

Índice de contenido

INTRODUCCION	3
ASPECTOS METODOLOGICOS	17
CAPITULO 1	22
LA EMERGENCIA DEL INDIVIDUO MODERNO Y SU INSCRIPCION EN SOPORTES COLECTIVOS DE INTEGRACION SOCIAL.....	22
1.1. RUPTURA DE LOS LAZOS FEUDALES Y GOBIERNO MODERNO DE LAS ALMAS	23
1.2. LOS MODERNOS ESTADOS DE BIENESTAR SOCIAL.....	39
CAPITULO 2	49
INDIVIDUALIZACION, DESTRADICIONALIZACION Y RIESGO: SU SIGNIFICACION E INTERRELACION EN CONDICIONES DE MODERNIDAD TARDIA.....	49
2.1. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES SOCIETALES QUE CARACTERIZAN EL TRANSITO DEL SIGLO XX AL XXI	50
2.2. INDIVIDUALIZACION, DESTRADICIONALIZACION Y RIESGO.....	57
CAPITULO 3	75
CONFIGURACION DEL ESTADO DE BIENESTAR URUGUAYO Y SU TRANSFORMACION A PARTIR DE LA DECADA DEL 70. BREVE TRAYECTORIA DE SUS PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PROTECCION SOCIAL	75
3.1. LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE BIENESTAR EN URUGUAY	76
3.2. EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO Y EL CONSECUENTE DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR	83
3.2.1. El papel de los organismos internacionales y el carácter del proceso de reforma para el caso uruguayo	83
3.2.2. Las políticas de combate a la pobreza.....	96
3.2.3. El contexto de las reformas y sus condiciones de posibilidad	101
CAPITULO 4	112
DE LA INTEGRACION A LA INSERCIÓN SOCIAL: EL ENFOQUE DE RIESGO EN LAS POLITICAS DE INSERCIÓN SOCIAL FOCALIZADA.....	112
4.1. RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN EL DEBATE SOBRE LA PROTECCION SOCIAL A FINES DEL SIGLO XIX Y A FINES DEL SIGLO XX	114
4.2. LAS FORMAS INDIVIDUALIZADAS DE PROTECCION SOCIAL.....	124
4.3. EL ENFOQUE DE RIESGO COMO DISPOSITIVO INDIVIDUALIZADOR EN EL CAMPO SOCIAL	134
4.3.1. Riesgo y enfoque de riesgo	135
4.3.2. Riesgo y focalización	138
4.3.3. Riesgo, moralización y despolitización de lo social	140
4.3.4 . Riesgo, nuevas formas de vigilancia y sociedad posdisciplinar	144
CAPITULO 5	150
NUEVOS DISPOSITIVOS DE GESTION POBLACIONAL: TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES Y TECNOLOGICAS ..	150
5.1. EVOLUCION Y TRAYECTORIA DEL ESQUEMA DE PROTECCION SOCIAL A LA PRIMERA INFANCIA	151
5.1.1. Situación de la infancia en el Uruguay	151

5.1.2. El esquema de protección social dirigido a niños y adolescentes en situación de pobreza.....	156
5.1.2.1. Los servicios de Educación Inicial.....	160
5.1.2.2 El Plan CAIF.....	163
5.1.2.2.1. Antecedentes del Plan CAIF.....	163
5.1.2.2.2. Contexto de génesis del Plan CAIF.....	168
5.2. LA VERSATILIDAD Y LA FLEXIBILIDAD COMO PRINCIPALES ATRIBUTOS INSTITUCIONALES.....	173
5. 3. EL PAPEL DEL CONOCIMIENTO EXPERTO EN EL ANDAMIAJE TECNOLÓGICO DEL PLAN CAIF.....	203
5.3.1. El papel de las clasificaciones.....	206
5.3.2. Los factores de riesgo en el desarrollo psicomotor como producción de categorías clasificatorias.....	215
5.3.3. El papel de los sistemas de información.....	229
5.3.4. Las profesiones asistenciales y la emergencia de nuevos agentes profesionales.....	252
5.3.5. La división del trabajo técnico – profesional a partir de las exigencias colocadas por los dispositivos de gestión de los riesgos sociales.....	261
5.3.6. El hogar y la comunidad como espacios privilegiados para gobernar a los ingobernables.....	281
CONCLUSIONES.....	297
RERERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	308
FUENTES DOCUMENTALES.....	320
A. DOCUMENTOS DE ORGANOS OFICIALES.....	320
B. NORMAS, DECRETOS, LEYES Y RESOLUCIONES.....	323
C. MATERIALES TECNICOS E INSTRUMENTALES.....	323
D. OTRAS FUENTES DOCUMENTALES.....	325

INTRODUCCION

El presente trabajo tuvo como propósito analizar las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social presentes en los dispositivos de intervención socopolítica característicos de la década del 90. Se observa la continuidad de dichos dispositivos en la actualidad, caracterizados por una mayor tecnificación de sus instrumentos y por su fortalecimiento en tanto mecanismos de individualización en el campo social. La noción de individualización social refiere a la responsabilización individual frente al manejo de la propia vida, y esta atribución de responsabilidad se deriva de la percepción y tratamiento de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales.

El análisis se centró en el estudio de un caso, el Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), priorizando un período en particular (2003 – 2009), en el que se consolidan, de forma significativa, las orientaciones institucionales y tecnológicas innovadoras que lo caracterizan desde sus primeros años de funcionamiento. El Plan CAIF tiene una trayectoria institucional de más de 20 años constituyéndose en un “potente” caso de análisis pues permite comprender las características de los dispositivos de intervención sociopolítica que emergen en los 90 y la consolidación de una configuración institucional y tecnológica novedosa en las formas de gestión y administración de la pobreza.

El Plan CAIF es un servicio de protección social focalizado en niños menores de 4 años y sus familias en “situación de riesgo social”. Los CAIF desarrollan programas en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, nutrición, promoción de la salud, promoción de la familia y desarrollo comunitario¹.

¹ “El Plan CAIF tiene como cometido mejorar las condiciones de desarrollo e inserción social de familias en situación de riesgo social, por razones y condiciones de naturaleza social, económica y cultural. Busca contribuir a establecer niveles de equidad social que permitan la proyección de las potencialidades del niño, superando factores que condicionan su futuro en el sistema educativo. La estrategia del Plan CAIF se sustenta en la coordinación de los diferentes Organismos Públicos con competencia en el tema,

Surge en el año 1988 como “respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social, asignado a los programas destinados a enfrentarla”².

El Poder Legislativo, a través de la Ley 16736 del 5 de enero de 1996, dispuso asignar al INAME (hoy INAU – Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay) la responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF, integrando a su estructura la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. El Plan CAIF está regido por el Convenio Marco del 7 de agosto de 2002 firmado por el entonces INAME, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), el Congreso Nacional de Intendentes y representantes de las Asociaciones Civiles que gestionan Centros CAIF en todo el país³. El Convenio Marco firmado entre los organismos que integran el Plan CAIF establece claramente cuáles son las competencias y responsabilidades de cada uno de ellos.

El Plan CAIF se estructura promoviendo una alianza entre el Estado y la sociedad civil organizada, expresada en la firma de convenios con Asociaciones Civiles que serán responsables por la administración y gestión de cada CAIF. El Estado, a través del hoy denominado Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU), transfiere los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de los Centros, según un monto definido

la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil Organizada (Asociaciones Civiles), la descentralización y la promoción de la participación comunitaria. Las áreas de competencia del Plan CAIF son la estimulación oportuna, la educación inicial, la nutrición, la promoción de salud, la promoción de la familia como unidad social y el desarrollo comunitario” (INAME – Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF: “Lineamientos de acción del Plan CAIF”, 1999: 3)

² Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. INAU-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Síntesis descriptiva del Plan CAIF. Noviembre de 2005.

³ Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. INAU-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Síntesis descriptiva del Plan CAIF. Noviembre de 2005.

por niño en convenio. Por su parte, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) aporta víveres secos y realiza la vigilancia nutricional de los niños atendidos.

La última versión acerca de los objetivos del Plan CAIF⁴ es extraída del documento elaborado con motivo de la celebración de sus 20 años. Allí se establece que el Plan CAIF pretende

“brindar atención, oportunidades de aprendizaje, promover el bienestar y desarrollo de los niños y las niñas”, “fortalecer los vínculos entre adultos referentes y niños/as, potenciar las capacidades en los adultos para la crianza y propiciar la plena participación de los niños y las niñas, sus familias y la comunidad”⁵

Para el logro de dichos objetivos se propone la intervención desde el comienzo de la vida del niño, captando a las mujeres embarazadas en coordinación con los equipos de salud correspondientes. El niño, desde el momento de su nacimiento, y su referente adulto se integran al programa de estimulación oportuna. El objetivo central de este programa consiste en brindar

“experiencias de aprendizaje y de interacción con los adultos y otros niños y niñas, para crecer y desarrollarse con todo su potencial. El mismo apunta a fortalecer el vínculo con sus referentes adultos, a incidir en las prácticas de crianza y a potenciar las capacidades

⁴ Básicamente los objetivos del Plan CAIF se han mantenido a lo largo de su trayectoria institucional. Sólo por citar un ejemplo se referencia cómo era descrito en documentos institucionales anteriores: “El Plan CAIF tiene como cometido mejorar las condiciones de desarrollo e inserción social de familias en situación de riesgo social, por razones y condiciones de naturaleza social, económica y cultural. Busca contribuir a establecer niveles de equidad social que permitan la proyección de las potencialidades del niño, superando factores que condicionan su futuro en el sistema educativo. La estrategia del Plan CAIF se sustenta en la coordinación de los diferentes Organismos Públicos con competencia en el tema, la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil Organizada (Asociaciones Civiles), la descentralización y la promoción de la participación comunitaria” (INAME – Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF: “Lineamientos de acción del Plan CAIF”, 1999: 3)

⁵ Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 20 años Plan CAIF. 1988 – 2008: 2.

parentales”⁶

Para los niños de 2 y 3 años se desarrolla una propuesta pedagógica basada en los instrumentos ofrecidos por el Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo de Educación Primaria.

En la actualidad se plantea la necesidad de reforzar la cobertura en niños de 0 y 1 año con respecto a los de 2 y 3 en el marco de una estrategia de captación cada vez más temprana de la primera infancia⁷. La estrategia a largo plazo, en coordinación con las autoridades de la enseñanza pública, implica la atención progresiva de los niños de 3 años por parte de jardines y escuelas públicas dependientes del Consejo de Educación Primaria de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). El Plan CAIF desplazaría sus acciones hacia la primera infancia en sentido estricto, o sea, desde la vida intrauterina hasta los 3 años.

“Si nuestro discurso es promover el desarrollo pleno e integral, el crecimiento, el derecho a la participación y a la salud, el apoyo a las familias, tenemos que tener las condiciones para que se pueda concretar. Estamos teniendo algunas dificultades”, afirmó. Asimismo, con el nuevo programa de trabajo se impulsa igualar la cantidad de niños y niñas de 0 a 1 y de 2 a 3 años en todos los centros. Esto apunta a acercar el discurso a la teoría y la práctica. La universalización de los grupos también tienen como objetivo que todos los niños a partir de los 2 años tengan la opción de la atención diaria. En algunos casos podrá ser de cuatro horas y en otros de ocho, si los padres trabajan.”⁸

⁶ Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 20 años Plan CAIF. 1988 – 2008: 2.

⁷ “Si tomamos en cuenta que a nivel nacional sólo el 13.1% de los niños de 0 a 2 años asiste a centros educativos, el hecho que la mitad (52.9%) lo haga a centros privados está señalando que menos del 7% de los niños uruguayos de esas edades tiene acceso a servicios de guardería o atención integral provistos por el Estado” (Katzman et al, 2006: 14)

⁸ Nota publicada en diario La República. Entrevista a la Lic. Ana Cerutti, Directora de la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF 11/10/07

Los Centros cuentan también con programas alimentario nutricional, de promoción y cuidado de la salud y “otro dirigido al desarrollo de las potencialidades de los adultos en el marco de sus comunidades”⁹.

Para el desarrollo de las tareas en cada Centro se prevé la conformación de equipos de trabajo integrados por maestro especializado en educación inicial (preferentemente), educadores, trabajador social, psicólogo, psicomotricista y auxiliares de cocina y limpieza.

La cobertura del Plan CAIF, cuyos ingresos se registran en el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU, no ha dejado de incrementarse desde los comienzos de la implementación del Plan¹⁰. Mientras que en 2003 eran aproximadamente 19000 los niños atendidos, a comienzos del año 2009 la cobertura alcanza a poco menos de 41874 niños atendidos en 313 centros distribuidos a lo largo del territorio nacional¹¹. Del total de niños atendidos, 15682 son menores de 2 años y participan del programa de estimulación oportuna, mientras que los restantes 24192 asisten diariamente a educación inicial. Se afirma que la cobertura estaría alcanzando en Montevideo al 24.9% de la población objetivo¹²

En el año 2003 surge la denominada modalidad semanal (o integral) de intervención de la mano del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (Programa INFAMILIA – PIIAFRS). El objetivo del Programa, financiado con recursos del Préstamo 1434/OC-UR del Banco Interamericano de Desarrollo, ha sido mejorar las condiciones de vida e inserción social de 200.000 niños, adolescentes y sus familias en situación de riesgo social. Comprende cuatro componentes: (i) Modelos Integrales de prevención y atención a niños/as y adolescentes de 0 a 17 años y sus familias, (ii) Desarrollo, Participación Comunitaria y Familiar, (iii)

⁹ Plan CAIF 1988 – 2008: 2

¹⁰ En su año fundacional el Plan CAIF contaba con 24 centros infantiles.

¹¹ “Rol del Trabajador Social en los Centros CAIF”. Disponible en: <http://www.plancaif.org.uy/documentos>.

¹² <http://www.plancaif.org.uy/acerca-de-la-institucion>

Fortalecimiento institucional y (iv) Comunicación Social.

De este modo el Plan CAIF inició actividades en conjunto con el programa INFAMILIA desarrollando el Subcomponente 1.1 “Modalidad Integral para niños menores de 4 años y sus familias”. Desde INFAMILIA se promueve la apertura de Centros en 100 zonas que el programa definió, a partir del análisis sobre la distribución de la pobreza en base a los datos del que, hasta ese momento, fuera el último Censo Nacional de Población, realizado en 1996 por el Instituto Nacional de Estadística.

En los últimos cinco años¹³, se asiste a lo que los operadores técnico – políticos pertenecientes a la estructura institucional del Programa han denominado como “refundación” del Plan CAIF. En este proceso de “refundación” se pretende (i) la definición de nuevos perfiles técnico – profesionales, (ii) modificaciones en la cobertura poblacional, (iii) diseño e implementación de nuevas estrategias de intervención y (iv) el surgimiento de nuevos actores institucionales. Producto del debate acerca de las modalidades de intervención implementadas con participación del programa INFAMILIA¹⁴, las mismas se han reformulado volviendo, de este modo, al esquema “tradicional” de intervención¹⁵ También se proponen cambios

¹³ En 2005 se inicia el primer gobierno del Frente Amplio, fuerza que históricamente se ha situado a la izquierda del abanico político del Uruguay.

¹⁴ En 2002, año donde se expresan con crudeza los efectos de la crisis económica, surge el programa Infancia y Adolescencia en Riesgo Social (Programa INFAMILIA), En sus objetivos, el programa INFAMILIA se proponía duplicar la cobertura de atención del Plan CAIF diseñando para ello nuevas modalidades de intervención. En los hechos, estas modalidades lograron casi duplicar la cobertura convirtiendo una propuesta de trabajo diario en una de trabajo semanal. De este modo, se redujeron los costos por niño atendido logrando atender una mayor cantidad de población objetivo.

¹⁵ La modalidad “tradicional” de atención diaria y las desarrolladas en el marco del programa INFAMILIA convivieron hasta el 2008 cuando estas últimas se reconvierten de forma tal de llevar adelante una propuesta única de atención diaria con cargo al presupuesto estatal. Esta reconversión se vio fortalecida por los magros logros alcanzados en las propuestas “innovadoras”, que al día de hoy pueden ser vistas como respuestas pobres y emergenciales ante una situación crítica que, obviamente, afectó con mayor profundidad a quienes ya vivían en condiciones de pobreza y precariedad: “Dificultades con los recursos humanos, con los contenidos y con el tiempo de las prestaciones en relación al número de beneficiarios y la carga horaria del equipo. `Se corre el riesgo de reproducir o extremar la lógica de la pobreza” (Plan CAIF 1988 – 2008: 7). Entre 2003 y 2009 se implementó esta nueva modalidad de intervención que atendía una vez a la semana durante 2 horas a grupos de embarazadas y a niños entre 0 y 4 años acompañados de un referente adulto. Una vez evaluada, se valora por parte de los operadores técnico – políticos, que alcanza niveles importantes de focalización, se

presupuestales y metas de cobertura más exigentes, por lo cual, lo que se presenta aquí como descripción del funcionamiento actual del Plan CAIF adquiere un carácter relativamente provisorio, considerando la dinámica del mismo.

Tanto los objetivos y la población beneficiaria, como los programas y las modalidades de intervención del Plan CAIF han sufrido sucesivas transformaciones a lo largo de su historia, manteniendo en líneas generales sus caracteres programáticos más amplios. La validez de cualquier descripción del Plan CAIF reposa sobre cierta superficialidad de las transformaciones dado que no afectan en lo esencial el substrato institucional que caracteriza al dispositivo: focalización, tercerización, gestión público – privada, integralidad y multisectorialidad, etc. En ese sentido, valga como ejemplo el cambio de objetivos del Plan CAIF en sus más de 20 años de trayectoria, cambio que obedece fundamentalmente a opciones semánticas de quienes ocuparon lugares de dirección desde sus orígenes hasta la actualidad. Al tratarse de un programa dirigido a la infancia temprana, los objetivos básicamente han estado vinculados con la promoción del desarrollo del niño, la participación de las familias y la transformación y / o promoción de ciertas prácticas de crianza, estando siempre presente el abordaje de carácter comunitario en la articulación y coordinación de recursos institucionales y sociales. Sí ha cambiado la población objetivo, pasando de atender niños hasta los 3 años y no hasta 6 como en sus comienzos, en respuesta a la política de aumento de la cobertura del sistema público formal en los niveles iniciales ¹⁶.

La incorporación de nuevas autoridades en el programa referido así como en las instituciones que le dan soporte, ha significado una revisión de las líneas de trabajo previstas, lo que se plasma en los documentos

destacan escenarios distintos de acción (institución, familia y comunidad) y el trabajo en el hogar con familias que no se insertaban en la institución. Sin embargo, también se destaca que “en el desarrollo de los niños no se lograban los resultados esperados” (Rol del Trabajador Social en los Centros CAIF: 13)

¹⁶ “La cobertura del Plan CAIF en los primeros 10 años incluye niños y niñas hasta los 6 años. Al declarar ANEP la obligatoriedad de 5 años y avanzar en la universalización de 4 años, se acuerda que el plan atienda niños y niñas hasta los 3 años y 11 meses” (20 años Plan CAIF 1988 – 2008: 10).

analizados así como en las entrevistas realizadas. El debate que conduce al procesamiento de modificaciones contiene la pretensión de revisar las orientaciones de la política social en los últimos quince años, cuestionando fundamentalmente (i) el carácter compensatorio de la intervención sociopolítica, (ii) la “deserción del Estado de su responsabilidad en la rectoría de la política social”, delegando su papel en organizaciones de la sociedad civil, (iii) la segmentación y fragmentación institucional en la prestación de servicios, y (iv) la implementación de programas “by – pass”¹⁷.

Se entiende que el Plan CAIF se sitúa, teórica y metodológicamente, en el centro del debate actual acerca de las modificaciones en las formas de intervención sociopolítica, al constituirse en un “modelo paradigmático”¹⁸, que atraviesa a un conjunto de instituciones prestadoras de servicios sociales que se pretenden coordinar, involucrando, de esta forma, a muchas y diversas dependencias estatales en la provisión de recursos varios, y a organizaciones de la sociedad civil que participan en la administración de cada CAIF a nivel local gestionando fondos públicos y procurando nuevos recursos institucionales. Desde sus orígenes, el Plan CAIF se ha constituido en un ejemplo paradigmático o, en otras palabras, en un ícono de lo que debían ser las nuevas políticas sociales, denominadas por algunos autores como políticas sociales focalizadas o de segunda generación¹⁹.

¹⁷ Programa INFAMILIA. Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. Ministerio de Desarrollo Social. Informe de Ejecución, Año 2005.

