un racismo negado: “respeta” la identidad del Otro, concibiéndolo como una comunidad “auténtica” cerrada,” hacia la cual él, el multiculturalista, mantiene una distancia que se hace posible gracias a su posición universal privilegiada”. (Žižek; 1998: 22)

### Algunas preguntas

Con atención a los problemas mencionados, pueden plantearse algunas preguntas con miras a promover intercambios, a saber: ¿en qué consiste la *etnologización* de la pobreza? ¿cómo se manifiesta en el campo de las políticas sociales (es decir, qué ejemplos pueden identificarse o en qué discursos o prácticas discursivas podemos encontrarla)? ¿cuáles son las respuestas públicas (proyectos, programas, políticas sociales) que se basan en este expediente? ¿y por qué (y cuáles) son sus efectos nefastos?

### Referencias bibliográficas

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995) Respuestas. Por una Antropología Reflexiva. México: Grijalbo. (Principalmente los capítulos: La lógica de los campos, pág. 63-77; y La violencia simbólica, págs. 101-125)

Bourdieu, P. (1997). Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama. Recuperado en: <http://epistemh.pbworks.com/f/9.+Bourdieu+Razones+Pr%C3%A1cticas.pdf>

Bourdieu, P. (1999a) Contrafuegos. Barcelona: Anagrama

Bourdieu, P. (1999b) Meditaciones Pascalianas. Barcelona: Anagrama. Pág. 224-225.

Bourdieu, P. (2001) O poder simbólico. Río de Janeiro: Bertrand Brasil. Recuperado en: <http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/bourdieu,%20pierre.%20o%20poder%20simb%C3%B3lico.pdf>

Bourdieu, P. (2002) Efecto de lugar. En: Bourdieu, P. et. al. La miseria del mundo. México: FCE, pp 119-124.

Castel, R. (1995) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós. Recuperado en: <https://catedracoj2.files.wordpress.com/2013/05/castel-robert-la-metamorfosis-de-la-cuestic3b3n-social.pdf>

Castel, R. (2006) La inseguridad social, ¿qué es estar protegido? Buenos Aires: Manantial

CNPS (2011) La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Octubre. Montevideo. MIDES.

Derrida, J. (1971) La mitología blanca. La metáfora en el texto filosófico. En Derrida, J. 2008. Márgenes de la filosofía. Madrid: Cátedra.

Dubet, F. (2012) Los límites sobre la igualdad de oportunidades, en: Nueva Sociedad No 239, mayo-junio. Recuperada en: <www.nuso.org>.



Frainman, R. y Rossal, M. (2011) De calles, trancas y botones. Una etnografía sobre violencia, solidaridad y pobreza urbana. BID, Montevideo: Ministerio del Interior

Fraser, N. (2000) Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento. En: *New Left Review*, Nro. 4, setiembre-octubre (pp. 55-68). Recuperado en: <http://www.uruguayeduca.edu.uy/Userfiles/P0001/File/N%20Fraser%20Reconoc.pdf>

Fraser, N. y Honneth, A. (2006) ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico. Madrid: Morata.

Guattari, F. (1996) *Caosmosis*. Buenos Aires: Manantial.

Lewis, O. (1968) *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. México: FCE.

López Reilly, A. 23 de agosto 2013. "Junta: desalojan a vecinos entre amenazas e insultos". *Diario El País*. Montevideo.

Ortega, E. & Vecinday, L. (2010) El proceso de individualización y la producción de conocimiento científico en condiciones de modernidad tardía. IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13 a 15 de setiembre. Recuperado en: [http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa\\_2\\_Ortega%20y%20Vecinday.pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa_2_Ortega%20y%20Vecinday.pdf)

Paternain, R. (2012) La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo; en *Crítica Contemporánea*. No2 Nov. 2012. Recuperado en: [http://www.fcs.edu.uy/archivos/paternain\(1\).pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/paternain(1).pdf)

Presidencia de la ROU (2012) *Estrategia por la vida y la convivencia*. Recuperado en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/no\\_e582/estrategia.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/no_e582/estrategia.pdf)

Serna, M. (2010) Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo. En: Serna, M. (comp). *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay. Una relación en debate*. Montevideo: CLACSO-FCS.