¹⁸ El Plan CAIF se constituye en un caso paradigmático al contener orientaciones propuestas, fundamentalmente, desde los organismos internacionales, en tanto estrategias de superación de los “defectos” de la intervención sociopolítica típica del Estado de Bienestar. Estamos frente a un servicio público dirigido a la infancia y la familia en cogestión con organizaciones de la sociedad civil, que focaliza sus prestaciones en situaciones de pobreza extrema, pretendiendo la articulación de un conjunto de instituciones, servicios y programas de carácter sectorial (Ministerio de Desarrollo Social, INAU, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –Instituto Nacional de Alimentación, Ministerio de Salud Pública, Intendencias Municipales).

¹⁹ Estas políticas sociales se “formulan a partir de la identificación precisa de las poblaciones objetivo, cuyas carencias específicas se apunta a superar mediante la coordinación de políticas y el abordaje de estrategias integrales. Estas políticas se caracterizan por los siguientes rasgos: focalización vs universalismo; descentralización vs centralismo; coordinación/integralidad vs sectorialismo; Estado – Sociedad Civil vs Estatismo (...)” (INAME – Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. “Plan CAIF: Misión, Objetivos y Estrategias”, S/D: 3). Algunos autores, se refieren a estas políticas como “políticas sociales focalizadas” (Pareja, 1994; Zaffaroni, 1994; Midaglia, 2000; Terra,

“En una primera instancia es posible calificar esta iniciativa de protección en términos de una política social de segunda generación, en la medida en que quiebra el monopolio estatal en la definición y prestación de los servicios, incorporando agentes de la sociedad civil y transformándose así en una propuesta de carácter mixto. La misma, además, trasciende la típica sectorialidad de los programas sociales, suscribiendo una nueva modalidad de intervención que supone la interconexión de servicios” (Midaglia, 2000: 63-64).

En Uruguay se trata del ejemplo más acabado de incorporación de las nuevas orientaciones de política social y lleva más de 20 años de trayectoria institucional. La emergencia del Plan CAIF en el escenario de la protección social en Uruguay supuso innovaciones a nivel institucional y tecnológico que se enmarcan y comprenden dentro de un contexto de transformaciones societales que las contienen al tiempo que las trascienden. Su temprana aparición en el repertorio de programas sociales característicos de los 90, así como la particularidad de dirigirse a la primera infancia, - sector históricamente dejado de lado en las políticas públicas educativas-, no permite su comparación con dispositivos de similar naturaleza. El “antes” del Plan CAIF han sido los centros de educación inicial privados y los escasos centros públicos existentes en aquel momento.

El Plan CAIF se ha caracterizado por dar cuenta del conjunto de recomendaciones formuladas acerca de las políticas dirigidas a combatir la pobreza. En ese sentido, el cambio de gobierno en 2005 no ha significado transformaciones sustantivas. El Plan CAIF se ha constituido como un programa compensatorio, focalizado en familias y/o zonas de pobreza

1989; Grassi, 1994). Es posible sostener que las políticas sociales de segunda generación adquieren como característica básica y fundamental la “identificación precisa de las poblaciones objetivo” (focalización): “(...) se singularizó a este Plan como ejemplo de las llamadas políticas sociales de segunda generación, políticas sociales novedosas en el país, políticas sociales que se caracterizan por ser focalizadas orientadas a la cobertura de grupos particularmente definidos” (UNICEF – PNUD – Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF: 10 años del Plan CAIF. Apertura y Paneles Foro, setiembre de 1998).

crítica, sustentado en la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil para su gestión e implementación, asumiendo una pretensión de integralidad que no ha logrado romper con la segmentación institucional, al tiempo que el Programa INFAMILIA -responsable de lo que fue la ejecución de la modalidad semanal del Plan CAIF²⁰- ha sido diseñado como un programa “by – pass”²¹. Hasta el momento parece muy difícil que las modificaciones propuestas puedan revertir esta situación de partida, pues salvo el carácter de programa “by-pass”, que fuera modificado en 2005 al integrarlo a la estructura del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), los demás atributos ya se encontraban presentes desde los orígenes del Plan CAIF y continúan caracterizándolo.

La hipótesis que orienta la reflexión afirma que asistimos a transformaciones institucionales y tecnológicas de las formas de protección social que son reflejo de la creciente tendencia a la individualización social y que, al mismo tiempo, refuerzan tal proceso. El tema abordado cuenta con escasos antecedentes de estudio dentro del campo de las ciencias sociales. Sí hay estudios en abundancia con respecto a estas nuevas políticas sociales pero no desde el ángulo temático que nos interesó problematizar²²: el análisis de las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social, la incorporación del enfoque de riesgo en la gestión social de la pobreza, y en particular, la emergencia de dispositivos individualizadores de la protección en el campo social. Se parte del

²⁰ Se anexa documento descriptivo sobre el Plan CAIF y sus modalidades de intervención.

²¹ Midaglia (1997a) utiliza la expresión “programas `by-pass” para referir a aquellos que se configuran en el ámbito estatal pero de forma colateral pretendiendo operar por “encima” de la sectorialidad organizativa del Estado. Tomando al PRIS – Programa de Inversión Social- como caso de análisis, la autora afirma que: “De esta forma, el PRIS operó como un organismo de tipo `by- pass”, supra-sectorial, acoplado débilmente a la estructura estatal, tanto por su encuadre jurídico particular, como por la identidad y pertenencia del cuerpo contratado de especialistas” (1997: 94). La ejecución del programa INFAMILIA fue responsabilidad directa de la Secretaría de Presidencia de la República, logrando así una configuración particular dentro del Estado.

²² Se puede reconocer como antecedente más directo, fundamentalmente, la tesis doctoral de la Prof. Myriam Mitjavila titulada “O risco e as estratégias de medicalização do espaço social: Medicina Familiar no Uruguai (1985-1994)”. La autora trabaja la cuestión del riesgo como dispositivo medicalizador, siendo la categoría riesgo de relevancia en la definición de la población objetivo de estas nuevas políticas sociales, y en ese sentido se considera como antecedente. Asimismo, otro antecedente directo se encuentra en nuestra tesis de Maestría en donde se estudia el riesgo como dispositivo de regulación sociopolítica, analizando su significación en el área infancia y familia.

entendido de que todo esquema de protección social expresa determinadas formas de administrar y gestionar la intervención institucional sobre “lo social”, y cualquier transformación en dicho esquema o matriz redefine el campo institucional configurador de los dispositivos de intervención sociopolítica.

Las alteraciones institucionales y tecnológicas expresadas en los nuevos dispositivos de protección social se inscriben dentro de procesos más amplios de transformación social orientados por la dinámica actual del capitalismo. Nuevas formas de concebir el campo problemático sobre el que se construye el esquema de protección social, fragmentaciones en el mundo del trabajo, transformaciones en el Estado y la emergencia de una “nueva” cuestión social se constituyen en el telón de fondo sobre el que reposan las innovaciones institucionales y tecnológicas presentes en las políticas de inserción social focalizada²³. Tales transformaciones son acompañadas por procesos de destradicionalización e individualización social en condiciones de modernidad tardía configurando un nuevo escenario donde se despliega un conjunto de demandas específicas sobre los sistemas de protección social. La cuestión del riesgo adquiere una significación particular en la interrelación entre los procesos de destradicionalización e individualización y es relevante comprender cómo esta noción es instrumentalizada en lo que denominamos “políticas de inserción social focalizada” en el marco de una tendencia creciente a la individualización de la protección social.

²³ La distinción entre políticas de integración y políticas de inserción corresponde a Castel: “Llamo ‘políticas de integración’ a las animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro”. (Castel, 1997: 422). Al tiempo que para el autor, las políticas de inserción “constituyen esfuerzos por insertar a los ‘desafiliados’, entendidos como aquellos sujetos que no aparecen inscriptos en estructuras dadoras de sentido, no por no establecer vínculos sino por no contar con un proyecto colectivo que otorgue significación a sus interacciones –o retomando a Netto (1996: 96)- aquellos que se encuentran en los bordes de la ‘sociedad oficial’”. La expresión “políticas de inserción social focalizada” intenta dar cuenta de dos aspectos centrales. Uno de ellos refiere al pasaje desde políticas de integración hacia políticas de inserción, pretendiendo significar la modificación en los dispositivos de gestión poblacional encuadrados en el tránsito de un régimen de acumulación y regulación sociopolítica rígido hacia su flexibilidad. El segundo aspecto, enfatiza el carácter focalizado de estas políticas de inserción, procurando recuperar la relevancia sociopolítica del uso del enfoque de riesgo a fin de reconocer y caracterizar atributos y/o comportamientos de la población objeto de las mismas. Las políticas de inserción social focalizada son expresión de formas individualizadas de protección social, aspecto que será desarrollado, fundamentalmente, en el capítulo cuatro.

Si bien se trata de ilustrar la reflexión a partir del caso seleccionado, la emergencia de nuevos programas y proyectos de protección social que, en líneas generales, acompañan la misma lógica de gestión social y gobierno poblacional que será analizada para el caso que nos ocupa, permitiría que parte de las consideraciones aquí abordadas sean repensadas para una comprensión global de las transformaciones institucionales y tecnológicas acaecidas en el esquema de protección social vigente.

La investigación tuvo como objetivo, a nivel general, analizar las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social dirigido a la primera infancia y su significación sociopolítica en condiciones de modernidad tardía (individualización, riesgo y destradicionalización).

Y específicamente se propuso:

- Recuperar el tratamiento que al menos una parte de las ciencias sociales ha dado a las categorías individualización y riesgo reconociendo su carácter polisémico en el campo social.
- Analizar el papel del enfoque de riesgo en la configuración institucional y tecnológica de las políticas de inserción social focalizada.
- Identificar las exigencias de gestión derivadas de las transformaciones institucionales y tecnológicas y cómo se estructuran configurando el campo desde el cual intervienen las profesiones asistenciales.
- Analizar los contenidos y recursos de tipo material y simbólico que se pretenden vehicular a través de las modalidades de intervención prescriptas en las políticas de inserción social focalizada.

Los contenidos del trabajo realizado se presentan a lo largo de cinco capítulos. En un primer apartado se analiza la emergencia del individuo moderno, recuperando ciertas características del proyecto de la modernidad

y, fundamentalmente, la inscripción del sujeto en soportes colectivos de integración social, a través de los cuales se despliega el proceso de individuación.

La significación e interrelación existente entre los procesos de individualización y destradicionalización, y la cuestión del riesgo en condiciones de modernidad tardía, es trabajada en un segundo capítulo. Las transformaciones que resignifican la relación del individuo con los soportes colectivos y los universos de sentido construidos a lo largo de la modernidad son el eje central que orienta la reflexión.

En el capítulo tercero se analiza la constitución del Estado de Bienestar en Uruguay que permitió consolidar un sistema de protección social basado en el seguro y la asistencia social. Luego de reseñar brevemente los principales tópicos sobre el proceso de constitución de los soportes colectivos para el caso uruguayo, se pretende comprender tanto su crisis como las propuestas de superación, con énfasis en los aspectos vinculados a la reconfiguración de las formas típicas de protección social.

La adopción de formas individualizadas de protección social es el aspecto central que se analiza en el cuarto capítulo. Se recupera, sin pretensión de exhaustividad, el conjunto de preocupaciones que orientaron las transformaciones de los dispositivos de gestión poblacional a fines del siglo XIX y los temas de debate que rodean las alteraciones producidas / promovidas en el tránsito del siglo XX al XXI. Seguidamente, se propone analizar la adopción de formas individualizadas de protección como una de las transformaciones principales a nivel institucional y tecnológico.

Es en el capítulo cinco donde se analizan las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. Se presentan datos relevantes sobre la situación de la infancia en el Uruguay, las características del comportamiento demográfico en el país, así como sobre el fenómeno de la infantilización de la pobreza. Se describe el repertorio de los principales programas dirigidos a niños y adolescentes para

luego analizar la emergencia, trayectoria y actualidad del Plan CAIF. También se analiza la condición flexible o, más exactamente, versátil²⁴ de los componentes institucionales y tecnológicos que caracterizan a este dispositivo y el creciente papel desempeñado por el conocimiento experto en su andamiaje institucional.

Finalmente, se presentan las consideraciones más relevantes que surgen del trabajo realizado, así como nuevas interrogantes que se derivan del mismo.

²⁴ Se trata de un dispositivo versátil en el sentido de que es “capaz de adaptarse con facilidad y rapidez a diversas funciones”, y flexible en la medida en que “es susceptible de cambios o variaciones según las circunstancias o necesidades” (Diccionario de la Real Academia Española)

ASPECTOS METODOLOGICOS

Un estudio de las características que asume el propuesto en términos de su marco teórico, exige adoptar una metodología de carácter cualitativo que permita la recolección, producción y tratamiento de los datos necesarios para comprender el problema a partir del análisis de un conjunto de mediaciones conceptuales que le otorgan una significación particular en términos sociohistóricos. En este sentido, la opción por inscribir un problema particular dentro de un contexto social amplio que, al tiempo que lo comprende también lo trasciende, genera dificultades para la operacionalización de conceptos y categorías que por su nivel de abstracción no poseen un referente empírico directamente observable. Sin embargo, se considera que un análisis de estas características permitirá superar el riesgo de adoptar una perspectiva endógena en el estudio de las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social explicándolas a partir de las mutaciones de un dispositivo en particular, descuidando su interrelación con un contexto sociohistórico que permite dotar de sentido, es decir, comprender dichas transformaciones. Optar por un estudio de caso donde es posible observar expresiones de procesos sociales complejos parece ser una alternativa metodológica que disminuye el riesgo señalado: el Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF) se constituye en nuestro caso particular.

Como resultado de la aproximación al caso estudiado se han identificado tres períodos en la trayectoria histórica del Plan CAIF. La periodización de tal trayectoria, si bien respondió inicialmente a cuestiones metodológicas, se constituyó en un aspecto central para comprender la dinámica de las transformaciones observadas en el dispositivo a la luz de su cambiante proceso de institucionalización.

El establecimiento de etapas por las que atraviesa el desarrollo del

Plan CAIF se ha realizado considerando:

- (i) Su inserción institucional (Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia, Presidencia de la República, Intendencias Municipales, Instituto Nacional del Menor, Ministerio de Desarrollo Social – Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay).
- (ii) Sus principales fuentes de financiamiento (UNICEF, Ley de Presupuesto, Banco Interamericano de Desarrollo - Préstamo 1434-OC-UR, Rendición de Cuentas).
- (iii) La cobertura alcanzada en número de Centros.

Son tres los períodos identificados de acuerdo a los criterios de demarcación:

1988 – 1995 – Período caracterizado por (i) la sucesión permanente entre distintas modalidades de inserción institucional; (ii) la financiación es fundamentalmente asumida por un organismo de cooperación internacional; (iii) y la cobertura alcanza un máximo de 120 centros en funcionamiento.

1996 – 2002 – Período caracterizado por (i) la inserción del Plan CAIF dentro de la estructura del Instituto Nacional del Menor; (ii) la inclusión de su financiamiento en la Ley de Presupuesto; (iii) la duplicación de la cobertura alcanzando un total de 210 centros.

2003 – 2009 – Período caracterizado por (i) la creación del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay y la “doble” inserción institucional del Plan CAIF, al participar de su estructura al tiempo que, parte de sus modalidades de intervención dependen del Programa INFAMILIA; (ii) parte de su financiamiento está a cargo del presupuesto nacional y otra parte proviene de un préstamo del BID; (iii) la cobertura en número de Centros supera los 300.

Si bien el propósito del presente trabajo ha sido la identificación y el análisis de las transformaciones institucionales y tecnológicas a partir de un estudio de caso - el Plan CAIF - cuyos orígenes se remontan al año 1988, el estudio no asume un carácter histórico, siendo sólo algunas dimensiones de análisis las que han recibido un abordaje diacrónico. A partir de la periodización descrita, se ha optado por centrar el análisis en el último período definido, en el entendido de que se trata del momento de mayor tecnificación del dispositivo, por un lado, al tiempo que expresa más claramente la tendencia hacia la individualización en el campo de la protección social, por otro.

El dominio empírico se constituye del conjunto de estrategias y modalidades de intervención, disposiciones y reglamentaciones, requerimientos administrativos, evaluaciones e instrumentos que constituyen el andamiaje institucional y tecnológico que da soporte al Plan CAIF, fundamentalmente, entre 2003 y 2009.

La investigación se ha realizado a partir del uso de las siguientes técnicas de recolección de datos:

A. Fuentes documentales de diverso tipo:

A.1. Documentos emitidos por órganos oficiales.

A.2. Normas, Decretos, Leyes y Resoluciones.

A.3. Materiales Técnicos e Instrumentales.

A.4. Otras fuentes documentales.

B. Entrevistas en profundidad a informantes calificados

C. Grupos focales.

D. Revisión y análisis bibliográfico.

Las entrevistas y el material documental han sido identificados y

seleccionados considerando su pertinencia con respecto a los objetivos del estudio. Las entrevistas han sido dirigidas a (i) agentes profesionales que ocupan posiciones diferentes en la estructura del dispositivo analizado (operadores clínico –asistenciales y político - administrativos), (ii) informantes calificados que han desempeñado un papel estratégico respecto a la emergencia de nuevos agentes profesionales (formación profesional e inserción dentro del dispositivo bajo estudio), y (iii) responsables de la gestión del sistema de información para la infancia.

Los grupos focales se han constituido en una fuente de información valiosa en relación a los operadores clínico – asistenciales. Se optó por la técnica de grupo focal y no de discusión pues se propuso identificar la percepción y la visión de sus miembros en una situación dada, recuperando los relatos acerca de sus experiencias y las racionalidades que organizan sus prácticas²⁵. Se conformaron con el objetivo de discutir acerca del impacto de las propuestas del Plan CAIF sobre sus prácticas profesionales. Nuclearon a trabajadores sociales y psicomotricistas, y un tercer grupo convocó a “facilitadores”, todos ellos estudiantes universitarios avanzados. Este último grupo revistió especial interés para el análisis de lo que fueron las modalidades de intervención del Plan CAIF en conjunto con el programa INFAMILIA, pues esta figura fue creada en ese momento de la trayectoria institucional, volviendo al tradicional rol de educadores con la reabsorción de estas modalidades y la puesta en marcha de una propuesta única. Los grupos focales compuestos por agentes profesionales clínico – asistenciales se integraron adoptando como criterios (i) su localización en la ciudad de Montevideo, no sólo por razones de factibilidad sino también por disponer de un acceso más inmediato a la información generada desde instancias centrales; (ii) sus distintas pertenencias profesionales, centrándonos en trabajadores sociales, psicomotricistas y facilitadores o educadores por constituirse en el grupo de agentes profesionales más próximos a los intereses del estudio; (iii) su pertenencia a organizaciones empleadoras de

²⁵ De acuerdo a Canales (2006: 265), la diferencia entre el grupo de discusión y el grupo focal está dada porque “el primero es especialmente apto para el estudio de lo que hay de "normatividad" o modelos sociales -del deber-, y el segundo, para lo que hay de "realidad" o tipificaciones sociales -del saber”

distintas características (religiosas, técnicas, vecinales) que operan en la gestión tercerizada del Plan CAIF.

El material documental constituye una de las principales fuentes de información. Se ha seleccionado la producción documental referida a (i) documentos de órganos oficiales donde se delinean objetivos políticos y programáticos, estrategias y metas de gobierno, (ii) normas, decretos, leyes y resoluciones, que constituyen el sustrato legal donde reposa el andamiaje institucional, (iii) materiales técnicos e instrumentales especialmente referidos al uso del enfoque de riesgo, al desarrollo en la primera infancia, al despliegue de sistemas de información, y a la fundamentación teórico – metodológica de las propuestas de intervención diseñadas centralmente, y (iv) resultados de evaluaciones externas al Plan CAIF.

Si bien el Plan CAIF se constituye en una propuesta de protección social que cuenta con más de 300 Centros instalados a lo largo del territorio nacional, aportando gran heterogeneidad en cuanto a las características peculiares que asume su implementación local, el estudio se centra en el análisis de las transformaciones institucionales y tecnológicas presentes a partir del organismo rector del programa a nivel central²⁶. En ese sentido, las heterogeneidades y particularidades locales no son tomadas como parte del objeto de estudio y, por lo tanto, no se requiere la definición de criterios muestrales. De todos modos, cabe señalar que tal heterogeneidad en el “producto final” que llega a niños y familias se deriva de las propias características institucionales, y también tecnológicas, que asume el Plan CAIF y que sí son objeto del análisis propuesto.

Los impactos que las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social han tenido en los niveles de bienestar de la población atendida, tampoco forman parte de los intereses contenidos en el

²⁶ En el estudio titulado “Alternativas de protección a la infancia carente” (Midaglia, 2000), se presenta y analiza información de micronivel que “permite observar variaciones y aspectos sustantivos que el análisis genérico de un Plan por definición no recoge”. En este trabajo es posible adentrarse en la heterogeneidad del universo de instituciones que convenían con el Estado para la implementación de la propuesta CAIF.

presente estudio. Por ende, no se recogen datos ni discursos sobre este punto, el cual en sí mismo, sería objeto de posibles trabajos de investigación.

CAPITULO 1

LA EMERGENCIA DEL INDIVIDUO MODERNO Y SU INSCRIPCION EN SOPORTES COLECTIVOS DE INTEGRACION SOCIAL

En este capítulo no se propone historiar el proceso de emergencia del individuo moderno en relación a los soportes colectivos de integración social, sino que se trata de identificar los presupuestos en los que descansa la fabricación del individuo moderno. Se analiza la estrecha relación entre la emergencia del individuo moderno y la creciente relevancia de dispositivos y prácticas institucionales que fueron acompañando tal emergencia, actuando como sostenes, moldes, patrones, recursos, referencias, en fin, soportes colectivos, ya que hablar de:

“condición objetiva de posibilidad (...) es hablar de `recursos´ o de `capitales´ en el sentido de Bourdieu; es la capacidad de disponer de reservas que pueden ser de tipo relacional, cultural, económica, etc., y que son las instancias sobre las que puede apoyarse la posibilidad de desarrollar estrategias individuales” (Castel, 2003: 19)

La historia de la modernidad puede ser vista como la configuración de universos institucionales de sentido, ofrecidos al individuo para su “auto/hetero” determinación y modelaje como condición para su integración social, desde la ruptura con los lazos feudales hasta la consolidación de los estados de bienestar social. Los soportes colectivos en su función de integración social, construidos a lo largo de la modernidad, aparecen hoy en “crisis” y veremos en un segundo momento, cómo ese legado se transforma y/o continúa operando bajo condiciones de modernidad tardía.

1.1. RUPTURA DE LOS LAZOS FEUDALES Y GOBIERNO MODERNO DE LAS ALMAS

La modernidad es entendida como

“un período histórico que echó a andar alrededor del siglo XVIII en la Europa occidental con motivo de una serie de profundas transformaciones socioculturales e intelectuales y que alcanzó su madurez: 1) como proyecto cultural – con el despliegue de la Ilustración; 2) como forma de vida socialmente instituida – con el desarrollo de la sociedad industrial (capitalista y, posteriormente, también comunista)” (Bauman, 1996: 77).

Giddens (1991: 26 - 27) refiere a la modernidad,

“(...) num sentido muito geral para me referir às instituições e formas de comportamento impostos inicialmente na Europa posterior ao feudalismo, mas que no século XX ganharam, devido a seus efeitos, um caráter histórico mundial. O termo `modernidade´ pode ser considerado aproximadamente equivalente à expressão `mundo industrializado´, enquanto seja aceito que a industrialização não se reduz unicamente a seu aspecto institucional. (...) Utilizo a palavra industrialização para me referir às relações sociais que acarreta o emprego generalizado da força física e da maquinária nos processos de produção. Neste sentido, constitui um dos eixos institucionais da modernidade. Outro de seus aspectos é o capitalismo, termo que deve ser entendido como sistema de produção de mercadorias que abrange tanto os mercados de produtos competitivos quanto a transformação em mercancia da força de trabalho”

La modernidad trajo consigo una alteración radical en los modos de vida y en las relaciones establecidas entre los individuos y las instituciones a partir de la construcción de un “ethos” que atraviesa todas las dimensiones del espacio social. El “ethos” moderno se funda sobre los restos de las destruidas formas institucionales y relacionales características del orden feudal. Y de acuerdo con Giddens (1994), cobra su máxima expresión a lo largo del siglo XX cuando, dos de los ejes institucionales de la modernidad, alcanzan su “madurez”: el proceso de industrialización y el desarrollo del capitalismo.

Giddens retoma la tradición sociológica clásica con el objetivo de sentar las dimensiones institucionales de la modernidad. Señala que para Marx, el capitalismo ha sido la principal fuerza transformadora que configura el mundo moderno²⁷. Y, por otro lado, señala que para Durkheim el origen de las instituciones modernas es producto de la industrialización²⁸.

Afirma Giddens (1994: 60-64) que, tanto el capitalismo como el industrialismo, se constituyen en dos dimensiones institucionales de la modernidad, en tanto el primero refiere a un sistema de producción de mercancías, y el segundo se caracteriza por el uso de fuentes inanimadas de energía material y de maquinaria en la producción de artículos.

Junto con el capitalismo desaparece la comunidad y emerge la sociedad. Ya es clásica la distinción realizada por Tönnies (1979) acerca de las ideas de comunidad y sociedad. Sus reflexiones al respecto permiten introducir el análisis sobre la emergencia del individuo moderno en el marco

²⁷ “Con el declive del feudalismo, la producción agraria que tenía su base en el señorío local fue reemplazada por la producción dirigida a mercados (...) con lo que se transformó en mercancía no sólo una indefinida variedad de bienes de consumo sino también la misma mano de obra. El orden social que emerge de la modernidad es capitalista, tanto en su sistema económico como en lo que respecta a sus otras instituciones” (Giddens, 1994: 23).

²⁸ “El carácter rápidamente cambiante de la vida social moderna, no deriva esencialmente del capitalismo sino del impulso propulsor de la compleja división del trabajo que engarza la producción a las necesidades humanas a través de la explotación industrial de la naturaleza. No vivimos en un orden capitalista, sino en uno industrial” (Giddens, 1994: 24).

de lo que entendemos como sociedades modernas. La principal característica de la comunidad consiste en que es una instancia percibida por sus miembros como una entidad natural y trascendental, unida mediante lazos familiares, religiosos y de amistad. Por otra parte, la sociedad, desprovista de un carácter trascendental y sagrado, será reconocida como un producto que es posible transformar, y el escenario urbano se constituye en el espacio de tejido de los vínculos sociales, que ya no se verán constreñidos por lazos exclusivamente religiosos, familiares o comunitarios. En ambos casos, tanto en la comunidad como en la sociedad, se reconoce que las instancias colectivas prevalecen más que las voluntades individuales. En la sociedad, lo que observa es la posibilidad del conflicto moral que vincula al individuo con su colectivo (Gurney y Aguirre, 1980). La idea de individuo sólo es posible con el pasaje de la comunidad a la sociedad como forma de organización de los vínculos sociales.

En este pasaje de la comunidad a la sociedad, y por lo tanto, en la emergencia del individuo moderno, está contenido el proceso de destradicionalización que necesariamente acompaña el abandono del feudalismo y la entrada del capitalismo y la industrialización. La emergencia de la burguesía como clase en el poder significó la destrucción de todas las relaciones feudales pues

“las abigarradas ligaduras feudales que ataban al hombre a sus `superiores naturales´ las ha desgarrado sin piedad para no dejar subsistir otro vínculo entre los hombres que el frío interés, el cruel `pago al contado´ (...) La burguesía ha despojado de su aureola a todas las profesiones que hasta entonces se tenían por venerables y dignas de piadoso respeto. Al médico, al jurisconsulto, al sacerdote, al poeta, al sabio, los ha convertido en sus servidores asalariados” (Marx y Engels, 1953: 40)

Abandonar la tradición fue el prerequisite que posibilitó la emergencia del individuo moderno en tanto sujeto liberado de las ataduras

derivadas de la religión y de las jerarquías sociales²⁹.

En palabras de Hobsbawm (1996: 19), “na década de 1860, uma nova palavra entrou no vocabulário econômico e político de mundo: ‘capitalismo’”. La ruptura con el orden feudal, lejos de significar los inicios de una sociedad en la que los individuos conducen sus vidas libremente, conduce al fenómeno de la alienación del individuo en el mercado bajo el manto de la ideología del mercado libre donde todos perseguimos nuestros intereses particulares, siendo el resultado de este choque, el bienestar global (Zîzêk, 2001: 360-362).

El triunfo del capitalismo fue el triunfo de una sociedad que creyó en la libre iniciativa individual como motor del crecimiento y el progreso. Una economía basada en la libre competencia privada – individual, donde el mérito y la inteligencia se constituyeron en atributos centrales del individuo,

“deveria não somente criar um mundo de plena distribuição material mas também de crescente esclarecimento, razão e oportunidade humana, de avanço das ciências e das artes, em suma, um mundo de continuo progresso material e moral. Os poucos obstáculos ainda remanescentes no caminho do livre desenvolvimento da economia privada seriam levados de roldão. As instituições do mundo, ou mas precisamente daquelas partes do mundo ainda não excluídos pela tirania das tradições e superstições, ou pelo infortúnio de não possuírem pele branca (...) gradualmente se aproximariam do modelo internacional de um ‘Estado-nação’ definido

²⁹ “La burguesía no puede existir sino a condición de revolucionar incesantemente los instrumentos de producción y, por consiguiente, las relaciones de producción, y con ello todas las relaciones sociales. La conservación del antiguo modo de producción era, por el contrario, la primera condición de existencia de todas las clases industriales precedentes. Una revolución continua en la producción, una incesante conmoción de todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes distinguen la época burguesa de todas las anteriores. Todas las relaciones estancadas y enmohecidas, con su cortejo de creencias y de ideas veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de haber podido osificarse. Todo lo estamental y estancado se esfuma; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven forzados a considerar serenamente sus condiciones de existencia y sus relaciones recíprocas” (Marx y Engels, 1953: 40 - 41)

territorialmente, com uma Constituição garantindo a propriedade e os direitos civis (...)" (Hobsbawm, 1996: 19).

El conocimiento, el progreso y la razón constituyen los ejes a partir de los cuales el mundo se libera de las tradiciones y las supersticiones que caracterizaban el orden feudal³⁰; el Estado – nación, la propiedad privada y los derechos civiles han sido las formas institucionales que permitieron la consolidación del nuevo orden y junto a él la emergencia del individuo moderno. En palabras de Dubet (2003: 8) “o `sujet du Roi´ passa a ser `sujet du Droi´, isto é, cidadão, sujeito natural de direito, ser livre da tirania e das relações de avassalamento”.

La ruptura con el orden feudal no podía significar otra cosa que la posibilidad de pensar al individuo por fuera de su relación con la trascendencia, lo divino, lo sagrado, y también por fuera de las jerarquías sociales establecidas; significa pensar en sociedad en vez de comunidad. O en términos de Durkheim, significa el pasaje de sociedades que, regidas por mecanismos de solidaridad mecánica, complejizan de tal modo el proceso de división del trabajo, dando lugar a otro tipo de solidaridad a la que denomina orgánica.

“Mas, se a divisão do trabalho produz a solidariedade, não é apenas porque ela faz de cada indivíduo um `trocador´, como dizem os economistas; é porque ela cria entre os homens todo um sistema de direitos e deveres que os ligam uns aos outros de maneira duradoura” (Durkheim, 1995: 429)

El progreso de la división del trabajo, los procesos de urbanización e industrialización colocan en cuestión la eficacia de las solidaridades familiares y comunitarias como mecanismos de protección social.

³⁰ “A estruturação intelectual do mundo burguês excluía as antigas forças religiosas da análise de um universo no qual o sobrenatural e o milagroso não podiam ter nenhum papel” (Hobsbawm, 1988: 341)

Además del capitalismo y del industrialismo como dimensiones institucionales de la modernidad, Giddens (1994) considera el desarrollo de las capacidades de vigilancia, referida a la supervisión de las actividades de la población, y el control de los medios de violencia de forma monopólica dentro de un territorio determinado. Importa destacar, a los efectos del análisis aquí propuesto, que la vigilancia

“es fundamental en todos los tipos de organización asociados al establecimiento de la modernidad, particularmente al estado nacional, cuyo desarrollo se ha ido entretejiendo históricamente con el capitalismo en su desarrollo mutuo” (1994: 63).

La preocupación durkheimniana frente al riesgo de la anomia ante la desvinculación de un gran número de personas de las solidaridades familiares y comunitarias, da cuenta de la necesidad de supervisión de las actividades de la población. Para Durkheim, sólo la instancia de lo colectivo, representada, en parte, por el Estado, puede desplegar intervenciones para asegurar el mantenimiento del tejido social. Castel (2003) analizará el desarrollo de la sociedad salarial como forma de conjurar el riesgo de anomia, tal como retomaremos más adelante.

En su obra “La educación moral” (1991), Durkheim expresa un conjunto de preocupaciones acerca de la necesidad social de control y regulación moral de los individuos por parte del colectivo. Para Durkheim, la emergencia del individuo moderno debía ir acompañada de nuevas instancias colectivas de integración social: “Para que el hombre sea un ser moral es necesario que se atenga a algo más que a sí mismo; es necesario que se sienta solidario con una sociedad, por humilde que sea”. Serán el derecho y la moral los vínculos que unen a los individuos entre sí y con el colectivo; corresponde a ellos el convertir una “masa de individuos” en un “todo coherente” (Durkheim, 1995: 420).

De los mecanismos de vigilancia sobre las actividades de la

población se ha ocupado Foucault en gran parte de su obra. En “El sujeto y el poder” establece claramente que el objeto de su obra ha sido “elaborar una historia de los diferentes modos por los cuales los seres humanos son constituidos en sujetos”. En ese sentido, es central la idea de “gobierno”, entendida como la forma en que el comportamiento de los individuos debe ser dirigida estructurando el campo de acción posible de los otros. Y es el Estado la instancia de poder político que tiene la particularidad de constituir una forma de poder individualizante y totalizante³¹.

Foucault analiza el entrelazamiento de las técnicas de individualización³² y los procedimientos de totalización con el Estado moderno en procura de la integración a partir del modelaje de los individuos,

“No creo que podamos considerar al ‘Estado moderno’ como una entidad desarrollada por encima de los individuos, ignorando lo que son e incluso su propia existencia, sino por el contrario; como una estructura muy sofisticada a la cual los individuos pueden ser integrados bajo una condición: que esa individualidad pueda ser moldeada de otra forma y sometida a una serie de patrones muy específicos. De cierto modo podemos ver al Estado como a una moderna matriz de individualización, o una nueva forma de poder pastoral” (Foucault, 1996: 12)³³

Para Foucault (1996: 18), el Estado moderno constituye una forma

³¹ “Creo que en la historia de las sociedades humanas (...) nunca ha habido una combinación tan tramposa en la misma estructura política de las técnicas de individualización y de los procedimientos de totalización” (Foucault, 1996: 11)

³² Corresponde señalar que Foucault refiere a la individualización en tanto técnicas de gobierno poblacional que dan lugar a la emergencia de la noción de caso y a la posibilidad de su inscripción en un campo documental. Individualización, en Foucault, no consiste en la atribución de responsabilidades individuales por los infortunios de las trayectorias biográficas, sentido éste, atribuido por los autores pertenecientes a la corriente de la modernización reflexiva.

³³ El poder pastoral en su forma eclesiástica habría prácticamente desaparecido pero no así sus funciones, punto central de la reflexión foucaultiana en relación a cómo determinadas técnicas, mecanismos y procedimientos se recuperan bajo nuevas formas institucionalizadas.

de institucionalizar relaciones de poder de modo tal de llevar adelante su función: “poner todo bajo su égida, la existencia de una vigilancia general, el principio de regulación y en cierta medida también la distribución de todas las relaciones de poder en un entramado social dado”. Entiende por gubernamentalidad:

“el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal a la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (2006: 136)³⁴

En el marco de esta nueva funcionalidad del Estado moderno, el poder pastoral adquiere características particulares: el objetivo de la salvación de las almas en el más allá es sustituido por objetivos de integración, protección y seguridad; se multiplican los agentes del poder pastoral a partir de su ejercicio en el marco de los aparatos del Estado, las organizaciones filantrópicas, la medicina y la familia; el desarrollo del conocimiento giraría en torno a un rol totalizante vinculado a la población y otro analítico referido al individuo.

El debilitamiento de los lazos feudales trajo consigo la necesidad de aggiornar las formas de regulación de la conducta individual. De este modo, el Estado moderno, al incorporar una nueva forma de poder pastoral “secularizado”, sustituye la finalidad religiosa de la salvación por la finalidad de la integración social a partir de la inscripción del sujeto en formas de protección, que a su vez, desarrollan intervenciones modeladoras del mismo. El proceso de gubernamentalización del Estado transforma las

³⁴ El pastorado, “es un arte de gobernar a los hombres y creo que por ahí debemos buscar el origen, el punto de formación y cristalización, el punto embrionario de esa gubernamentalidad cuya aparición en la política marca, a fines del siglo XVI y durante los siglos XVII y XVIII, el umbral del Estado moderno” (Foucault, 2006: 193). Gubernamentalidad también refiere a la tendencia hacia la preeminencia del “gobierno” como tipo de poder sobre todos los demás, y también al resultado del proceso por el que el Estado crecientemente se “gubernamentalizó” (Foucault, 2006: 136).

funciones domésticas y privadas (familiares, económicas) en asuntos a ser gestionados públicamente (Palamidessi, 1998: 90). Las relaciones de proximidad familiar y comunitaria fueron debilitadas, en un primer momento, por los procesos de mercantilización de la economía capitalista. A su vez, los soportes colectivos de protección asociados a la emergencia y consolidación de los Estados de Bienestar, también contribuyeron, en un segundo momento, a debilitar el potencial protector de estas instancias al desplazarlas en las funciones que habían desarrollado en tanto redes de protección cercana³⁵.

Para Castel es imposible comprender la emergencia del individuo moderno sin referirse al papel desempeñado por las protecciones de carácter social. Es posible hablar del individuo moderno desde el momento en que éste cuenta con soportes en los que apoyar sus estrategias³⁶. Existir como individuo supone la propiedad de sí mismo y se es propietario de sí mismo bajo la condición de ser propietario: “o, para decirlo de otro modo, es por medio de la propiedad privada, deviniendo propietario, que el hombre puede acceder a la propiedad de sí” (Castel, 2003: 13). Refiere así al pensamiento de Locke, para quien el hombre deviene propietario como producto de la relación de transformación de la naturaleza³⁷:

“sólo las sociedades modernas podrán ser sociedades de individuos

³⁵ En el punto siguiente, se retoman los planteos de Lasch (1984) sobre la expropiación por el Estado de funciones otrora desempeñadas por las familias, y cómo esta pretensión de modelaje trajo aparejado el debilitamiento de la familia y su relativa dependencia de los sistemas expertos y de los soportes institucionales.

³⁶ “En las sociedades precapitalistas y preestatales poco diferenciadas los hombres tendían a vivir aislados en pequeñas unidades de sobrevivencia que mantenían escasas relaciones de intercambio entre sí. En este tipo de configuración el peligro y la inseguridad constituyen el ambiente natural de vida de los individuos. La probabilidad del despliegue de la violencia y la agresión es muy elevada. Las subjetividades se forman para la lucha, el ataque y la defensa. El orden es un orden impuesto mediante determinaciones extremas. Nada invita a regular los instintos y las emociones y los afectos. Este es el punto de partida” (Tenti, 2000: 81). Será el advenimiento de la modernidad -con sus formas industriales y capitalistas de producción y organización del trabajo, y fundamentalmente a lo largo del siglo XX- que generará las condiciones para la emergencia y consolidación de un sistema de protección destinado a conjurar el peligro y la inseguridad características del período anterior.

³⁷ “Más allá de los meandros de su pensamiento, yo tomo aquí a Locke como testigo de su momento histórico, en los comienzos de la modernidad, tomando conciencia de que, a partir de ese momento, para existir como individuo independiente se hace necesario ser propietario” (Castel, 2003: 15)

(...) antes de la modernidad, el individuo no puede ser sino 'excepcional' en el sentido fuerte del término: se despega como una excepción sobre un fondo de regulaciones colectivas" (Castel, 2003: 15-16).

Cuando el individuo emerge en los siglos XVII y XVIII, sólo aquellos que reunían la condición de propietarios se constituían como individuos: el primer soporte de la individualidad ha sido la propiedad privada, la que permitía al individuo existir por sí mismo y no como dependiente.

Los soportes presentes en el orden feudal, en la forma de las tutelas tradicionales bajo el poder de la religión, los órdenes y estatutos establecidos, producían hombres hetero-determinados y no individuos en el sentido que le es atribuido por Castel. De este modo, el apelo a la responsabilidad individual no tenía ningún sentido pues "las desigualdades estaban justificadas por el plan divino de la creación, la naturaleza, o la tradición" (Castel, 2003: 45).