Tonkonoff, S. (2007) Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema. *Revista Alegatos*. N 65, México. Recuperado en: <http://new.pensamiento-penal.com.ar/01032010/criminologia01.pdf>

Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.

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

Wacquant, L. (2013) Marginality, Ethnicity and Penalty in the Neoliberal City: An Analytic Cartography. *Ethnic & Racial Studies Review*, Symposium. Recuperado de: <http://loicwacquant.net/assets/Papers/MARGINALITYETHNICITYPENALITY-Article-ERS.pdf>

Žižek, S. (1998) Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional. En: Jameson, F. y Žižek, S. *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós, pp. 137-188.





# Repertorio de mecanismos de exigibilidad de derechos, ciudadanía e integración social

Henry Javier Trujillo Arocena

## Objeto de estudio

La ciudadanía, como titularidad de derechos de diverso tipo, puede considerarse una categoría conexa a la de integración social, en sociedades contemporáneas. A su vez, la titularidad de derechos implica disponer de mecanismos de exigibilidad de esos derechos, por lo que la ciudadanía está basada en la existencia de éstos. En consecuencia, se puede proponer la existencia de una relación estrecha entre el repertorio de mecanismos de exigibilidad de derechos y la integración social.

Por consiguiente, diferentes grados de integración deberían ser explicados (al menos en parte) por una menor disponibilidad de estos mecanismos.

En especial, interesa conocer qué mecanismos de exigibilidad están disponibles en las situaciones habitualmente designadas como “exclusión”, “desafiliación” o “vulnerabilidad”. Se acota este objeto a las situaciones de vulnerabilidad en el país urbano (por razones prácticas), y en el período que se inicia en el 2005, caracterizado por un nuevo ciclo de políticas públicas.

*Por tanto, el objeto de estudio está constituido por el conjunto de mecanismos de exigibilidad de derechos utilizados en contextos de vulnerabilidad o exclusión social, en el Uruguay urbano, entre 2005 y 2013.*

## Antecedentes

En Uruguay, la crisis de 2002 se tradujo en un profundo deterioro del bienestar social, ejemplificado en lo inmediato por el crecimiento del desempleo, por un incremento de la pobreza de la indigencia, y –a mediano plazo- por el incremento de comportamientos de riesgo, particularmente la delincuencia. El crecimiento económico sostenido que se inició a continuación, y las políticas públicas implementadas en paralelo, permitieron mejorar los niveles de bienestar, pero persistieron indicios de deterioro del tejido social, principalmente la persistencia del incremento de la delincuencia, de la elevada tasa de suicidios y accidentes, y de signos de deterioro de la convivencia (Morás, 2007).

**Tabla 1: Evolución de la población privada de libertad.**

| Año  | Reclusos | Tasa por cien mil habitantes | Año  | Reclusos | Tasa por cien mil habitantes |
|------|----------|------------------------------|------|----------|------------------------------|
| 1990 | 2791     | 89,9                         | 2002 | 5912     | 178,7                        |
| 1991 | 3148     | 100,7                        | 2003 | 6903     | 209                          |
| 1992 | 3131     | 99,4                         | 2004 | 7139     | 216,2                        |
| 1993 | 3145     | 99,2                         | 2005 | 7004     | 211,9                        |
| 1994 | 3403     | 106,5                        | 2006 | 6789     | 204,8                        |
| 1995 | 3185     | 99                           | 2007 | 7213     | 217                          |
| 1996 | 3350     | 100,8                        | 2008 | 7593     | -                            |
| 1997 | 3636     | 111,7                        | 2009 | 8158     | -                            |
| 1998 | 3992     | 121,9                        | 2010 | 8714     | 260                          |
| 1999 | 4117     | 125,2                        | 2011 | 9129     | -                            |
| 2000 | 4369     | 132,4                        | 2012 | 9299     | 284,5                        |
| 2001 | 5042     | 152,4                        | 2013 | 9597     | 289                          |