Es con el advenimiento de la modernidad que se produce "una transformación decisiva del régimen de la subordinación" el cual se centrará en la separación de la propiedad y el trabajo en la sociedad industrial, o dicho en otros términos, surgen nuevas formas de subordinación "fundadas sobre la explotación del trabajo" (Castel, 2003: 29). En ese sentido, la simple libertad para vender la fuerza de trabajo convierte a los hombres solamente en propietarios de su cuerpo: la propiedad de sí se reduce a la propiedad del cuerpo. Solamente con el surgimiento de la propiedad social a fines del siglo XIX y su afirmación en el siglo XX, se consolidará un sistema de soportes colectivos que permiten que la propiedad de sí trascienda la mera propiedad del cuerpo: "La propiedad social representa una nueva condición, un recurso históricamente inédito para asegurar el acceso a la independencia y a la propiedad de sí" (Castel, 2003: 40)³⁸. Y de

³⁸ La propiedad social incluye "la protección social, la habitación social, los servicios

este modo, es con la experiencia de la modernidad que adquiere sentido el apelo a la responsabilidad del individuo “moderno”:

“la sociedad moderna (es la) primera formación social en la que el individuo ve que se le atribuye la responsabilidad de su destino, pero en la que al mismo tiempo las determinaciones objetivas, el dinero, el nacimiento, los diferentes tipos de capitales, continúan pesando sobre ese destino” (2003: 45-46)

Tenti (2000) retoma a Donzelot, quien en “La invención de lo social” describe el surgimiento y desarrollo de mecanismos tendentes a promover la integración social. Analiza cómo estos mecanismos se legitimaron socialmente en tanto se constituyeron en intervenciones que administraron el conflicto atendiendo a “los heridos de la civilización”.

“Estas políticas se justificaban por el principio de la solidaridad entre distintos grupos constitutivos de la sociedad. La integración social, en especial en la etapa de constitución y despliegue de las formaciones sociales-estatales (la nación moderna), fue un objetivo deliberadamente buscado desde el Estado (...) Más adelante, lo que se dio en llamar Estado providencia fue el resultado institucional de esos esfuerzos hechos para reconstituir a la sociedad en una unidad relativa contra las múltiples amenazas de fragmentación y conflicto que generaba la propia expansión de la modernidad. La intervención social del Estado vino a curar las desigualdades más extremas y a reparar las disfunciones más evidentes, `garantizando un mínimo de seguridad para todos” (Tenti, 2000: 94)

Bauman, por su parte, se refiere al proceso de emergencia del individuo moderno como un “proceso de civilización” en el que la libertad y

públicos, un conjunto de bienes colectivos provistos por la sociedad y puestos a disposición de los no – propietarios para asegurarles un mínimo de recursos, que les permita escapar de la miseria, de la dependencia y de la degradación social” (Castel, 2003:39)

la seguridad se constituyeron en los “artículos que se intercambiaron”.

“La individualización podía ser pródiga y generosamente indiscriminada al arrojar el don de la libertad personal en cada mano que se tendía, pero el paquete de libertad *cum* seguridad (o, más exactamente, seguridad *a través* de la libertad) no se ofrecía de forma generalizada. Sólo estaba a disposición de unos pocos clientes selectos. La oportunidad de disfrutar de la libertad sin pagar el duro y prohibitivo precio de la inseguridad (o al menos sin acreedores que exigieran pago instantáneo) era privilegio de unos pocos; pero estos pocos dieron el tono a la idea de emancipación durante los siglos venideros” (Bauman, 2005: 31)

Así como Castel analiza la emergencia del individuo moderno en relación al surgimiento de la propiedad social concluyendo que ésta volvió posible la “propiedad de sí”, Bauman coloca el tema de la seguridad y la libertad y la relación de “intercambio” entre ambos como elemento central para comprender al individuo moderno. Aquellos que no disponían del paquete de libertad con seguridad, debían participar del intercambio de libertad por seguridad:

“La organización moderna – capitalista – de la cohabitación humana era jánica: una de sus caras era emancipadora, la otra coercitiva, y cada una de ellas estaba vuelta hacia un segmento distinto de la sociedad (...) Para expresarlo sin ambages: la emancipación de algunos exigía la represión de otros. Y eso es exactamente lo que ocurrió: en la historia, tal ocurrencia se cumplió bajo el nombre, un tanto eufemístico, de ‘revolución industrial’. Las ‘masas’ fueron arrancadas de su rígida rutina antigua (la red de interacciones comunales gobernada por el hábito) para ser introducidas a la fuerza en una rígida rutina nueva (la de la fábrica gobernada por el trabajo regulado), donde su represión podía servir mejor a la causa de la emancipación de sus represores” (Bauman, 2005: 34-35)

El surgimiento del orden social capitalista requería transformar a las “masas” a través de la disciplina y el orden, de forma tal de limitar su libertad y gobernar sus instintos³⁹. Para alcanzar tal transformación de las masas era necesario destruir los lazos apoyados en la comunidad en nombre de la libertad individual. Bauman (2005: 36) refiere al siglo XIX como el siglo de “las grandes dislocaciones, desligamiento, desintegración y desarraigo (así como de los desesperados intentos de religamiento, reintegración y rearraigo)”.

En este proceso, el sentido del trabajo es modificado substantivamente vaciándose de los contenidos que conllevaba. Bauman retoma a Weber y Marx para señalar cómo el capitalismo separó la esfera de la producción del ámbito familiar y con ello destruyó la asociación entre el trabajo como forma de ganarse la vida y los lazos afectivos, familiares y de vecindad. Y todo ello en nombre de la libertad individual que permitiría convertir la identidad humana en una “tarea” en lugar de algo “dado” (Bauman, 2001: 166).

La sociedad moderna se ha construido históricamente a través de una forma particular de gestionar personas, conductas, imponer pautas y dirigir las acciones de los individuos bajo el imperativo de ordenar y mantener el orden establecido. Esa forma particular de gestión significó la sustitución de la tradición “sostenida comunalmente por una rutina construida / diseñada” (Bauman, 2005: 50). Pensando en términos de soportes colectivos de integración social, el trabajo ha sido central en la construcción y diseño de una “rutina” - propia del nuevo orden social- desprovista de los lazos que unían al individuo, la familia, la producción, la vecindad, o sea, el pasaje de la comunidad a la sociedad, tal como fue concebido y caracterizado por

³⁹ “Las masas son perezosas e ignorantes, no admiten gustosas la renuncia al instinto, siendo (in)útiles cuantos argumentos se aduzcan para convencerlas de lo inevitable de tal renuncia, y los individuos se apoyan unos a otros en la tolerancia de su desenfreno. En resumen, el hecho de que sólo mediante cierta coerción puedan ser mantenidas las instituciones culturales es imputable a dos circunstancias ampliamente difundidas entre los hombres: la falta de amor al trabajo y la ineficacia de los argumentos contra las pasiones” (Freud *Apud* Bauman, 2005: 34)

Tönnies (1979).

“En las sociedades capitalistas de posguerra los mecanismos de diferenciación funcional se despliegan al máximo al igual que las cadenas de interdependencia. La mayoría de los hombres ocupa un lugar y cumple una función (economías de pleno empleo) y la integración de la sociedad adquiere un grado notable” (Tenti, 2000: 82)

Rosanvallon (1995: 130) señala que el derecho a la asistencia fue proclamado junto con el derecho a vivir del trabajo propio, siendo la asistencia un sustituto del derecho al trabajo en tanto garantía de integración social. Tal consagración va de la mano de la preocupación por “(...) poner a trabajar a unas clases virtualmente peligrosas, para controlarlas y moralizarlas; existe la preocupación de fijar en un territorio a los vagabundos y la gente sin vínculos” (Rosanvallon, 1995: 132)

Y tal preocupación se vincula con la necesidad de producir sociedad. Para su autoconformación y automodelaje la sociedad moderna se apoyó en ciertas formas institucionales que en su conjunto constituyen lo que Dubet (2002) designa como “programa institucional” y que implica:

(i) el desarrollo de un “trabajo sobre los otros, es decir, las actividades asalariadas, profesionales y reconocidas que intentan explícitamente la transformación del otro (...) el ensamble de las actividades profesionales que participan de la socialización de individuos” con el objetivo de actuar sobre conductas, sentimientos, valores y representaciones individuales (Dubet, 2002: 9);

(ii) y ese trabajo sobre los otros constituye una mediación entre los valores universales y los valores de los individuos particulares, orientado por la creencia en un proceso de socialización que procura inculcar las normas que conforman al individuo y, al mismo tiempo, le

otorgan autonomía y libertad (Dubet, 2002).

Dubet (2002) analiza lo que denomina como programa institucional en tanto un tipo particular de socialización que, no sólo se propone inscribir una cultura en un individuo, sino que también designa una forma de desarrollo de tal proceso que transforma los valores y los principios en acción y en subjetividad mediante un trabajo llevado adelante en un encuadre profesional específico y organizado.

Este programa institucional se constituye en un núcleo central para la comprensión de la modernidad y la construcción del individuo moderno. La sociedad tradicional no tuvo necesidad de un programa institucional ten el sentido que Dubet le atribuye: el individuo era totalmente devorado por la colectividad y estaba totalmente privado de iniciativa individual.

Señala que, en la medida en que la modernidad es llamada a representarse bajo la forma de un proyecto cultural coherente, universal y racional, ella no cesa de construir los programas institucionales de escuelas, iglesias, tribunales, instituciones de caridad y científicas susceptibles de producir a los individuos: una sociedad que reposa en un Dios universal, en la ciencia y la razón, no puede confiar la formación de actores a la sola rutina de las relaciones domésticas. Ella debe constituir un cuerpo de profesionales encargados de realizar esta tarea. Es sólo de este modo que ella produce su historicidad (Dubet, 2002: 28 -29).

El programa institucional reposa sobre la resolución de una paradoja fundamental: en un mismo movimiento, el socializa al individuo y pretende constituirlo en sujeto. La creencia en la continuidad de estos procesos está en el corazón del programa institucional. De un lado, la institución socializa al individuo en el mundo tal cual es, ella le inculca un habitus y una identidad conformes a las exigencias de la vida social. De otro lado, el programa institucional, al empujar al individuo hacia la integración social, construye un individuo capaz de matizarse y de construir su libertad por

gracia de la razón. En otras palabras, la socialización y la subjetivación se engarzan en un mismo proceso. Señala que esta es la verdadera magia del programa institucional, que produce un individuo autónomo, es decir un actor conforme a las normas, a las reglas sociales, y un sujeto construido a sí mismo, un individuo donde el Yo reflexivo no puede jamás ser confundido totalmente con nuestro Mi social. Es en esto que el programa institucional es profundamente moderno (2002).

La tradición sociológica clásica ha entendido a la modernidad como la emergencia progresiva de la individualidad y por tanto como la afirmación del individuo. Para gran parte de los autores clásicos, algunos de los cuales hemos retomado en estas notas, la división del trabajo está en el origen de la emergencia del individuo moderno, al promover el desprendimiento de la comunidad y una “autonomía relativa de las conciencias”: la autonomía consiste en obedecer las propias leyes, que son también las leyes de la ciudad, pero es una obediencia reflexiva. El gobierno subjetivo del yo está en conformidad con el gobierno de la ciudad (Dubet, 2002: 37).

Dubet (2002: 39-41) retoma a Elías quien asocia la fabricación de individuos a la modernidad mostrando que la conciencia del yo es producto del reforzamiento de la socialización. Cuanto más socializado, más soy un individuo, más soy un sujeto pues he interiorizado la obligación de ser libre y en consecuencia, de ser mi propio censor. Es aquí que el programa institucional interviene. Afirma que el planteo de Elías toca el centro paradójico sobre el que se sostiene el programa institucional: en el proyecto mismo de la modernidad, la socialización es conocida como un proceso paradójico de creación de conductas y de actores conformes, y de sujetos conscientes de sí mismos, obligados y capaces de ser libres y de gobernar sus vidas.

De esta forma, el programa institucional se constituye en un soporte colectivo ordenador de la “obrigação de ser livre, de ser sujeito, de ser o autor de sua vida” (Dubet, 2003) en tanto exigencia de la modernidad sobre

los individuos.

“(…) a concepção moderna do indivíduo nunca afirmou outra coisa além do elo de necessidade entre a igualdade e a liberdade, o que produz uma definição ‘heróica’ do sujeito que se constrói a si próprio (...). O fato deste ideal nunca ter sido realizado de maneira perfeita, longe disto, não impede que ele se imponha como a única norma de igualdade suscetível de produzir desigualdades elas próprias aceitáveis” (Dubet, 2003: 52)

Hay un principio de continuidad que va del control social a la subjetivación y es esta creencia la que caracteriza al programa institucional pues para doblegar la naturaleza humana se recurre a la disciplina. La sanción disciplinaria frente a la falta de la que es portador el individuo es una acción moral que contribuye a mantener la paz, y fundamentalmente, ella recuerda que existe una ley y una libertad de elección del sujeto.

El recurso a la violencia y a la disciplina son inherentes al programa institucional; éste se constituye en un aparato de producción de disciplina y de justificación de la violencia “en la medida en que creemos en los principios que lo fundamentan” (Dubet, 2002: 47). Y es esta concepción del programa institucional, sus elementos y representaciones, lo que se está descomponiendo, tal como será analizado en el segundo capítulo.

1.2. LOS MODERNOS ESTADOS DE BIENESTAR SOCIAL

En la tradición sociológica, la modernidad es relatada de forma tal que aparece con sus dos caras (Dubet, 2003: 6): la igualdad democrática (“na modernidade os indivíduos são considerados como cada vez mais iguais e suas desigualdades ‘empíricas’ não podem basear-se nem no nascimento, nem na raça, nem na tradição”) y la desigualdad capitalista (“as

desigualdades de classes não constituem uma herança do passado, mas um elemento fundamental, estrutural, das sociedades modernas, isto é das sociedades capitalistas”)⁴⁰.

Esta contradicción de la modernidad se resuelve en el pensamiento de Durkheim, para quien las desigualdades de clase y la igualdad de los individuos se vuelven compatibles a partir de la división del trabajo y la intervención pública:

“Uma vez que os conflitos sociais provenientes das desigualdades são negociados, eles geram um modo de regulação política que torna mais ou menos compatível a igualdade de princípio dos indivíduos com as desigualdades funcionais do capitalismo. Em outras palavras, o encontro da igualdade democrática e das desigualdades capitalistas gera a formação do Estado – Providência e de um sistema de proteções e de direitos sociais” (Dubet, 2003: 28)

Este sistema de protecciones sociales se desarrolla fuertemente a lo largo del siglo XX. Hobsbawm (1995: 255 - 256) señala que la “era de oro” del capital (1945 – 1973) fue un fenómeno mundial, más allá del hecho, no menor, de que la riqueza no llegara a la mayor parte de la población mundial. Durante este período se registra, a nivel planetario, un aumento de la población, el aumento de la expectativa de vida y el aumento de la producción de alimentos por encima del crecimiento poblacional.

Estos años son testigos del fortalecimiento de la intervención reguladora del Estado. El nacimiento y consolidación de los estados de bienestar social se constituye en un punto de inflexión histórico con respecto a las relaciones establecidas entre la institucionalidad política y los

⁴⁰ Dubet (2003: 52-53) ejemplifica con el deporte la puesta en escena del enfrentamiento de la igualdad de los competidores y la justa jerarquía en cuanto a su desempeño; como escenario donde la igualdad democrática, garantizada por reglas y árbitros establecidos para todos los competidores, y la desigualdad capitalista, basada en el mérito y el trabajo de cada competidor, se presentan en tanto ficción que combina libertad, igualdad y mérito.

individuos. Considerando el desarrollo histórico de la humanidad, se trata de una “excepcionalidad” enmarcada en los años dorados. Significó la materialización de un “pacto de clases” por el cual el Estado se vuelve permeable a las demandas de las clases subalternas en busca de legitimación política y del incremento en las tasas de lucro del capital (Netto, 1992: 25)⁴¹. Se trata del ejemplo más acabado de los esfuerzos modernos en la administración de la contradicción intrínseca a la modernidad bien señalada por Durkheim: de un lado, las desigualdades de clase y, de otro, la igualdad de los individuos.

Esa configuración institucional particular que adoptó el Estado fue posible en un momento determinado del desarrollo del capitalismo en el cual se vuelve necesario garantizar la conservación física de la fuerza de trabajo que se encontraba amenazada por los mecanismos de superexplotación (Mandel *Apud* Netto, 1992: 22).

“Este é um elemento novo: no capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as seqüelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo (...) no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem” (Netto, 1992: 22)

El desarrollo del capitalismo en sus años dorados se apoyó en un gran incremento de la producción al tiempo que requería mayores niveles de consumo y, por lo tanto, el mayor número posible de consumidores. En

⁴¹ El “pacto de clases” se expresó en la acción de un Estado que regulaba las relaciones capital – trabajo, los “patrones”, que aceptaban salarios altos en un momento de lucros crecientes, los trabajadores, que veían aumentar sus ingresos y las prestaciones del Estado social, y el gobierno, que conseguía estabilidad política y neutralización de los partidos comunistas (Hobsbawm, 1995: 277). Construir una economía industrial basada en la empresa privada requería su combinación con motivaciones lejanas a la lógica del libre mercado: “por exemplo com a ética protestante; com a abstenção da satisfação imediata; com a ética do trabalho árduo; com a noção de dever e confiança familiar; mas decerto não com a antinômica rebelião dos indivíduos” (Hobsbawm, 1995: 25).

economías de pleno empleo crecía el consumo de las clases trabajadoras que olvidaron el fenómeno del desempleo masivo⁴².

Aquellos países que de alguna manera no gozaban de estos nuevos beneficios debían esperar activamente poniendo en práctica políticas modernizadoras para ingresar al mundo del desarrollo. Hobsbawm (1995) intenta explicar qué hizo posible ese salto de la economía a nivel mundial. Parte de afirmar que se registra una reestructuración sustancial del capitalismo junto con avances en la internacionalización de la economía. La economía “mixta” es producto de la reestructuración del capitalismo, asignando al Estado un papel planificador y de modernización económica, y un papel tendente a garantizar un mercado de consumo de masa (pleno empleo, seguridad social y asistencia). Por su parte, la internacionalización de la economía multiplicó la capacidad productiva y la división del trabajo a nivel mundial.

Señala, en segundo lugar, el casamiento entre el liberalismo económico y la demoracia política que llevó a los decisores a la convicción de que era necesario colocar ciertas vallas al libre mercado justificando la presencia más fuerte del Estado.

“Durante mais ou menos trinta años houve consenso entre os pensadores e formuladores de decisões ‘ocidentais’ (...) Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto não fossem comunistas” (Hobsbawm, 1995: 268)

⁴² “E se os tempos se tornassem difíceis para eles, não haveria um Estado previdenciário universal e generoso pronto a oferecer-lhes proteção, antes nem sonhada, contra os azares da doença, da desgraça e mesmo da terrível velhice dos pobres?”(Hobsbawm, 1995: 262)

Bauman (2005: 46) señala que, durante gran parte de su historia, la modernidad, como hemos visto, fue una época de “ingeniería social”, acentuándose este carácter con el desarrollo de los Estados de Bienestar.

“Durante cerca de medio siglo, y en particular durante las `tres décadas gloriosas´ de `pacto social´ (...) la `fábrica fordista´ sirvió de modelo de un ideal que imitaron con éxito diverso todas las demás empresas capitalistas (...) no estaba en tela de juicio la suposición de que los procesos sociales en general y el trabajo productivo en particular requerían ser gestionados en vez de librados a su propio impulso”

La fábrica fordista como modelo ideal, es tomada por Gramsci al analizar la relación del Estado con el conjunto de la población a partir de los cambios en los patrones de producción de la época. Los fenómenos del taylorismo y del fordismo permiten a Gramsci (2000: 66) concluir que “la hegemonía nace de la fábrica y para ejercerse sólo tiene necesidad de una mínima cantidad de intermediarios profesionales de la política y de la ideología”.

Establece una relación entre la difusión de ciertos modos de vida y los requerimientos de los dinámicos métodos de producción, ante lo cual entiende necesario estudiar lo que denomina como “iniciativas puritanas de los industriales americanos tipo Ford”, cuya finalidad consiste en “conservar, fuera del trabajo, un cierto equilibrio psico-físico que impida el colapso fisiológico del trabajador, exprimido por el nuevo método de producción” (Gramsci, 2000: 82).