Fuente: *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos tendencias y perspectivas* [Montevideo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008] y Boletín estadístico de INR (para los años 2008 – 2013)

Todo esto se ha traducido en un probable deterioro de la ciudadanía. El principal indicador que permite sostener esto es el incremento de la población en situación de reclusión. (Cuadro 1)

Sin embargo, otros elementos permiten señalar que desde por lo menos la década del noventa se venía destruyendo el fuerte tejido social de la sociedad uruguaya pareció mostrar hasta mediados del siglo XX. Entre otros, esos elementos son: la infantilización de la pobreza, la precarización del vínculo laboral, la segmentación social y la segregación residencial (Kaztman, 2005 a, 2005b).

No existen demasiados antecedentes que permitan establecer si este deterioro de la integración tiene su contrapartida en diferencias en el repertorio disponible de mecanismos de exigibilidad. Sin embargo, pueden hacerse algunas inferencias observando la evolución de la tasa de asuntos judiciales, que aproximadamente sugiere el nivel de judicialización de la sociedad.

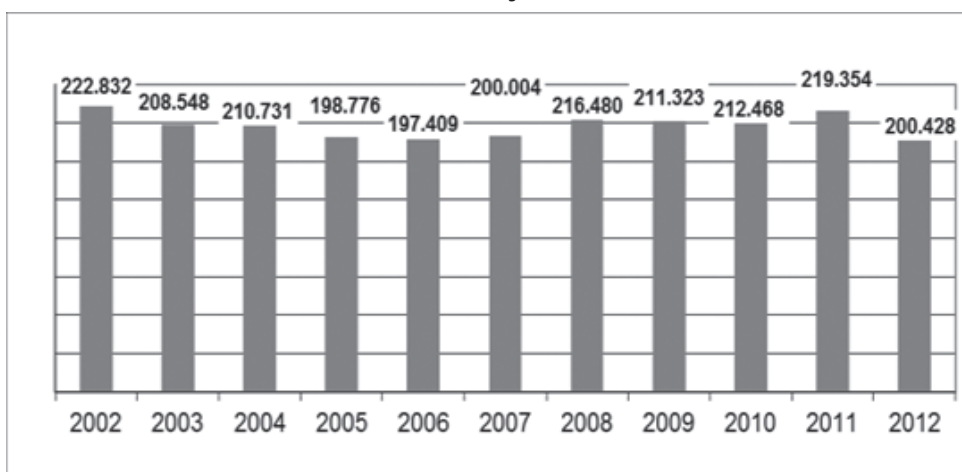
A primera vista, parecería que la cantidad de asuntos iniciados oscila en los últimos años alrededor de los 210000 (gráfico 1). Eso es una cifra algo mayor de la que se observaba en la

década del 90. Pero estos datos ocultan cambios importantes: probablemente se han incrementado mucho los asuntos penales, al tiempo que disminuyen los civiles. Si esto es correcto, la disminución de los asuntos civiles significa que la justicia se usa en menor medida para regular conflictos entre personas. Posiblemente esto signifique un deterioro de la protección de derechos.

Finalmente, otro antecedente que puede ser mencionado es un trabajo nuestro anterior, dedicado a la judicialización de la política, donde se tabularon datos de acciones colectivas de protesta y de protección de derechos<sup>24</sup> llevadas a la justicia entre 1985 y 2006. El gráfico 2 muestra la evolución de diferentes tipos de casos, y se nota un incremento de la cantidad de reclamos de protección de derechos o de protesta realizados mediante la vía judicial, luego de 1994.

Algunos de los casos incluidos en esa tabulación eran ejemplos del tipo de mecanismo que intentamos estudiar. Por ejemplo, la acción colectiva emprendida por vecinos de La Teja reclamando medidas reparatorias y de protección por la intoxicación con plomo descubierta en 2001.

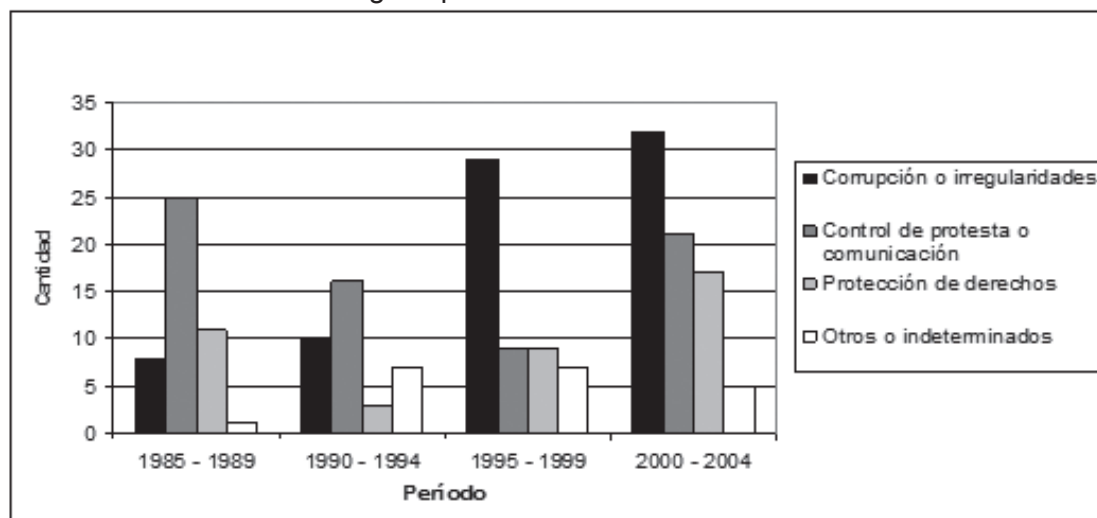
**Gráfica 1: evolución de asuntos judiciales iniciados 2002- 2012**



Fuente: Anuario estadístico del Poder Judicial (2012).

<sup>24</sup> Los casos tabulados eran aquellos que correspondían con la definición de "conflicto político" que habíamos adoptado, y por lo tanto excluían las acciones judiciales comunes de protección de derechos.

Gráfico 2: Total de casos de conflictos políticos judicializados por período, según tipo de tema motivo del conflicto.



Fuente: Trujillo, 2013.

## Problematización

Los derechos se activan a través de distintos mecanismos de exigibilidad, que pueden entenderse como un repertorio de procedimientos disponibles en un momento histórico determinado para obligar al Estado a reconocer y hacer efectivos esos derechos. En el caso de los derechos sociales, estos mecanismos no son principalmente demandas presentadas a los jueces, sino que se basan en la pertenencia a un colectivo, a través del cual se hace el reclamo o se negocia el acceso a una prestación. Se trata de colectivos tales como un sindicato o una corporación. También es uno de estos mecanismos la posibilidad de emprender una acción colectiva de protesta pública para lograr el reconocimiento e implementación del derecho.

Podemos decir que en la historia de Uruguay se ha usado una amplia variedad de mecanismos para el reconocimiento o acceso a derechos sociales: acceso personal a bienes públicos por vínculos clientelares, acción corporativa, protesta, etc. Es probable que también el recurso a la justicia haya funcionado asegurando derechos de expresión colectiva y respeto de la persona, que a su vez son soporte para la acción colectiva, aunque seguramente este recurso no fue aplicado por los sectores más vulnerables. Éstos, cuando estuvieron integrados en contextos de modernidad, podían encontrar en las redes clientelares y/o en los sindicatos instituciones

que facilitaban la protección de derechos, aunque en parte desde una lógica de subordinación. Esta descripción, sin embargo, corresponde a lo que era el Uruguay cuando había entrado en crisis el modelo de desarrollo industrializador sustitutivo de importaciones, aproximadamente en la década del sesenta (Rama, 1971, 1995).