El Estado interviene en la vida privada de los trabajadores como intento de controlar aquellos modos de vida que pudieran convertirse en “disfuncionales” para los requerimientos de acumulación vigentes en el sistema capitalista. En este sentido, la “lógica” de acción aparece claramente descrita por Gramsci al ocuparse de *“Algunos aspectos de la cuestión*

sexual” y en “*Animalidad e industrialismo*” en *Americanismo y Fordismo*, donde expresa cómo juegan en este sentido las necesidades del método de producción, la persuasión y el consenso, y la coerción en la construcción de “una nueva forma de vida”.

“El hecho de la hegemonía presupone, sin duda, que se tengan en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejercerá la hegemonía, que se constituya un cierto equilibrio de compromiso, o sea, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo, pero también es indudable que tales sacrificios y el mencionado compromiso no pueden referirse a lo esencial, porque si la hegemonía es ético-política no puede no ser también económica, no puede no tener su fundamento en la función decisiva que ejerce el grupo dirigente en el núcleo decisivo de la actividad económica” (Gramsci, 1985: 402).

La construcción de consensos implica necesariamente un conjunto de concesiones, acuerdos, que resultan en la incorporación de algunos intereses de la clase trabajadora. Este proceso es acompañado por formas de coacción simbólicas vehiculizadas a través de un conjunto de instituciones que operan en el universo de las representaciones.

“En realidad, el Estado debe concebirse como ‘educador’, en cuanto que tiende, precisamente, a crear un nuevo tipo o nivel de civilización. Del hecho de que se opere esencialmente sobre las fuerzas económicas, que se reorganice y desarrolle el aparato de producción económico, que se innove en la estructura, no debe inferirse que los hechos de sobreestructura hayan de abandonarse a sí mismos, a su desarrollo espontáneo, a una germinación casual y esporádica. También en este campo es el Estado un instrumento de ‘racionalización’, de aceleración y de taylorismo, obra según un plan, presiona, incita, solicita y ‘castiga’, puesto que, una vez creadas las condiciones en las cuales es ‘posible’ un determinado modo de vida, la ‘acción u omisión criminales’ han de tener una

sanción punitiva de alcance moral, y no sólo un juicio de peligrosidad genérica” (Gramsci, 1985: 400).

Y esta concepción del Estado como “educador” remite esencialmente a funciones desarrolladas en escenarios donde se (re)presenta la lucha por el control hegemónico del conjunto social. Y ello es así, pues el Estado desarrolla “funciones subalternas de la hegemonía social”, además de las pertinentes al gobierno político. Entiende la relación entre el Estado y la sociedad civil como una “intervención del Estado (voluntad centralizada) para educar al educador, al ambiente social en general” (Gramsci, 1985: 276). Retoma del fordismo la figura del “gorila amaestrado” al querer significar que no basta con el disciplinamiento fabril, sino que es preciso reducir las posibilidades de pensamiento “autónomo” del trabajador, siendo para ello fundamental el control sobre su vida privada y sobre el uso del tiempo libre⁴³.

La sociedad salarial de Castel (2003) es la consolidación de ese pacto de clases en el que el Estado expande sus dominios de intervención. La propiedad social pasa por distintos estadios de desarrollo, en los que se ponen en juego dispositivos que permiten desmercantilizar – en términos de Esping- Andersen (1990)- cada vez más esferas de la vida social hasta consolidar, en los años dorados, lo que denomina como “sociedad salarial”. Con dicha expresión intenta dar cuenta, no sólo de la extensión del trabajo en su forma asalariada, sino y fundamentalmente, de una sociedad en la que su población alcanza las protecciones que progresivamente fueron asignadas al asalariado. Se registran dos procesos simultáneos a través de los cuales los individuos se desprenden de los anclajes comunitarios y familiares para someterse a la administración burocrática de crecientes esferas de la vida social. La sociedad salarial trajo consigo el pasaje de la tutela al contrato, un creciente desanclaje del individuo de las formas comunitarias y familiares

⁴³ “(...) Ford enviou um exército de assistentes sociais aos lares dos seus trabalhadores ‘privilegiados’ (em larga medida imigrantes) para ter certeza de que ‘o novo homem’ da produção de massa tinha o tipo certo de probidade moral, de vida familiar e de capacidade de consumo prudente (isto é, não alcoólico) e ‘racional’ para corresponder às necessidades e expectativas da corporação” (Harvey, 1992: 122)

de protección y su inscripción en “bloques de dependencia” especializados (Castel, 1997).

La propiedad social se constituye en un momento del desarrollo de la modernidad en el que las desigualdades debían ser administradas de modo tal que los sujetos se mantuvieran unidos por relaciones de interdependencia conformando una “sociedad de semejantes” siendo el Estado el garante de tal sociedad a partir de sus intervenciones reguladoras y protectoras (Castel, 2003). Los seguros sociales se configuraron como el instrumento tecnológico que posibilitó la reducción de los riesgos, siendo la asistencia social el dispositivo destinado a los “casos sociales”, los “minusválidos” y los “pobres” (Castel, 2003: 42). Para Rosanvallon (1995: 21) fue la introducción de la técnica del seguro lo que permitió “salir de las aporías ligadas a una visión puramente individualista de la sociedad”.

Tal como afirma Harvey, (1992: 133) el Estado, en su intento por legitimar su poder, debía extender los beneficios del fordismo al conjunto de la sociedad a través de la asistencia médica, la vivienda y los servicios educativos. El Estado protector fue posible en condiciones de crecimiento de la productividad, el consumo y los salarios, y se realizó mediante la inscripción del individuo en colectivos protectores vinculados al trabajo (Castel, 2004: 48 – 51).

La asociación entre trabajo y protección social fortaleció la organización colectiva de los trabajadores. La creciente fortaleza de los movimientos y partidos obreros se apoyaba en la convicción de que cualquier mejora en sus condiciones de vida no admitía acciones individuales sino colectivas, aunque sobre el final del período estaban asentadas las bases de la heterogeneidad de la clase trabajadora (Hobsbawm, 1995: 300).

La integración al mercado de trabajo, la acción reguladora del Estado, y las redes de parentesco y la comunidad empiezan a sufrir

transformaciones a lo largo del período que afectarán su función protectora. La familia y la comunidad ya habían sido debilitadas en sus posibilidades de protección cercana. Este proceso ha sido bien señalado por Lasch (1984) quien acuñó la expresión “socialización de la reproducción” para hacer referencia al mismo. Afirma que dicho proceso opera en forma análoga a la “socialización de la producción” a partir de la cual el campesino y el artesano se convirtieron en asalariados⁴⁴.

Los planteos de Lasch (1984) apuntan a demarcar básicamente dos señalizaciones de relevancia. En primer lugar, permiten comprender la pérdida de funciones familiares a partir de una intervención pública encuadrada dentro de un patrón de regulación sociopolítica rígido. En este aspecto, Lasch es fuertemente crítico de los efectos de la acción reguladora de la sociedad sobre la familia⁴⁵. En segundo lugar, el planteo del autor exige una lectura de la “crisis” de la familia como producto de la intervención de fuerzas concretas, en tanto la familia constituye una instancia mediadora entre el individuo y el todo social⁴⁶.

La administración y regulación estatal de crecientes esferas de la vida social fue de la mano del debilitamiento de las formas de protección social cercanas. Estas fueron transfiriendo funciones antes acogidas en su seno a las instituciones de bienestar social. Luego de ello, sería difícil volver atrás.

“A certa altura da década de 1970, reformadores sociais (...) chocados pelos efeitos da institucionalização sobre os doentes ou

⁴⁴ “La socialización de la producción -bajo control de la industria privada -proletarizó la mano de obra del mismo modo que la socialización de la reproducción proletarizó la paternidad, con el resultado de que las personas fueran incapaces de satisfacer sus propias necesidades sin la supervisión de expertos profesionales” (Lasch, 1984: 42)

⁴⁵ “La sociedad misma se ha encargado de la socialización o ha sometido la socialización de la familia a un control cada vez más efectivo. Luego de haber debilitado así la capacidad para la autodirección y el autocontrol, ha destruido una de las principales fuentes de cohesión social, solo para crear otras más coercitivas que las anteriores, y finalmente más devastadoras en su impacto sobre la libertad personal y política” (Lasch, 1984: 262).

⁴⁶ “La familia no evolucionó simplemente en respuesta a influencias sociales y económicas; fue deliberadamente transformada por la intervención de planificadores y políticos” (Lasch, 1984: 36).

perturbados mentais, fizeram com êxito campanha para tirar do confinamento tantos deles quanto possível, `a fim de receberem cuidados da comunidade´. Mas nas cidades do Ocidente não havia mais comunidade para cuidar deles. Não havia parentesco. Ninguém os conhecia” (Hobsbawm, 1995: 330)

El debilitamiento de las formas de protección social cercana junto con la puesta en cuestión de las formas de intervención sociopolítica típicas de los Estados de Bienestar marcan el final de la edad de oro. La particular forma de intervención pública registrada en ese período fue posible en un contexto de crecimiento productivo y tasas de lucro estables. En otras palabras, crecimiento productivo y capacidad de consumo creciente fue la alianza que permitió esa configuración particular de intervención pública. La ruptura de este equilibrio fue el inicio del fin de la edad de oro.

CAPITULO 2

INDIVIDUALIZACION, DESTRADICIONALIZACION Y RIESGO: SU SIGNIFICACION E INTERRELACION EN CONDICIONES DE MODERNIDAD TARDIA

“Hemos ingresado en los años de la libertad y la obligación de ser libre que acompañan el declive del programa institucional. Debemos aprender a combinar esta libertad con la igualdad de los individuos y con su socialización común; una pura sociedad de individuos es una aporía. ¿Cómo producir individuos y sujetos cuando la mayor parte de los modos de legitimidad pueden ser discutidos y sobre todo, cuando deben demostrarse como justos y eficaces” (Dubet, 2002: 14-15)

En la denominada modernidad tardía, entendida como la transformación de las formas institucionales típicas de la modernidad, el ethos moderno, sobre el que reposa el programa institucional, aparece puesto en cuestión. El programa institucional condujo, al igual que otras dimensiones institucionales de la modernidad, hacia la homogeneización universalizadora de la subjetividad. La puesta en cuestión del programa institucional moderno se enmarca dentro de los procesos de transformación institucional característicos de la modernidad tardía. Los problemas de legitimidad del programa institucional se producen junto con la crisis de los Estados de Bienestar y las transformaciones en las formas de organización de la producción y del trabajo. Si se acepta que el “enfraquecimiento amplio e

deliberativo de un éthos denso representado na apertada rede de imperativos morais próprios da ordem pré- moderna” (Mitjavila et al., 2004: 70) permitió la emergencia del individuo moderno, la puesta en cuestión de esta construcción institucional representa nuevas interrogantes acerca de las mutaciones que la propia idea de individuo trae aparejada en la vida social contemporánea.

La transformación de las formas institucionales típicas de la modernidad en condiciones de modernidad tardía tiene como uno de sus principales efectos un creciente proceso de individualización social. Algunos autores se refieren al mismo, enfatizando el incremento de la libertad en la construcción de la trayectoria biográfica de los individuos que tal proceso supone, mientras que otros, colocan el énfasis en la significación sociopolítica de la ruptura de los hilos que unían al individuo en el entramado social.

En este capítulo se propone estudiar las transformaciones acaecidas en la relación individuo – sociedad, tomando como eje de análisis el impacto de ciertos procesos que caracterizan a la modernidad tardía y que resignifican la relación del individuo con los soportes colectivos y los universos de sentido contruidos a lo largo de la modernidad, y fundamentalmente en los años gloriosos del capitalismo occidental. Luego de una breve reseña sobre las principales transformaciones societales acaecidas en las últimas décadas, se analizan los procesos de destradicionalización e individualización en condiciones de modernidad tardía, y la emergencia de la cuestión del riesgo interpretada como producto de ambos procesos.

2.1. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES SOCIETALES QUE CARACTERIZAN EL TRANSITO DEL SIGLO XX AL XXI

Identificar y comprender las alteraciones institucionales y tecnológicas presentes en las nuevas formas de administración social de la pobreza exige un análisis que trascienda una mirada endógena limitada a explicar su emergencia y trayectoria a partir de mutaciones “internas”, intrínsecas a las formas que asumen tales dispositivos de protección. El análisis de las alteraciones institucionales y tecnológicas en los soportes de intervención sociopolítica sobre la pobreza refiere a las formas que asume la gestión de las poblaciones condensada en un esquema particular de protección social. Y tales transformaciones se producen y explican a partir de un contexto sociohistórico determinado que las contiene y las significa. Este supuesto teórico orientó el análisis de las transformaciones societales centrales para su contextualización.

La intervención sociopolítica sobre la pobreza es parte del escenario de la reproducción social, mediatizando una forma particular de la relación Estado / sociedad civil. Los dispositivos de gestión poblacional son entendidos como componentes de un régimen de regulación sociopolítica, y en ese sentido se constituyen en mecanismos de reproducción de las clases sociales y sus relaciones⁴⁷. En un período donde se producen transformaciones significativas en ambas esferas, adquiere interés –tanto social como académico- el preguntarse sobre su impacto en la configuración institucional y tecnológica del esquema de protección social.

La historia de la modernidad ha acompañado el desarrollo del

⁴⁷ Grassi define a la política social como “la acción estatal que expresa la orientación normativa general, en lo atinente a la reproducción de la vida social y de sus miembros en particular” (2004: 12), entendiendo por reproducción social la “recreación del reconocimiento de las pautas básicas que orientan la vida social y de la consecuente continuidad elemental de las prácticas sociales; pero también en lo que atañe, específicamente, a la reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo” (2004: 25).

capitalismo, y es en ese sentido que gran parte de las características y procesos atribuidos a la modernidad tardía pueden ser comprendidos al considerar las transformaciones derivadas de la reconfiguración del capital y sus formas de producción y reproducción social.

El capitalismo, considerado como modo de producción y proceso civilizatorio, crea y recrea “modos de vida y trabajo, formas de sociabilidad e ideas, instituciones jurídico – políticas y estilos de pensamiento” (Ianni, 2000: 9). En el estadio actual del desarrollo capitalista - designado como “tardío” por Mandel⁴⁸ - los dispositivos y mecanismos de producción y reproducción sociocivilizatoria se revolucionan tanto como las formas y modos de organización del trabajo y la producción. El pensamiento y la propuesta neoliberal han comandado tal transformación en los mecanismos sociocivilizatorios y en las formas de organización del trabajo y la producción.

“En conjunto, aquello que se popularizó como el ‘neoliberalismo’ se trató, por sobre todas las cosas, de la refundación social y cultural que resultó de un proceso (transitoriamente) exitoso de realización de un proyecto de vida social que devino hegemónico; es decir, mucho más que un modelo económico, que los cambios en el patrón de acumulación o que una ideología dominante. Esa refundación comprendió al Estado, cuya actividad instituyó nuevas condiciones de regulación y de intervención para la reproducción social” (Grassi, 2003: 305)

El “triumfo” del neoliberalismo⁴⁹ ha colocado nuevos problemas y

⁴⁸ Mandel utiliza la expresión “capitalismo tardío” para dar cuenta del mundo del capital en un momento particular en el cual sus tendencias de desarrollo alcanzan la madurez y sus contradicciones están más latentes promoviendo efectos regresivos más que en otros estadios (Behring, 1998: 23).

⁴⁹ Señala Hobsbawm (1995: 176) que en 1944 Hayek era visto por sus pares como un “profeta no deserto, advirtiendo em vão um capitalismo ocidental que não lhes dava ouvidos, de que estava trilhando a ‘Estrada da Servidão’”. Las ideas de Hayek y sus discípulos, entre quienes se encontraba Milton Friedman, son retomadas como respuesta a la crisis de acumulación del capital acaecida a partir de 1970.

temas acerca del rol del Estado, su alcance y limitaciones, que resignifican su relación con el conjunto de la sociedad, a la vez que se procesan modificaciones en las formas de sociabilidad. Con la crisis de acumulación del capitalismo monopolista se desencadenan nuevos procesos que ponen en jaque al “pacto de clases” representado por el Estado de Bienestar. El pasaje de un régimen de acumulación⁵⁰ –y regulación sociopolítica⁵¹- “rígido” hacia un régimen “flexible” fue la respuesta frente a la crisis. Un nuevo régimen de acumulación debe ser acompañado de modificaciones en el régimen de regulación sociopolítica de modo de asegurar un esquema de reproducción coherente (Harvey, 1992; Netto, 1996; Behring, 1998).

Netto (1995), retomando a Mandel, afirma que la flexibilización en las formas de regulación obedece a un cambio en el régimen de acumulación que se procesa en el período comprendido entre la segunda guerra mundial y la entrada en la década de los 70. Las crisis de estancamiento del capital se constituían en momentos episódicos acompañados de momentos de crecimiento que adquirirían un carácter dominante. Este comportamiento del proceso de acumulación capitalista fue uno de los factores que permitió la conformación de los Estados de Bienestar. Esta situación se altera una vez que las crisis de estancamiento del capital se prolongan abandonando su carácter episódico. A partir de ese momento comienza a hablarse del fin del Estado de Bienestar y de sus

⁵⁰ Un régimen de acumulación “descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados” (Harvey, 1992: 117). El régimen de acumulación refiere al conjunto de regularidades a nivel de la economía como un todo, permitiendo el desarrollo más o menos coherente de la acumulación capitalista. Dicho régimen articula: normas de organización de la producción y el trabajo, formas de relaciones e intercambio entre el conjunto de sectores de la economía, reglas comunes de administración y gerenciamiento industrial y comercial; principios de distribución de ingresos, etc.

⁵¹ El modo de regulación sociopolítica es entendido como la materialización del régimen de acumulación “que toma a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, etc. que garantam a unidade do processo, isto é, a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução” (Harvey, 1992: 117). Refiere al “complejo entramado institucional” de hábitos y normas culturales que aseguran la reproducción del sistema capitalista, convenciones e instituciones, las cuáles regulan y reproducen un determinado régimen de acumulación. Por su parte, para Castel (1997: 20), es la implementación de sistemas de regulación, que no son los del mercado, lo que define el espacio de “lo social”, cuya finalidad consiste en cubrir la brecha existente entre la organización política y el sistema económico.

formas de regulación.

El régimen de acumulación flexible significó la reestructuración de las formas de organización del trabajo y la producción. A partir de 1970 se registra un aumento de las actividades financieras, la desterritorialización de la producción y la introducción sistemática de los avances de la llamada revolución tecnológica. El desempleo y la precarización del empleo son resultado de una reestructuración productiva –generalizándose el modelo japonés denominado “toyotismo” - que tiende a la maximización de las oportunidades de acumulación y concentración del capital, dejando una fuerza de trabajo excedentaria⁵² (Netto, 1995; Castel, 1997; Antunes, 1995; Behering, 1998) que crece día a día⁵³.

En este contexto de transformaciones en las formas de organización de la producción y el trabajo, y en el entramado institucional garante de la reproducción social, el Estado es redimensionado a partir del “desmantelamiento” del Estado de Bienestar⁵⁴. La “retirada de lo social”⁵⁵ por parte del Estado, unida a la reestructuración productiva y la revolución tecnológica, ha implicado la desprotección de sectores cada vez más amplios de la población.

“Esta es la lógica que subyace a la `cuestión social` contemporánea:

a) Se puede aumentar la producción disminuyendo el empleo. (En el

⁵² El fenómeno del excedentismo de la fuerza de trabajo responde a los requerimientos de maximización de las oportunidades de acumulación y concentración del capital, los que exigen al capitalista tener que producir cada vez más por unidad de capital invertido utilizando un número menor de trabajadores: la relación trabajo vivo – trabajo muerto en el proceso productivo se amplía en beneficio del desarrollo tecnológico (Netto, 1995)

⁵³ Frente a esta situación varios autores han cuestionado la centralidad de la categoría “trabajo” para la comprensión de la realidad social actual. Se comparte con Netto que “na verdade, infirmando as falsas tesis acerca do fim da ‘sociedade do trabalho’, o que se registra são mutações (ou, como prefere Antunes, metamorfosis) no ‘mundo do trabalho’” (Netto, 1996: 94).

⁵⁴ En el capítulo 3 se caracteriza la forma particular que asumió el Estado de Bienestar en el Uruguay y el alcance de su “desmantelamiento”.