Estos mecanismos se comenzaron a reutilizar en los años inmediatos a la recuperación democrática (1985-1989), pero posteriormente se debilitaron, en paralelo con la introducción de las reformas estructurales de orientación neoliberal. Por ejemplo, la tasa de sindicalización cayó desde el 37.5% en 1985 al 15.9 % en el 2000 (Pereira, 2005). El clientelismo se vio fuertemente restringido por la racionalización parcial del Estado, aunque prácticas particularistas persisten en algunas áreas (Papadopoulos y Zurbriggen, 2007) y en un aspecto limitado pero muy relevante: la concesión de tierras fiscales para ocupaciones ilegales (Álvarez, 2011). También aparecen movilizaciones colectivas, que en algunos casos se combinaron con la búsqueda de canales legítimos de reconocimiento de derechos y protección. Sin embargo, es razonable suponer que los sectores en situación de vulnerabilidad experimentaron una reducción del abanico o repertorio de mecanismos de exigibilidad, aunque para hacer esa afirmación habría que reunir mayor información. Una primera pregunta a responder, entonces, refiere a qué tipo de mecanismos de exigibilidad de derechos han sido usados efectiva-

mente, y en especial pensando en aquellos sectores más vulnerables. Al mismo tiempo, cabe preguntarse si esto varió con la mejora de indicadores socioeconómicos desde 2005, y en caso de ser así, qué papel en ello jugaron las políticas públicas —especialmente de empleo y sociales en general.

Estos problemas de integración, sin embargo, tienen expresiones más cotidianas y a veces violentas, porque también implican una crisis de la subjetividad. Siguiendo a Castel, los procesos de desafiliación implican la pérdida de un marco institucional que a la vez que protegía también daba “sentido”. La precarización y la desconexión con el circuito productivo implican la inhabilitación política, porque deshace las bases de la lucha colectiva. Ahora bien, cierto nivel de acción colectiva es imprescindible para sostener la ciudadanía, porque sin capacidad de organizar demandas las titularidades de derechos se debilitan. Si la acción colectiva sostiene la ciudadanía, y el debilitamiento de ésta lleva a problemas de integración, y éstos a su vez socavan las bases de la acción colectiva, entonces lo esperable es que este proceso de degradación se autoalimente. Lo que parece una interpretación razonable de los datos arriba expuestos.

Este análisis se estructura sobre la base de tres categorías: ciudadanía, desafiliación y repertorio de mecanismos de exigibilidad de derechos. Estas categorías están conectadas teóricamente.

La noción de *ciudadanía* suele cubrir la doble dimensión de pertenencia a una comunidad y titularidad de derechos. Cuando en esa titularidad se incluyen los derechos sociales, además de los políticos y civiles, el concepto tiene como referencia la obra de T.H. Marshall, “Ciudadanía y Clase social”, de 1949 (Marshall, 1997). La idea de Marshall era que “la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales” (Kymlicka y Norman, 1997). Posteriormente, la noción de ciudadanía ha tenido diversas elaboraciones, que aparecen reseñadas en el citado texto de Kymlicka y Norman, 1997, incluyendo visiones críticas hacia una concepción “pasiva” (porque suponía, dicen estos autores, “ausencia de toda obligación de participar en la vida pública”) y ciega hacia la diversidad cultural. Es posible que en la

versión de Marshall la noción de “responsabilidad” quedara como dada por descontado, pero aquí interesa rescatar la estrecha conexión entre acción colectiva (no necesariamente política) y titularidad de derechos, que en Marshall aparecen ligados.

La *desafiliación* puede considerarse un proceso inverso al de construcción de ciudadanía: “Desafiliación”, según Castel, no es ausencia de vínculos, sino el hecho de no estar ligado a “estructuras dadoras de sentido” (Castel, 1997: 421). Entre otras consecuencias, la desafiliación “libera” al individuo, pero también lo desprotege. En esas condiciones, la fuerza de la pertenencia a la comunidad y la solidez de la titularidad de derechos se desdibujan recíprocamente. Se podría decir que la dimensión de pertenencia implica el aspecto subjetivo de la ciudadanía, mientras que la titularidad el objetivo. Así, la pérdida de derechos implica la percepción de desgajamiento de la reciprocidad comunitaria (con todas las consecuencias que eso puede tener). Aquí no hacemos una hipótesis sobre qué cursos de acción pueden recorrer los individuos vulnerables, pero sí es posible construir una tipología de posibles acciones, que describiremos a continuación como “repertorio de mecanismos de exigibilidad”.

Entendemos por *mecanismos de exigibilidad de derechos* los procesos socialmente reconocidos para canalizar demandas hacia el Estado. Estas demandas suelen formularse en términos de solicitudes de reconocimiento de derechos (sea por vía de reparación de un agravio cometido, sea por sancionar a los responsables del agravio, sea confirmando el acceso a una prestación pública). A su vez, estos mecanismos pueden ser individuales o colectivos. Y pueden estar institucionalizados o no. Así, una demanda judicial puede ser un mecanismo para la protección de un derecho por parte de un individuo (pero a veces también es vehículo de demandas colectivas). Un movimiento social organizado para incluir una enmienda constitucional que maximice las garantías jurídicas sobre el acceso a un bien fundamental (como ocurrió en Uruguay con el agua) es un mecanismo colectivo e institucionalizado, pero también puede ser usado de forma no institucionalizada, por la vía de protestas que no cuentan con claro reconocimiento legal (como bloqueos de caminos). Por otra



parte, también hay mecanismos no institucionalizados e individuales para acceder o proteger derechos: el clientelismo es un ejemplo de este tipo.

Esta definición *ad hoc* de mecanismos de exigibilidad en realidad solo extiende (y simplifica mucho) la noción teórica de “repertorio de protesta” o simplemente “repertorio”. Este concepto fue acuñado por Charles Tilly, que lo definía así:

En su acepción media, la idea de repertorio presenta un modelo en el que la experiencia acumulada de los actores se entrecruza con las estrategias de las autoridades, dando como resultado un conjunto de medios de acción limitados, más práctico, más atractivo y más frecuente que muchos otros medios que podrían, en principio, servir los mismos intereses. (Citado en Martínez e Irazo, 2010).

El concepto de repertorio de protesta le servía a Tilly para construir un marco analítico que hizo inteligible, por ejemplo, las diferencias en las formas de la contienda política en las sociedades

pre-capitalistas y las sociedades industriales con representación parlamentaria. Aquí se hace un uso modesto de ese concepto, entendiéndolo por tal solo el conjunto de posibilidades que los actores tienen a mano, por decirlo así, para reclamar por sus derechos. Pero se mantiene la hipótesis de Tilly de que el repertorio no es siempre igual, sino que depende de la “estructura de oportunidades políticas”. A esta noción de repertorio le sumamos los mecanismos individuales de reclamo o defensa de derechos. De allí la modificación del nombre.

Por tanto, se entiende por “mecanismos de exigibilidad de derechos” todo aquel recurso, formal o informal, que puede ser usado por una persona o grupo de personas para obligar al Estado a reconocer o proteger derechos. Estos mecanismos pueden entonces ser individuales o colectivos, y formales (institucionalizados) o informales. Estas dos dimensiones permiten construir una tipología que defina mejor la categoría.

**Tabla 2: Tipología de mecanismos de exigibilidad de derechos**

|            | Formal /institucionalizado  | Informal  |
|------------|---|---|
| Individual | (I)<br>Recurso judicial (proceso, conciliación, mediación)<br>Recursos administrativos<br>Reclamos ante organismos de defensa (ombudsman, defensa del consumidor) | (II)<br><br>Uso de vínculos personales (capital social) clientelismo  |
| Colectivo  | (III)<br>Acciones colectivas legitimadas (expresiones pacíficas de protesta, uso de medios institucionales para hacer reclamos, huelgas)                          | (IV)<br>Clientelismo colectivo<br>Acciones colectivas no legitimadas (bloqueos de caminos, protesta pública violenta) |

Fuente: elaboración propia

## Preguntas

- En Uruguay se pueden constatar avances importantes en el reconocimiento de derechos: despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo, o la admisión del matrimonio entre personas del mismo sexo. ¿Contradice esto el supuesto de un deterioro de la ciudadanía?