⁵⁵ El entrecomillado obedece a que la expresión no traduce exactamente una situación de hecho, sino más bien indica una tendencia en la intervención social del Estado, donde la pretensión de reducir el gasto público limitaría, en principio, su capacidad institucional de actuación en el campo social. Castel (1997), sostiene que la desaparición del Estado social puede leerse como una metáfora más que como una desaparición del papel del Estado en el abordaje de la cuestión social. Netto (1995: 81) se ha referido a esta transformación en tanto “Estado mínimo” que constituiría “o Estado máximo para o capital”.

límite se puede producir el doble con la mitad de los empleos actuales) y b) La inserción en el mercado de trabajo emergente requiere una reconversión de la fuerza de trabajo que ningún espontaneísmo de las fuerzas del mercado puede garantizar” (Tenti, 2000:86)

En palabras de Netto (1995: 77), la cuestión social hoy intenta responder a la interrogante de qué hacer con los desempleados, o más exactamente, qué hacer con los “inempleables”, “los supernumerarios” (Castel, 1997). Esta lógica que subyace a la cuestión social contemporánea interpela la eficacia de un esquema de protección social basado en el seguro social y la asistencia⁵⁶. Los nuevos dispositivos de gestión poblacional⁵⁷ emergen como respuesta al “desmantelamiento” de los Estados de Bienestar y a la pérdida de eficacia de un modelo de protección social fuertemente asociado a la integración al mundo del trabajo.

Las políticas sociales denominadas focalizadas, de segunda generación o de inserción (Castel, 1997) se colocan hoy como un componente más en la reforma del Estado (Midaglia, 1995; 1997b), donde la eficiencia pasa a constituirse en un (pre)requisito indispensable de calidad en la gestión, y donde se desregula la inclusión (desprotección) y se regula la exclusión (Grassi, 1994) en los límites de la “sociedad oficial” (Netto, 1996: 96).

El pasaje de la denominada “edad de oro” del capital (1945 – 1973) a la era del “derrumbamiento” (1973–1991) permite a Hobsbawm (1995) caracterizar las transformaciones en el modo de organización del capitalismo. Es en la “edad de oro” que se desarrollan los sistemas de protección social en los países capitalistas avanzados, culminan los

⁵⁶ Este punto será retomado para su análisis en el capítulo siguiente.

⁵⁷ Los “dispositivos de gestión poblacional” son entendidos como formas de regulación sociopolítica materializadas en políticas sociales. Concebidos de este modo, su análisis permite comprender la intervención sociopolítica sobre las manifestaciones de la cuestión social, así como las alteraciones derivadas del tránsito hacia la flexibilidad de l otrora régimen de acumulación rígido.

dominios colonialistas, se produce el largo equilibrio entre superpotencias que caracterizó la "guerra fría", se acelera el avance tecnológico, y tiene lugar una trascendental transformación en las condiciones de vida de una gran parte de los habitantes del planeta que mejoran sustancialmente sus niveles de bienestar. Y junto con el “derrumbamiento” aparecen un conjunto de fenómenos vinculados a la caída del mundo comunista europeo, el fin de la “guerra fría”, la crisis de la economía mixta, la ofensiva neoliberal, la creciente mundialización de la economía, la crisis del estado – nación, la emergencia de una nueva división internacional del trabajo y los impactos de la nueva era tecnológica e informática.

Las principales transformaciones sociales señaladas por Hobsbawm (1995) son:

A) En la esfera de la producción: (i) la mundialización del capital a través de la extensión de las empresas “multinacionales”, la destrucción de las barreras de protección aduanera y de otras formas de intervención del Estado en la economía, del desplazamiento del capital productivo a financiero favoreciendo la movilidad del capital; y (ii) la reestructuración productiva que conduce a formas de producción segmentada, horizontalizada y descentralizada (“fábrica difusa”), articulando supranacionalmente las unidades productivas y consolidando una división del trabajo a nivel mundial (productores de materias primas, productores de tecnología), además de promover una revolución tecnológica que al economizar trabajo vivo, hace crecer la fuerza de trabajo excedentaria.

B) En la esfera social: se complejiza la estructura de clases mediante la sumatoria de nuevas determinaciones (edad, sexo, raza, etc.)⁵⁸, las identidades colectivas (vinculadas básicamente a la participación sindical) tienden a ser sustituidas por “nuevas identidades” apoyadas en las nuevas

⁵⁸ “(...) as determinações de classe prosseguem operantes – e fundamentalmente operantes: *é impossível apreender a dinâmica social contemporânea da ordem burguesa sem referenciá-las*. Entretanto, essa referência deve considerar plurivocamente tais determinações numa estrutura de classes altamente complexificada e, ainda, deve ponderar sua gravitação com determinações de outras naturezas (...)” (Netto, 1996: 93)

determinaciones que operan sobre la estructura de clases; se modifica la estructura familiar y se transforman los patrones de sociabilidad, se incrementan los segmentos desprotegidos frente a la restricción en las garantías sociales.

C) En la esfera política: se señala la crisis de la clase trabajadora a partir de los cambios en el mundo del trabajo, la aparición de nuevos movimientos sociales reclamando por nuevos derechos y la ampliación del status de ciudadano con dificultades para articular políticamente una pluralidad de intereses, el redimensionamiento del rol del Estado donde disminuye su acción reguladora recortando derechos sociales y formas de protección social

D) En la esfera cultural: se señala su colonización por la lógica del capital en la que las formas culturales asumen la forma de mercancía, se introducen nuevos patrones de consumo y se consolida una cultura de consumo, al tiempo que el proceso de destradicionalización conduce a la puesta en cuestión de los papeles y modelos de relación prescriptos socialmente, lo que retomaremos en el punto siguiente.

2.2. INDIVIDUALIZACION, DESTRADICIONALIZACION Y RIESGO

Los procesos de individualización y destradicionalización en condiciones de modernidad tardía permiten interpretar la “cuestión del riesgo” como producto de su interrelación. Para profundizar en el análisis de ambos procesos se vuelve necesario explicitar los contenidos aquí atribuidos a algunos conceptos centrales para la comprensión de los mismos.

La tradición es entendida como una narrativa ordenadora de la vida social. Se trata de una construcción social utilizada para ejercer el poder (Hobsbawm *Apud* Giddens, 2000). Para Giddens (2000), “lo distintivo de la

tradición es que define una especie de verdad (...) una tradición ofrece un marco para la acción que permanece prácticamente incuestionable”. Las tradiciones se caracterizan (i) por su permeabilidad frente al cambio, lo que les permite desarrollarse y modificarse a lo largo del tiempo; (ii) por constituirse en propiedades de grupos y comunidades pues no son una cualidad del comportamiento individual y; (iii) por representar la influencia de un pasado colectivo sobre el presente.

A partir de esta forma de entender la tradición, el proceso de destradicionalización es comprendido, no como la ausencia de tradiciones, sino como un proceso en el que la tradición, al ser puesta en cuestión, pierde su eficacia simbólica dejando de constituirse en un mandato que ordena las trayectorias individuales⁵⁹.

También es preciso clarificar qué se entiende por individualización. Para ello comencemos por distinguir individualización de individuación⁶⁰. Por individuación se entiende la construcción de la identidad, en fuerte asociación con la emancipación del yo y en consonancia con el aumento del dominio sobre la propia vida. La individualización va a referir a la transformación de las condiciones y soportes sociales en las que se realiza el proceso de individuación⁶¹. Desde este punto de vista, el proceso de individualización indica la ruptura de tejidos sociales que daban soporte a la individuación. La transformación en los dispositivos típicos de integración social modernos, las alteraciones del esquema de protección social y en el mundo del trabajo con el consecuente deterioro en los soportes colectivos se

⁵⁹ “Em termos culturais, isso significa que na modernidade tardia assiste-se a uma descomposição das fontes de significado coletivas (consciência de classe, fé no progresso, etc.) as quais tornam-se objetos de desencantamento e esgotamento, ao mesmo tempo em que sua perda leva às instituições a depositarem as funções de suporte nos indivíduos” (Mitjavila et al, 2004: 70).

⁶⁰ En parte de la bibliografía analizada ambos conceptos son utilizados como sinónimos. En algunos casos, es necesario descifrar el sentido atribuido por el autor frente a posibles problemas de traducción.

⁶¹ De algún modo, lo que Beck entiende como “atomización” aquí es asimilado a individualización: “Así que hay una gran diferencia entre la individuación, en la que existen recursos institucionales como los derechos humanos, la educación y el Estado de Bienestar para hacer frente a la contradicción de las biografías modernas, y la ‘atomización’, en la que no los hay. La ideología neoliberal de mercado refuerza la atomización, con todas sus connotaciones políticas” (Beck, 2001: 236).

han acompañado de la creciente responsabilización individual frente al manejo de la propia vida⁶². La individualización social exige al individuo pagar los costos por los riesgos que asume, al tiempo que se “retiran” los soportes colectivos que servían de apoyo a la construcción de sí. En palabras de Bauman (2001) se asiste a un “abandono” del individuo por la sociedad desconociendo que la producción de riesgos y contradicciones es social e individualizando el deber de enfrentarlos.

“La noción de individualización social remite a la percepción y definición de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales, por medio de mecanismos que promueven la biografización y familiarización de lo social, esto es, la responsabilización creciente del individuo y de la familia en la construcción de sus trayectorias sociales. Este tipo de proceso se ha convertido en objeto de estudio privilegiado de las ciencias sociales en períodos recientes, principalmente en el marco de interpretaciones que asocian su emergencia al debilitamiento del Estado y de las instancias colectivas de acción social. Sin embargo, como algunos investigadores han advertido, sus raíces se encuentran en la construcción de la propia modernidad, pues esta presupone la existencia de un individuo que es forzado a ejercer su libertad para tomar decisiones en diversas circunstancias (vender la fuerza de trabajo, formar la propia familia, etcétera) y asumir las consecuencias de sus decisiones” (Mitjavila *Apud* Ortega, 2008: 14 - 15).

A partir de esta conceptualización se proponen dos niveles de análisis para comprender el proceso de individualización social. Uno de ellos remite a las transformaciones sociohistóricas de larga duración que

⁶² “A erosão da proteção institucional, sendo uma causa, é também um efeito do novo darwinismo social. Os indivíduos são convocados a serem responsáveis pelo seu destino, pela sua sobrevivência e pela sua segurança, gestores individuais das suas trajetórias sociais sem dependências nem planos predeterminados. No entanto, esta responsabilização ocorre de par com a eliminação das condições que a poderiam transformar em energia de realização pessoal” (Santos *Apud* Mitjavila et al, 2004: 74).

pueden ser rastreadas y comprendidas en tanto alteraciones en las formas institucionales de la modernidad; al tiempo que se define un segundo nivel de análisis para identificar concretamente cómo se expresa el proceso de individualización social en tanto formas individualizadas de protección social.

Entendiendo el proceso de individualización como transformación en los soportes y condiciones sociales en las que se realiza el proceso de individuación, se propone su análisis en condiciones de modernidad tardía y así se refiere a: (i) la individualización en tanto responsabilización de problemas de origen social en individuos, familias y grupos determinados; y (ii) la individualización en tanto ruptura de hilos que unían al individuo al entramado social general. Estos dos aspectos del proceso de individualización se registran como transformaciones contemporáneas de las formas institucionales modernas.

Por otro lado, es posible comprender cómo se expresa el proceso de individualización analizando (iii) la individualización como componente de un nuevo régimen de protección social donde las prestaciones asumen formas individualizadas; y (iv) la individualización como identificación de la población beneficiaria y su incorporación en un registro documental⁶³. Estos dos últimos aspectos serán desarrollados en el capítulo cuatro, al referir a la configuración de formas individualizadas de protección social, y en el capítulo cinco donde se analizan en profundidad las alteraciones institucionales y tecnológicas en el caso objeto de este estudio.

Esta descomposición del proceso de individualización en niveles de análisis, es justamente eso, una propuesta analítica que, por tanto, no desconoce que los aspectos desagregados se encuentran fuertemente enlazados en la realidad social.

Delimitados los contenidos a que refieren los procesos de

⁶³ Este es el sentido atribuido a la individualización en la obra de Foucault.

destradicionalización e individualización en este trabajo, veamos cómo son interpretados por una parte del conocimiento producido en ciencias sociales.

A partir de la bibliografía analizada es posible identificar, grosso modo, dos perspectivas sobre la significación social del proceso de destradicionalización en la modernidad tardía. Por un lado, se encuentra un conjunto de trabajos desarrollados por Beck, Giddens y Lash, a quienes se los puede reunir dentro de la denominada corriente de la “modernización reflexiva”. Este grupo de autores acuerda en un punto de partida central: afirman que asistimos a una radicalización de la modernidad que desvincula a la sociedad industrial de sus premisas dando lugar a otra modernidad. Se señala el pasaje de una sociedad industrial a una sociedad de riesgo, y se visualiza la individualización social como producto de la liberación del agente de las estructuras (Beck, Giddens, Lash, 1997)⁶⁴. Así como la sociedad industrial fue el soporte de la sociedad moderna, la sociedad de riesgo es el soporte de la sociedad tardomoderna.

La creciente interpretación de los problemas sociales como problemas individuales o familiares sería una de las consecuencias de este proceso de radicalización de la modernidad. En la sociedad industrial, las condiciones de vida se organizan socialmente en clases y la descomposición del orden tradicional se lleva a cabo como un proceso revolucionario. Por su parte, en la sociedad del riesgo se abandonan estas premisas desplegándose una reflexividad global sobre modos de vida que aparecen desinstitucionalizados, despojados del mandato de la tradición y en los que las determinaciones objetivas de clase pierden centralidad (Beck, 1998: 238-240)⁶⁵.

⁶⁴ “Vivimos en una era en la que el orden social del Estado nacional, la etnicidad y la familia tradicional están en decadencia. La ética de la realización y el triunfo individual es la corriente más poderosa de la sociedad moderna. El personaje central de nuestro tiempo es el ser humano capaz de escoger, decidir y crear, que aspira a ser autor de su propia vida, creador de una identidad individual. Esa es la causa fundamental de las transformaciones en la familia y la revolución mundial de los sexos en relación con el trabajo y la política. Cualquier intento de crear un nuevo sentido de cohesión social tiene que partir del reconocimiento de que el individualismo, la diversidad y el escepticismo forman parte de la cultura occidental” (Beck, 2001: 234)

⁶⁵ “La gente solía nacer en sociedades tradicionales, igual que nacían en determinadas clases sociales o religiones. Hoy, hasta al propio Dios hay que escogerlo (...) Los

Nos encontramos frente a un proceso de radicalización de la modernidad que desvincula la sociedad industrial de sus premisas, dando lugar a una sociedad de riesgo y a otra modernidad, donde (i) la desigualdad asume formas individualizadas, y (ii) la destradicionalización libera al sujeto de las determinaciones típicas de la sociedad industrial (clase, familia, género). La globalización es entendida como un fenómeno signado por el desprendimiento de la tradición con una consecuente mayor libertad individual acompañada de la exigencia de construcción biográfica sin el mandato de la tradición.

“La otra cara de la globalización es la destradicionalización (...) Ello no quiere decir que la tradición no desempeñe ya ningún papel; con frecuencia ocurre todo lo contrario. Pero las tradiciones tienen que ser escogidas y, muchas veces inventadas, y sólo tienen fuerza a través de las decisiones y la experiencia de los individuos. Las fuentes de identidad colectiva y de grupo y de significado que caracterizan a la sociedad industrial (identidad étnica, conciencia de clase, fe en el progreso), cuyas formas de vida y nociones de seguridad sostuvieron las democracias y economías occidentales hasta los años sesenta, pierden aquí su mística y se desintegran, exhaustas” (Beck, 2001: 240)

Por su parte, Giddens entiende que es el proceso de individualización lo que permite la liberación del agente del peso de las estructuras. En consecuencia el individuo está obligado a elegir y debe diseñar su proyecto de vida. Cada elección realizada conlleva riesgos que vuelven al individuo responsable por sus acciones. La noción de riesgo permite entender al individuo en un contexto donde la destradicionalización conduce a escenarios inciertos significando cambios profundos en la vida cotidiana. En este contexto adquiere centralidad el manejo de información para la

individuos se transforman en actores, constructores, malabaristas, directores de sus propias biografías e identidades, pero también de sus vínculos y redes sociales” (Beck, 2001: 235)

administración de los riesgos y la toma de decisiones biográficas. Afirma que nos encontramos en una sociedad postradicional donde el control cede lugar a la contingencia:

“En contextos postradicionales, no tenemos más elección que elegir cómo ser y cómo actuar (...) [las elecciones] son modos de hacerse cargo de la multiplicidad de posibilidades que ofrece cualquier aspecto de la vida cotidiana cuando se mira de la forma apropiada” (Giddens, 1997: 97).

La libertad del agente frente a las estructuras es uno de los efectos que observan Beck, Lash y Giddens (1997) en tanto producto de este conjunto de alteraciones: a partir de la disminución de los constreñimientos de naturaleza estructural el individuo se ve obligado a tomar decisiones sobre su vida cotidiana en forma libre y autónoma. Ello no equivale a negar la existencia de mandatos institucionales: las directrices institucionales obligan al individuo a gobernar su propia vida⁶⁶.

La interpretación de la destradicionalización y la “desregulación” en las protecciones sociales en tanto liberación de los individuos frente a constreñimientos normativos y frente al “Estado protector”, es lo que permite a Giddens señalar la realización de un proceso de individualización que libera a los agentes de las estructuras⁶⁷. Se cuestiona la intervención que

⁶⁶ “Nuestra propia vida, por tanto, depende por completo de las instituciones. En el lugar de las tradiciones vinculantes aparecen directrices institucionales que organizan la vida personal. La diferencia cualitativa entre las vidas tradicionales y las modernas no es – como muchos creen – que, en las viejas sociedades empresariales y agrarias, diversos controles y pautas sofocantes reducían al mínimo la capacidad de decisión del individuo en su propia vida, mientras que ahora no persiste casi ninguna de esas limitaciones. En realidad, en la jungla burocrática e institucional de la modernidad, la vida está más atrapada en redes de directrices y regulaciones. La diferencia crucial es que las directrices actuales obligan a la gente a organizar y llenar de contenido sus biografías (...) Hoy, en cambio, muchas directrices de distintos tipos –en el sistema educativo, el mercado de trabajo o el Estado de Bienestar– incluyen exigencias de que los individuos gobiernen sus vidas, so pena de sanciones económicas” (Beck, 2001: 236)

⁶⁷ En un mismo sentido, se establece que, “si la modernización simple significa sometimiento, la modernización reflexiva implica el potenciamiento de los sujetos. Si la modernización simple nos da el escenario foucaultiano de atomización, normalización e individuación, su contrario reflexivo abre una genuina individualización, abre posibilidades positivas de subjetividad autónoma respecto a nuestros entornos naturales,

el Estado de Bienestar llevó adelante sobre la pobreza, criticando la producción de dependencia con relación a los servicios asistenciales.

“Cuando pensamos en la política global, ya no es útil concebir algún tipo de gigantesco estado redistributivo del bienestar. Tenemos que pensar en otros términos (...) las medidas adoptadas para contrarrestar el subprivilegio deben ser capacitadoras.” (Giddens, 1997: 233-234)

De la mano del debilitamiento de las instancias típicamente modernas de integración social, asociadas fundamentalmente a la acción reguladora y protectora del Estado y a la participación en el mundo del trabajo asalariado, surge una creciente responsabilización de los individuos por los resultados obtenidos en la construcción de su proyecto biográfico:

“La otra cara de esta obligación de ser activos es que el fracaso se vuelve personal y deja de percibirse como una experiencia de clase en una `cultura de la pobreza´. Va acompañada de diversas formas de responsabilidad con uno mismo. Si la enfermedad, la adicción, el desempleo y otras desviaciones de la norma se solían considerar golpes del destino, hoy en día se hace hincapié en la culpa y la responsabilidad individual. Vivir nuestra propia vida significa asumir la responsabilidad de las desgracias personales y los hechos inesperados. En general, no se trata sólo de una percepción individual, sino de una atribución vinculante desde el punto de vista cultural.” (Beck, 2001: 237)

La “obligación de ser activos”, la personalización del fracaso y la responsabilidad individual no constituyen características fundantes de la modernidad tardía. La modernidad como tal significó la responsabilización creciente del individuo al ser desanclado de los lazos feudales, comunitarios

social y psíquico” (Lash, 1997: 141).

y familiares para ser concebido como un individuo “libre”. La “novedad” parecería estar dada por el hecho de que, en condiciones de modernidad tardía,

“esta orientação pode ser mais extensamente interpretada como uma transformação global das relações entre os indivíduos e as instituições sociais (Rosanvallon, 1995). E em certa medida, a referida transformação, por sua vez, pode ser considerada como uma radicalização do padrão introduzido pela modernidade desde seus inícios, segundo a qual os sujeitos tanto individuais quanto coletivos são submetidos a uma `lógica de mercado´ simbólica. A modernidade cria, então, uma situação na qual selecionar e escolher representam verdadeiros imperativos socio-culturales (...).” (Mitjavila et al., 2004: 72)

Lash, marcando una relativa distancia con respecto a las reflexiones de Beck y Giddens, plantea que en este nuevo contexto existen “ganadores de la reflexividad” y “perdedores de la reflexividad”⁶⁸. Perdedores son los nuevos excluidos, a los que Lash se refiere como una nueva clase o subclase “que ha sido degradada a partir del proletariado clásico de la modernidad simple” (Lash, 1997:161). Entiende que existen “condiciones estructurales”, que refieren a “un conjunto articulado de redes globales y *estructuras de información y comunicación*” (Lash, 1997: 149) y que es el acceso o no acceso de los individuos a dichas estructuras lo que define la presencia de ganadores y perdedores de la reflexividad:

“La mejor forma de entender este nuevo contexto es contrastarlo con el capitalismo industrial, en el que las `oportunidades de vida´ y la desigualdad de clase dependían del lugar de un agente en el modo de producción y de su acceso a él. En la modernidad reflexiva, las

⁶⁸ “(...) ¿cuán `reflexiva´ puede ser una madre soltera en un gueto urbano?. Ulrich Beck y Anthony Giddens escriben con perspicacia sobre la autoconstrucción de narraciones vitales. ¿Pero cuánta libertad de la `necesidad´ de la `estructura´ y de la pobreza estructural tiene esta madre para autoconstruir sus propias `narraciones vitales´?” (Lash, 1997: 149).

oportunidades de vida –el resultado de quiénes han de ser los ganadores de la reflexividad y quiénes los perdedores de la reflexividad- depende, por contraste, del lugar en el `modo de información´. Las oportunidades de vida en la modernidad reflexiva son cuestión de acceso no al capital productivo o a las estructuras de producción, sino del acceso a y del lugar en las nuevas estructuras de información y comunicación.” (Lash, 1997: 150).