- Algunos de los mecanismos de exigibilidad aquí propuestos implican el uso de recursos de influencia o poder no susceptibles de revisión pública (como el clientelismo), lo que podría ser contradictorio con la noción misma de ciudadanía. ¿Cómo pueden conciliarse estos extremos?

-¿Qué tipos de mecanismos es más probable que sean usados por grupos en situación de desafiliación? ¿Qué consecuencias tiene el uso de esos mecanismos?

- ¿Es pertinente el uso de un concepto de origen jurídico –derecho- para analizar los problemas de la protección social?

- En caso de ser correcta la hipótesis sobre la relación entre mecanismos de exigibilidad, ciudadanía e integración social, ¿qué consecuencias podrían extraerse para el diseño de las políticas públicas?

## Referencias bibliográficas

Álvarez, M. J. (2011). The evolution and dynamics of land squatting in Montevideo, Uruguay. Paper presentado a The International RC21 conference 2011. The struggle to belong. Dealing with diversity in 21st century urban settings. Amsterdam, 7-9 July 2011.

Extraído el 1 de setiembre de 2012 desde: <http://www.rc21.org/conferences/amsterdam2011/edocs2/Session%2029/RT29-2-Rivadulla.pdf>

Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado. Buenos Aires, Paídos.

Instituto Nacional de Rehabilitación (2013): Boletín estadístico del segundo trimestre de 2013. Montevideo. Ministerio del Interior. Extraído en febrero de 2014 desde: <https://inr.minterior.gub.uy/images/web/estadisticas/2013/boletinirmayo-junio2013.pdf>

Kaztman, R. (2005 a). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Documento de Trabajo N° 1. IPES. Montevideo. Universidad Católica.

Kaztman, R. (2005 b). La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana. Documento de Trabajo N° 3. IPES. Montevideo. Universidad Católica.

Kymlicka, W. y Norman, W. (1997): "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía". *Agora*, N° 7, año 3. 5-42

Marshall, T.H (1997). "Ciudadanía y Clase Social". *Reis*. Revista española de investigaciones sociológicas n° 79. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. pp. 297-344. Extraído en setiembre de 2013 desde: <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=79>

Martínez, G. e Iranzo, J (2010): "Charles Tilly: Legado y estela. De The Vendée a Contentious Performances, para comprender el conflicto político del s. XIX español". *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 2: 195-217.

Morás, L.E. (2007). "La inseguridad tan temida. Anomia y miedos en el Uruguay reciente". En: De Martino y Morás (comp.): *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Montevideo. Cruz del Sur.

Papadopoulos, J y Zurbriggen, C. (2007). "El Estado: reformas, incidencias, estructuras, dinámicas". En: Arocena, R. y Caetano, G.: *Uruguay: Agenda 2020*. Montevideo. Taurus.

Pereira, F. (2005). Las estrategias de sindicalización en Uruguay. Una experiencia desde el PIT-CNT. Extraído el 10 de abril de 2014 desde: [http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/orgsin/documentos/estrategias\\_urg.pdf](http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/orgsin/documentos/estrategias_urg.pdf)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008): *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos tendencias y perspectivas*. Montevideo. PNUD.

Poder Judicial (2012): *Anuario estadístico del Poder Judicial, 2012*. Montevideo: Poder Judicial Extraído en abril 2014 desde: [http://www.poderjudicial.gub.uy/images/institucional/estadisticas/anuario\\_2012.pdf](http://www.poderjudicial.gub.uy/images/institucional/estadisticas/anuario_2012.pdf)

Rama, G (1971). *El club político*. Montevideo. Arca.

Rama, G: (1995). *La democracia en el Uruguay: una propuesta de interpretación*. Montevideo. Arca.

Trujillo, H (2013): *Conflictos políticos y Poder Judicial (1985- 2006). La judicialización de la política en Uruguay*. Montevideo. CSIC.