Por otro lado, es posible agrupar a un conjunto de autores que -sin desconocer las particularidades de sus producciones y sin constituirse en una “corriente” de pensamiento- acuerdan en que asistimos a procesos de destradicionalización e individualización social, que adquieren una significación sociopolítica que los distancia de aquella atribuida por los autores de la corriente de la modernización reflexiva. Hemos agrupado dentro de esta “perspectiva” a Hobsbawm, Zîzêk, Bauman⁶⁹ y Castel, recuperando sus aportes en torno a los procesos reseñados.

El “triumfo del individuo sobre la sociedad” es señalado por Hobsbawm (1995: 328) dando cuenta de la ruptura de hilos que unían al individuo en texturas sociales. En ese sentido, el proceso de individualización remite a los procesos de descolectivización productiva, básica y fundamentalmente, de las transformaciones operadas en el mundo del trabajo. De este modo, es posible afirmar que individualización y destradicionalización son procesos genéticamente vinculados y sobre ellos reposa el imperativo de hacer uso de nuestra “libertad” en la construcción biográfica: es uno de los sentidos posibles de la afirmación acerca de que el agente se libera de las estructuras.

“A revolução cultural de fins do século XX pode assim ser mais bem

⁶⁹ Bauman es quien se encuentra más próximo a los desarrollos de los autores pertenecientes a la corriente de la modernización reflexiva. De todos modos, parte de sus preocupaciones y reflexiones se centran en aquello que “el nuevo individualismo aclama en teoría y promete cumplir si bien no lo hace” (Bauman, 2001), a saber: “El abismo que se abre entre el derecho de autoafirmación y la capacidad de tener dominio sobre los escenarios sociales que hacen viable o poco realista esa autoafirmación es al parecer la principal contradicción de la segunda modernidad.” (Bauman 2001: 63).

entendida como o triunfo do indivíduo sobre a sociedade, ou melhor, o rompimento dos fios que antes ligavam os seres humanos em texturas sociais. Pois essas texturas consistiam não apenas nas relações de fato entre seres humanos e suas formas de organização, mas também nos modelos gerais dessas relações e os padrões esperados de comportamento das pessoas umas com as outras; seus papéis eram prescritos, embora nem sempre escritos.”

Los lazos familiares y comunitarios fueron “minados” en su capacidad de ligar a las personas unas con otras siendo reducidas a manifestaciones de preferencias y deseos individuales produciendo incertezas e inseguridades. El nuevo individualismo moral redujo el problema de los valores “ao único denominador da irrestrita liberdade do indivíduo” (Hobsbawm, 1995: 330 – 332).

La modernidad ha sido un proceso caracterizado por el desprendimiento del individuo de los anclajes comunitarios, permitiendo su constitución como tal. En ese sentido, a lo que asistimos hoy, o sea, aquello que se presenta como “novedad” es un proceso denominado como radicalización de la modernidad o modernidad tardía o segunda modernidad. Dicho proceso se acompaña de la destradicionalización de las narrativas colectivas balizadoras de la vida social, así como de la “crisis” de las instituciones modernas de integración y protección social. La exclusión en el mundo del trabajo es uno de los fenómenos donde tal triunfo y ruptura se expresan, siendo esta ruptura acompañada y reforzada por un proceso de destradicionalización de las narrativas colectivas que conduce a la puesta en cuestión de modelos y papeles prescritos socialmente.

Así como la responsabilización de los individuos por sus elecciones no se constituye en una característica propia de la modernidad tardía, tampoco lo es la interpretación de los problemas sociales en clave de “disposiciones psicológicas”, tal como lo plantea Beck⁷⁰. El tratamiento

⁷⁰ “Si uno tiene una vida propia, el fracaso también es propio. Por consiguiente,

históricamente dado a la manifestaciones de la cuestión social responde a esta lógica de reubicación de problemas de orden estructural en tanto problemas de salud, vivienda, adaptación, socialización, etc. padecidos por individuos singulares y concretos. Lo que aparece en condiciones de modernidad tardía es un desplazamiento de los agentes responsables de la protección social a través de la precarización de los soportes de protección e integración típicamente modernos y el apelo a la responsabilidad individual en el desarrollo de estrategias de autocuidado. Este desplazamiento es una señal del “triumfo cultural del neoliberalismo” (Grassi, 2004) que logra imponer la responsabilidad individual por encima de la social en el universo simbólico hegemónico.

Por su parte, Zîzêk (2001) entiende a la sociedad de riesgo como un producto de la globalización de la reflexividad en la que el individuo se encuentra obligado a reactualizar el texto de la tradición en cada situación. Refiere a la destradicionalización como la “inexistencia del otro”, afirmando que este proceso no conduce como principal resultado a un incremento de la libertad individual sino que aumentan las angustias de la existencia. La naturalización del riesgo, con el consecuente ocultamiento de sus raíces socioeconómicas, se constituye en el punto central de crítica hacia las reflexiones de los autores de la modernización reflexiva.

Responde a los planteos de Beck y Giddens sosteniendo que estamos frente al mismo sujeto racional de la Ilustración. Es la posición de tener que “tomar decisiones acerca de materias que afectan de modo fundamental nuestras vidas, pero sin contar con una base adecuada de conocimientos” lo que se presenta como característico en el contexto actual, agregando que,

“la opacidad se basa en el hecho mismo de que la sociedad actual es totalmente reflexiva, de que ninguna naturaleza o tradición

fenómenos de crisis sociales como el paro estructural se pueden convertir en una carga de riesgo sobre los hombros de los individuos. Los problemas sociales se pueden convertir directamente en disposiciones psicológicas (...)” (Beck, 2001: 240)

proporciona una base firme sobre la que podamos apoyarnos, e incluso experimentamos nuestros impulsos más íntimos como resultado de nuestras elecciones. ¿Cómo hay que alimentar y educar a los niños? ¿Cómo debemos proceder para la seducción sexual? ¿Cómo y cuánto tenemos que comer?.” (Zîzêk, 2001: 357)

Sostiene Bauman (2001) que el individuo es entendido como responsable de sí mismo desconociendo que depende de condiciones que escapan a su aprehensión. Esto aparta la culpa de las instituciones y la coloca en la inadecuación del yo: ya no hay salvación por la sociedad, el individuo es abandonado a una lucha solitaria.

“Si se ponen enfermos es porque no fueron lo suficientemente decididos e ingeniosos como para seguir el régimen sano. Si siguen estando desempleados es porque no aprendieron la técnica para salir con bien de una entrevista o porque no se esforzaron lo suficiente en buscar empleo o porque pura y simplemente tienen poca inclinación al trabajo (...) Esto es, al menos, lo que se les dice... y lo que han llegado a creer, de manera que se comportan `como si´ esto fuera la verdad del asunto.” (Bauman, 2001: 59-60)

Esto que, para Bauman (2001: 60), ha acompañado al desarrollo de la modernidad, se presenta hoy como un “creciente abismo” entre la individualidad “como sino” y la individualidad como “capacidad práctica para la autoafirmación”.

En su análisis sobre las transformaciones en las formas de organización de la producción y el trabajo, afirma que la vida laboral se ha convertido en una incertidumbre lo cual se convierte en una “poderosa fuerza *individualizadora*” en la medida en que torna borrosa cualquier referencia a unos “intereses comunes” (Bauman, 2001: 35)

La dificultad en encontrar referencias para la previsión de una

trayectoria es lo que hoy angustia al individuo, y ya no la imposición de un modo de vida. Refiere a la falta de “recetas claras para una vida decorosa, de puntos de orientación fijos y constantes, de un destino previsible para el itinerario de la vida” (Bauman, 2001: 56)⁷¹.

El individuo no tiene otra opción que hacer uso de su libertad tomando decisiones que afectarán el curso de su vida sin contar con narrativas colectivas que ordenen/estructuren sus alternativas de acción. El imperativo de la libertad encuentra al individuo por fuera o en los límites de un sistema de protección social cada vez más precarizado y flexibilizado que ha abandonado el metaobjetivo de la integración social, y que retraduce problemas sociales como problemas individuales de percepción y gestión de riesgos sociales. Los “actores individualizados” han sido desincrustados del “cuerpo republicano de la ciudadanía” (Bauman, 2001: 62).

Bauman afirma que la libertad de opción individual aparece limitada por dos conjuntos de restricciones: uno que remite a la agenda de opciones efectivamente disponibles, y otro que se encuentra definido por el código de elección, el cual comprendería las reglas que indican a partir de qué criterios se debe optar por una cosa u otra y cuándo determinada elección resulta adecuada o no (Mitjavila, 2006). De este modo, entiende por desconstrucción de la política, el debilitamiento de las instituciones políticas como productoras de código (parámetros para la toma de decisiones) y agenda (abanico de alternativas efectivamente disponibles). Tal como observa Mitjavila (2006), ello no conduce necesariamente a una ampliación de los márgenes de libertad individual, sino que por el contrario, el debilitamiento de las instituciones políticas como creadoras de código y agenda cederá lugar a otras fuerzas en el desarrollo de tal papel:

“El repliegue o autolimitación del Estado tiene como efecto más

⁷¹ “Lo que la mayoría de los críticos no analizan tampoco es que este mundo, como cualquier otro mundo humano, lo hacen los seres humanos; lejos de ser producto de unas inescrutables e inquebrantables leyes de la naturaleza lo es, en no poca medida, de lo que sólo se puede llamar *la economía política de la incertidumbre*” (Bauman, 2001: 65)

destacado una mayor exposición de los optantes tanto en impacto coercitivo (agendador) como adoctrinante (codificador) a fuerzas esencialmente no políticas, primordialmente aquellas asociadas a los mercados financieros y de consumo.” (Bauman *Apud* Mitjavila, 2006)

Por su parte, la distinción que Castel (2004) realiza entre tipos de riesgos⁷², es clave para profundizar el análisis acerca del proceso de individualización. De esta distinción surgen los principales puntos de crítica hacia los planteos de Giddens y Beck, fundamentalmente. Advierte sobre la usual confusión entre riesgos de distinta naturaleza estableciendo tres configuraciones del riesgo: por un lado, (i) los riesgos sociales, vinculados a las trayectorias ocupacionales, cuyo enfrentamiento ha sido socializado más o menos exitosamente mediante los seguros sociales; por otro, (ii) los riesgos vinculados a ciertos grupos poblacionales considerados de riesgo en donde hay personas percibidas como peligrosas, cuyo enfrentamiento ha sido históricamente a través del encierro y la vigilancia preventiva, y que hoy, con la incorporación de las herramientas de la informática, se ha desarrollado sin necesidad de un relacionamiento cara a cara; y por otro lado (iii) una nueva generación de riesgos derivados de las consecuencias descontroladas del desarrollo científico y tecnológico⁷³.

“y encontramos aquí entonces a Ulrich Beck y su sociedad en riesgo (...) Podríamos decir que Beck sumó todos los riesgos para una representación de la sociedad donde el riesgo es omnipresente, donde estamos como asediados por los riesgos.” (Castel, 2008: 4)

A partir de la diferenciación entre riesgo y peligro, Castel entiende

⁷² “Cuando los riesgos se suman y nos reducen a la impotencia porque ya no sabemos de qué lado agarrarlo, entonces lo previo es evitar la amalgama, es decir distinguir entre los riesgos. Sin dudas hay algunos más o menos importantes y también otros que podemos manejar y encausar, y otros contra los que no podemos hacer nada o casi nada, y seguramente no sirve de nada temblar delante de ellos” (Castel, 2008: 2)

⁷³ El desconcierto experimentado con esta nueva generación de riesgos, consecuencia del desarrollo modernizador, ha puesto en jaque al núcleo duro de la modernidad y sus promesas: en lugar del control de la naturaleza por parte de la humanidad y de la conquista de la emancipación humana, asistimos a la proliferación de la inseguridad social.

este tercer conjunto de riesgos como peligros, en la medida en que no son previsibles y, por lo tanto, no pueden ser conjurados mediante el mecanismo del seguro social. Las contingencias vitales son susceptibles de ser controladas mientras que las amenazas y peligros no lo son. La noción de riesgo refiere a la probabilidad de ocurrencia de un acontecimiento previsible siendo el seguro el mecanismo por excelencia de control de los riesgos⁷⁴.

Castel (2004) plantea que la generalización indiscriminada de los riesgos implica una nueva forma de entender lo social en la que el individuo es responsabilizado por la protección frente a los mismos. Jerarquizar los “nuevos” riesgos significa abandonar el carácter colectivo de la protección social que caracterizó la intervención sobre los denominados riesgos clásicos. La exacerbación y relevancia que en los últimos años se ha dado al tratamiento de este tipo de riesgo – peligro por parte de las ciencias sociales, ha sido utilizada como fundamento de discursos e iniciativas de protección fuertemente individualizadoras que ponen en cuestión la eficacia de los soportes colectivos de protección social.

En el comienzo de este capítulo se afirmó que la cuestión del riesgo se sitúa en la interrelación entre los procesos de destradicionalización e individualización. De este modo, con el discurso sobre el riesgo, se abre una

⁷⁴ El seguro social ha sido el dispositivo más generalizado de las formas de protección típicas de los estados de bienestar y ha significado una forma particular de relación individuo – sociedad. En palabras de Rosanvallon (1995: 23), “al pasar de la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual a la noción objetiva de riesgo, el seguro invitaba a mirar lo social de manera diferente (...) El enfoque en términos de riesgo, en efecto, remite en primer lugar a una dimensión probabilística y estadística de lo social (el riesgo es calculable) que permite relegar al segundo plano el juicio sobre los individuos. Cuando las situaciones se aprehenden en términos de riesgo, la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales pasa a ser secundaria”. Plantea la emergencia de un problema de escala en relación a los riesgos, en consonancia con los análisis de los teóricos de la modernización reflexiva: “Sin duda, la noción de riesgo sigue siendo pertinente. Pero ha cambiado de escala, como se lo subrayó con justeza. Lo que hoy en día constituye cada vez más un problema es el *riesgo catastrófico*: riesgos naturales (inundación, terremoto), accidentes tecnológicos mayores, daños de gran amplitud al medio ambiente. Estas amenazas ya no conciernen a individuos sino a poblaciones enteras, incluso a naciones. La socialización de los riesgos que lleva adelante el seguro ya no puede ser operativa en estos casos” (Rosanvallon, 1995: 29). Más que un problema de escala, Castel (2004) dirá que se trata de situaciones de peligro y no de riesgos, y que asimilar estos tipos de riesgos justifica el desmonte de las formas colectivas de protección.

incertidumbre radical opuesta a las certezas proporcionadas por las tradiciones. Asistimos a la apertura de escenarios probables a partir de construcciones autobiográficas mediadas por decisiones individuales no desprovistas de riesgos. En este sentido, el discurso del riesgo suministra parámetros que acompañan la toma de decisiones biográficas sustituyendo el papel desempeñado por la tradición, pero ya no como “verdad” sino como “probabilidad”, ya no bajo la forma de “mandato” sino bajo la forma de “elección”. Por otro lado, y en relación al proceso de individualización, el discurso del riesgo permite la caracterización de comportamientos individuales susceptibles de ser entendidos como de “riesgo”. La significación que ha asumido la cuestión del riesgo en la sociedad contemporánea parece derivarse de la creciente individualización de lo social.

El desmoronamiento de tradiciones ordenadoras de la vida colectiva es central para comprender un escenario en el que el individuo adquiere carácter protagónico siendo colocado como redactor de una “narrativa del yo”. A diferencia de la tradición, que siempre refiere a un colectivo, el discurso de riesgo refiere a características individualizables permitiendo la interpretación de problemas sociales en tanto handicaps individuales así como el diseño de soluciones individuales (Douglas, 1996).

Si la destradicionalización significa la puesta en cuestión de narrativas colectivas - construidas en función de condiciones similares de vida para grandes grupos de la población- volviendo predecibles las trayectorias vitales de los individuos, su consecuencia más inmediata es la exigencia de autoconstrucción de una “narrativa del yo” reforzando el proceso de individualización.

En síntesis, es posible afirmar que el imperativo de construcción del yo es típicamente moderno, y bajo tal imperativo quedaban atrapados individuos en situaciones de desigualdad social que contaban con recursos también desiguales para hacer frente a tal mandato. Sin embargo, en condiciones de modernidad tardía, tal imperativo se acompaña de la pérdida

o precariedad de los soportes protectores y de la pérdida de eficacia simbólica de las narrativas ordenadoras de la vida social. Es este el sentido asignado a la individualización de las condiciones y soportes en que se realiza el proceso de individuación.

La individualización social en la “era del derrubamiento” (Hobsbawm, 1995) trae consigo el despojo de los mecanismos de protección e integración construidos en un momento particular del transcurso de la modernidad en el que se pretendía la constitución de una “sociedad de semejantes” (Castel, 2003):

“La paradoja es que una ‘descolectivización’ o una ‘reindividuación’ puedan tener consecuencias destructoras para el individuo. Pero esta paradoja está en curso a través de las transformaciones actuales de la sociedad salarial (...) Si algo inédito se ha producido en estos veinticinco años (...) es en mi opinión el desarrollo de un nuevo proceso de individualización que pone en cuestión las pertenencias colectivas de los individuos (...) no solamente se pierden las protecciones que habían sido construidas por el Estado, sino que se dispone de pocas posiciones de repliegue para hacer frente a esas nuevas carencias.” (Castel, 2003: 53 - 54)

Cuando la protección y la seguridad dejan de estar atadas a soportes colectivos y adoptan formas individualizadas, los objetos en los que repara son aquellos que generan la ilusión de control por parte de los individuos: el cuidado de nuestro cuerpo, la higiene de los alimentos, una dieta adecuada, etc. En otras palabras, la protección y la seguridad dejan de ser sociales abandonando los objetos vinculantes socialmente; la protección y la seguridad se ocupan de los denominados nuevos riesgos, vinculándolos básicamente a estilos y modos de vida, descuidando los riesgos clásicos susceptibles de una protección socialmente construida: la individualización se constituye como componente de un nuevo régimen de protección social donde las prestaciones asumen formas individualizadas.

CAPITULO 3

CONFIGURACION DEL ESTADO DE BIENESTAR URUGUAYO Y SU TRANSFORMACION A PARTIR DE LA DECADA DEL 70. BREVE TRAYECTORIA DE SUS PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PROTECCION SOCIAL

Los contenidos desarrollados en los dos primeros capítulos refieren a procesos de larga duración que dan cuenta de ciertas transformaciones en las dimensiones institucionales de la modernidad y que caracterizan, fundamentalmente, a la denominada modernidad tardía o segunda modernidad. Dado el carácter global de las transformaciones acaecidas, sus efectos y consecuencias se extienden a lo largo del planeta afectándolo en su totalidad, aunque de modo diverso. En el presente capítulo se propone particularizar la reflexión para el caso uruguayo, partiendo del supuesto de que las transformaciones institucionales y tecnológicas de los dispositivos de gobierno poblacional acaecidas en el período que nos ocupa, son comprensibles a través de un análisis que ponga en juego aspectos coyunturales y dimensiones histórico – estructurales.

Se analiza la constitución del Estado de Bienestar en Uruguay, en un primer momento, cuando se sentaron las bases de una protección social de carácter colectivo, para luego avanzar en la comprensión de su “crisis” y de las propuestas de reforma para enfrentarla, con especial atención en aquellos aspectos vinculados a la reconfiguración de las formas típicas de protección social.

Dado que el centro de interés del presente estudio está colocado sobre los dispositivos de intervención sociopolítica en el campo de la protección social, se pretende reseñar brevemente los principales tópicos sobre el proceso de constitución de los soportes colectivos típicos de la modernidad para el caso uruguayo, así como las reformas adoptadas a partir de su “puesta en cuestión”.

3.1. LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE BIENESTAR EN URUGUAY

En las tres primeras décadas del siglo XX, y de la mano del proyecto político del batllismo, se fortalece la preocupación por la consolidación del

Estado uruguayo, el cual puede ser caracterizado ya en aquel momento como “un Estado expandido que ‘coloniza’ prácticamente todas las dimensiones del espacio social” (Ortega, 2003: 24).

Con el “batllismo” comienza a consolidarse un Estado planificador y regulador en materia económica y de las relaciones capital – trabajo e interventor en materia de políticas sociales. Filgueira (1994: 17 - 22) señala que el estado social uruguayo se estructuró sobre cuatro pilares:

A) La asistencia pública, creada en 1919 con el objetivo de administrar las organizaciones benéficas (salud, enfermedad, locura, indigencia).

B) La instrucción pública, cuya génesis data de fines del siglo XIX en el período dictatorial de Latorre. A inicios del siglo XX conserva los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad asistiendo a su expansión en este período⁷⁵

C) La legislación laboral con la adopción de medidas reguladoras de las condiciones de trabajo y la consagración de ciertos derechos para los trabajadores (jornada de 8 horas, fijación de salarios mínimos, derechos de reunión y huelga, etc.).

D) La política de retiro de la fuerza de trabajo (jubilaciones y pensiones a la vejez, invalidez y muerte para indigentes), gestando un incipiente modelo de seguridad social.

Paralelamente a estos pilares, se diseñan políticas sociales marginales dirigidas a atender las necesidades de sobrevivencia de los sectores indigentes de la población (alimentación) y ofrecer medios para la resolución de ciertas necesidades sociales, tales como préstamos para el acceso a la vivienda.

⁷⁵ La educación se orientaba en varios sentidos: contar con mano de obra instruida minimamente para desempeñarse en la industria incipiente y en los servicios, buscar la integración social, sobre todo de los inmigrantes, el control social, eliminar la barbarie y llegar a la civilización, en fin, se trataba de crear las bases para el desarrollo de una ciudadanía para un futuro estado liberal (Filgueira, 1994: 23-24).

“Es posible afirmar que este sistema de bienestar combinó de manera excepcional los cuatro pilares arriba indicados y por ende propició la emergencia de una matriz de seguridad social abarcativa, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiperintegrada e igualitaria.” (Midaglia, 2000: 26)

A diferencia de los estados sociales europeos, donde éstos son una consecuencia del desarrollo de la sociedad industrial, el estado de bienestar uruguayo es producto de la acción de una elite política que procuraba modelar una sociedad industrial. En ese sentido, Filgueira (1994: 35) sostiene que la asistencia social se constituyó en un medio para la modernización de un país de base económica ganadera, donde, a través de la inversión estatal y del empleo público, se diseñó una nueva estructura social urbana procurando la creación de una clase media fuerte. Nacionalización, estatización e industrialización son procesos que se impulsan en el período batllista en materia económica; en lo social, el Estado se coloca como mediador en los conflictos a través de medidas de reparación social.

La consolidación del Estado en las primeras décadas del siglo XX, en el marco de la constitución del régimen democrático de gobierno⁷⁶, fue acompañada del pasaje de la visión de “privilegios” a la de “derechos sociales” (Castellanos en Ortega, 2003: 35) La redistribución de la riqueza y la ampliación democrática se articularon elevando los niveles de consumo y bienestar de la población, lo que permitió a Real de Azúa acuñar la expresión “sociedad amortiguadora”, en la medida en que se consolidaba una sociedad relativamente igualitaria que moderaba los potenciales conflictos sociales y políticos (Serna, 2005)⁷⁷.

⁷⁶ Según Filgueira (1994) no puede hablarse en el Uruguay del primer cuarto de siglo de una democracia de masas. La intervención ciudadana recién comienza a ser relevante en la tercera década del siglo con la consagración del voto de la mujer en 1938.

⁷⁷ “Esta combinación de rasgos del desarrollo dio como resultado una sociedad ‘hiperintegrada’ que anidó una serie de mitos colectivos del ‘país modelo’, ‘la Suiza de América’; la propensión al ‘consenso’ democrático y aversión a los conflictos extremos;

En 1934, bajo la dictadura de Terra, se asiste a un nuevo impulso modernizador en la relación entre el Estado y la sociedad. En este período se mantienen los principios fundamentales del batllismo: “fue un batllismo para tiempos de crisis” (Filgueira, 1994: 38), en el que se promueven medidas legislativas tendentes a sentar y/o consolidar la institucionalidad pública en el campo social. En materia de políticas sociales, se promueve la construcción de un sustrato institucional a través de la creación del Código del Niño -disponiendo la constitución del Consejo del Niño como organismo regulador de los temas de infancia- y el Ministerio de Salud Pública, que balizarán la intervención sociopolítica “durante los siguientes cuarenta años” (Filgueira, 1994: 38).

Si bien la literatura sobre la configuración problemática de los Estados de Bienestar en América Latina coincide en sostener que éste no se desarrolló en la mayor parte de nuestros países, en Uruguay, el Estado “de Bienestar” asumió características particulares que lo diferencian tanto de sus “pares” europeos como del resto de nuestro continente. Filgueira (1994) señala que el carácter fuertemente urbano del impacto de las medidas de bienestar ha llevado a algunos autores a cuestionar el alcance de las mismas no pudiéndose, por lo tanto, hablar de un Estado de bienestar⁷⁸. Igualmente, se reconoce la temprana institucionalización de la acción social del Estado uruguayo desarrollando políticas sociales de carácter universal y regulaciones de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo. La centralidad de la intervención del Estado desplazó a un conjunto de instituciones de carácter filantrópico cuya acción se reservó a ciertos grupos específicos. No se pretende aquí agotar este debate pues trasciende los objetivos del presente trabajo y más allá de esta discusión, sí importa señalar

la ‘mesocracia’, ideología de clase media y del meritocratism que legitimaba las diferencias sociales y el ‘mito del Estado’ en tanto creador del orden político” (Serna, 2005: 46)

⁷⁸ Filgueira (1994: 16) señala que “las políticas modernizantes en materia social se centraron más a nivel urbano que rural. El medio rural persistió en una modalidad precapitalista en su organización social. Ello ha llevado a algunos autores a desestimar el uso de la denominación Estado de bienestar para el caso uruguayo, por la cobertura eminentemente urbana del mismo pero también por el tipo, variedad y alcance de los dispositivos sociales del estado”.

que el Uruguay

“fue conocido en los años cincuenta como el país pionero en el desarrollo del bienestar social. Se referían a la implantación, en la segunda década del siglo, de una serie de medidas que crearon un estado asistencial, providente y anticipador de demandas” (Filgueira, 1994: 10)

Migdaglia (et al. 2007: 134) sostiene que existe cierto consenso en afirmar que el régimen social uruguayo se coloca como un “régimen de bienestar intermedio” que combina la protección de la población vía políticas públicas y mercado, característico de los países europeos, y aquellos de “seguridad informal”, típicos de América Latina, en los que el bienestar se apoya en redes sociales y familiares.

Tenti (2000) plantea que este “primer capitalismo” convirtió el trabajo humano en empleo mediante la regulación social de tal actividad, a partir de un sistema legal sancionado y administrado por el Estado. Denomina como “capitalismo integrador” aquel en el que se configuran los Estados de Bienestar permitiendo que parte de las necesidades de la población se vean satisfechas mediante la implementación de políticas públicas que operan una distribución secundaria por fuera de los mecanismos del libre mercado⁷⁹.

“Un modo particular de política ‘keynesiana’ informó buena parte de los

⁷⁹ “El mercado de trabajo es el lugar donde se realiza la distribución primaria de la riqueza producida. Sin embargo, el Estado, a través de sus políticas, opera una segunda distribución, llamada por esta razón ‘secundaria’ que en principio tiene como objetivo, entre otras cosas, corregir las desigualdades producidas por la distribución primaria. Este modelo hizo que se considerara verosímil y posible la realización del derecho de ciudadanía social que garantiza a todos los individuos un grado de satisfacción determinado (‘una vida digna’) de sus necesidades básicas, independientemente de su inserción en el mercado de trabajo. Detrás de este modelo de organización social que se dio en denominar ‘welfare state’ existieron condiciones objetivas de desarrollo (capitalismo nacional, Estado interventor con políticas anticíclicas de cuño keynesiano, etc.) y actores colectivos, con sus intereses, relaciones de fuerza, estrategias, conflictos, etc.(...). El advenimiento del Estado benefactor (...) marcó el punto más alto de lo que podríamos denominar el capitalismo integrador” (Tenti, 2000: 78).

modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y el modelo sustitutivo de importaciones, articulado, teóricamente en el paradigma cepalino y en los aportes de Raúl Prebisch. En dicho modelo, el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a las producciones domésticas por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social.” (Filgueira, 1998)

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones operó en un contexto internacional que generó condiciones que lo viabilizaron. Durante la guerra y luego de ésta se mantuvo una coyuntura internacional que dio continuidad a “los niveles de autonomía y protección que la guerra había originado”, a través de la reconstrucción europea y la reconversión de la industria norteamericana (D’Elía, 1982: 28). Asimismo, el impulso industrializador se apoyó en medidas concretas que el Estado adoptó en relación al mercado interno: siendo la expansión del mercado interno una limitante del crecimiento industrial en un país demográficamente pequeño, la ampliación de la capacidad de consumo de la población se constituyó en el instrumento privilegiado para dinamizar la industria a través del aumento sostenido del salario real de los trabajadores. En este período se produce una alianza entre los ganadores del impulso industrializador del neobatllismo: la burguesía industrial, la pequeña burguesía y la clase obrera (D’Elía, 1982: 33). El modelo de desarrollo hacia afuera, basado en la exportación de productos primarios y en la acumulación interna de capital, se vio favorecido por la capacidad de la burguesía industrial de reinvertir productivamente parte de los beneficios alcanzados (Serna, 2005).

La preocupación por mantener el orden y la paz social orientó gran parte de las intervenciones estatales y permitió la configuración de un

Estado anticipador de las demandas sociales⁸⁰.

Ya en 1950, el temor de un avance de los sectores gremiales provocó un giro en la política del neobatllismo: frente a una serie de conflictos gremiales surgidos por el aumento de la inflación, el gobierno decreta medidas prontas de seguridad. A mediados de los 50 se manifiestan los primeros síntomas de estancamiento económico: acumulación de los déficits del balance de pagos y un agudo proceso inflacionario (D'Elía, 1982: 69). El agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones se expresa con fuerza en las décadas del 60 y 70 desembocando en “una crisis estructural de la sociedad uruguaya, el advenimiento de un régimen autoritario, una drástica reestructuración económica y un desarrollo social regresivo” (Serna, 2005: 46).

La crisis se produce en una nueva coyuntura mundial marcada por la consolidación hegemónica de los Estados Unidos. Los países latinoamericanos recurrieron a los préstamos del Fondo Monetario Internacional y se sujetaron a los planes de estabilización impuestos a cambio de la “ayuda”:

“Utilizando los organismos internacionales, creando organismos regionales y promoviendo acuerdos bilaterales de ‘ayuda’, Estados Unidos desarrolló una superestructura que se constituyó en elemento esencial para el logro de sus objetivos” (D'Elía, 1982: 70 - 71)⁸¹

⁸⁰ En palabras de Luis Batlle: “lo sabio es continuar por ese camino saliéndole al encuentro a los justos reclamos que haga el pueblo para darles solución a través de la ley conscientemente estudiada, sin esperar reacciones violentas de quienes se sientan desatendidos u olvidados” (Discurso pronunciado el 14/08/47 *Apud* D'Elía, 1982: 39).

⁸¹ Con respecto a la influencia de Estados Unidos sobre la política de este organismo internacional en particular, Orlansky toma a Wade para afirmar que: “más que una influencia gubernamental directa por parte de los Estados Unidos, es la `dependencia del Banco Mundial respecto de los mercados financieros internacionales y la congruencia autoconvalidante entre los valores de quienes poseen y administran el capital financiero y los del Estado norteamericano´ lo que explica `la importancia determinante de los valores e intereses norteamericanos en el funcionamiento de la entidad´” (Wade *Apud* Orlansky, 2005: 8)

Filgueira (1994: 13-15) enumera lo que entiende han sido las causas que condujeron a la crisis del Estado social en Uruguay, a saber:

- Falta de financiamiento atribuible al estancamiento económico acaecido a partir de los años 50
- La particular estructura demográfica del país donde la relación entre la población activa y pasiva es problemática en la medida en que se incrementan los retiros y pensiones al tiempo que la población laboralmente activa crece muy lentamente.
- La falta de autonomía del Estado con respecto a los partidos políticos, donde el aparato burocrático se vuelve permeable a la política partidaria a través de la actividad de funcionarios y profesionales.
- La burocratización excesiva de las instituciones prestatarias.

Filgueira (1998) retoma los análisis de Pierson, quien afirma que a las hipótesis más fuertes que han intentado explicar la crisis de los sistemas de bienestar⁸² habría que sumarle una “tercera fuerza” que explica la resistencia de los estados de bienestar frente al embate sufrido, refiriéndose a la existencia de clientelas y burocracias de los programas sociales implementados. Sin embargo, señala que

“salvo contadas excepciones, las clientelas en nuestra región son débiles o inexistentes, mientras que los problemas fiscales y la debilidad de clase, en tanto factores que erosionan los sistemas de protección social, sí están presentes”

Más allá del debate posible acerca de si éstas han sido las únicas o fundamentales causas que explican la crisis del Estado social⁸³, sí es cierto

⁸² “(...) la necesidad de disciplina fiscal y bajas cargas fiscales al capital y la desarticulación del modelo fordista y su impacto sobre la clase obrera y su potencial organizativo” (Filgueira, 1998)

⁸³ Rosanvallon (1995: 8) explica la crisis del Estado providencia no sólo a partir de los problemas de financiamiento. Afirma que “más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las disfunciones siempre penosas de los aparatos, lo que se puso en

que han formado parte de las críticas que recayeron tanto desde el pensamiento político de izquierda como de derecha, enfatizando uno u otro de los aspectos señalados.

3.2. EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO Y EL CONSECUENTE DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR

3.2.1. El papel de los organismos internacionales y el carácter del proceso de reforma para el caso uruguayo

Los organismos internacionales, fundamentalmente aquellos vinculados al crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), acentuaron su incidencia en América Latina, a partir de la década del 80, procurando “el reemplazo de las políticas intervencionistas y orientadas al mercado interno, incorporando las de apertura económica y mercado abierto y promoviendo un contexto intelectual favorable al neoliberalismo” (Orlansky, 2005: 8). Ya desde los años 70, buscando superar el modelo de sustitución de importaciones, se impulsaba una reforma “con orientación al mercado”, reducción del Estado, privatizaciones, desregulación y apertura externa (Moreira, 2001). La denominada “reforma estructural” se procesa en toda América Latina de forma diferente en cada uno de sus países. Las reformas llamadas de “primera generación” impulsaron la liberalización comercial y financiera, la apertura al capital externo, las privatizaciones y la reforma tributaria.

tela de juicio fueron los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales. El problema es ahora de orden filosófico”. Y más adelante agrega que “la crisis filosófica del Estado providencia (...) indica en todas partes una inflexión decisiva en la percepción de lo social que prevaleció durante cerca de un siglo” (1995: 12)

Según Barba (2004), producto del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y de la mano del denominado “Consenso de Washington”, se promueve la adopción de medidas para establecer economías de mercado abiertas al mundo. El “Consenso de Washington” explica la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas como consecuencia del excesivo proteccionismo estatal - característico del modelo de industrialización por sustitución de importaciones- y promueve el equilibrio macroeconómico como medida para un desempeño adecuado del mercado. Las políticas promovidas incluían los siguientes puntos:

“Disciplina fiscal; reformulación de las prioridades en el gasto público en favor de la salud primaria, la educación y la infraestructura; reforma impositiva; liberalización financiera; unificación de la tasa de cambio; apertura comercial; acceso a inversiones extranjeras; privatización de las empresas estatales; desregulación en aras de la competencia; y facilitación de los derechos de propiedad.” (Orlansky, 2005: 10)

Las recomendaciones dirigidas a redefinir el papel del Estado fueron asociadas a una “reducción global del aparato público y a su retiro masivo de las clásicas áreas que manejaba, incluidas las de naturaleza social” (Evans *Apud* Moreira, 2001).

Siguiendo a Moreira (2001), son variables de tipo político las que explican las diferencias entre países que determinaron la agenda, el procesamiento político y los mecanismos de institucionalización de las reformas. Afirma el carácter pionero del Uruguay con respecto a este tipo de reformas en el contexto latinoamericano. Señala que durante la dictadura militar se inicia el proceso de reestructuración económica mediante la apertura al capital extranjero y financiero, y el retiro gradual del Estado en la fijación de precios. Filgueira (1994) plantea que la dictadura militar fue un período de continuidades en cuanto a la institucionalidad del estado

social y de reformas significativas en montos y asignación de recursos dirigidos al gasto público⁸⁴. Este pasó del 16% del PBI en 1964, al 14% en 1975 hasta reducirse a un 13.6% al finalizar el período dictatorial. Con respecto al gasto asignado a la educación pública hubo una reducción del 3% del PBI en 1964 a 1.5% en 1984 en un contexto de incremento de la demanda de servicios educativos. Similar proceso ocurre con el gasto en la salud pública que se reduce de un 4% del PBI en 1972 a 1% en 1984 al tiempo que se expande la demanda de servicios de salud.

Durante el gobierno militar se procesaron algunos cambios sobre la estructura social, la distribución del ingreso y los sistemas de estratificación social, con una pauta de creciente desigualdad y de pérdida de importancia de los sectores medios en la estructura social.

Con el advenimiento de la democracia se inicia la segunda generación de reformas: ajuste fiscal, apertura comercial, desregulación laboral, reforma de la seguridad social y de la educación pública. El proceso de reformas iniciado en el país fue acompañado de cierta capacidad para “amortiguar los efectos sociales negativos de los procesos de apertura y de ajuste macroeconómico, superior a la que evidenciaron sus pares de la región” (IDH, Uruguay, 1999 *Apud* Moreira, 2001).

De todos modos, se observan efectos recesivos a nivel social, visibles fundamentalmente en el mercado de trabajo: reducción del empleo estatal e industrial, reducción salarial y deterioro en las condiciones de trabajo. Se señala la precarización de las fuentes de bienestar de la población, la infantilización y feminización de la pobreza, el aumento de la inseguridad ciudadana, la agudización de los procesos de segregación urbana, y el aumento de la desigualdad.

⁸⁴ Para Filgueira (1994) “el régimen militar no introdujo una transformación radical en las pautas de estatismo heredadas de comienzos de siglo (...) la dictadura conservó el estilo estatista y dirigista. Si bien admitió la apertura de la economía, promoviendo las exportaciones e implantando una plaza financiera libre con sistema de secreto bancario estricto, el resto de las actividades continuó realizándose de acuerdo con las viejas pautas”

Moreira reitera para este período el carácter gradualista de los procesos de reforma en el caso uruguayo:

“la evidencia indica que Uruguay implementó un conjunto de reformas en sus políticas públicas y en los instrumentos de regulación de los mercados que, tanto por su forma (gradualista) como por sus contenidos eclécticos y en casos claramente alejados del consenso de Washington, pueden ser considerados como únicos.”
(IDH, Uruguay, 1999 *Apud* Moreira, 2001)

Al analizar detenidamente el ritmo de las reformas señala que tal “gradualismo” está presente en los momentos que corresponden a los períodos democráticos donde los impulsores de las transformaciones debieron superar las luchas y resistencias opuestas por la izquierda política y los actores sociales mediante el ejercicio de mecanismos de democracia directa.

El carácter “heterodoxo” del proceso de reforma uruguayo es entendido como la adopción de medidas de ajuste estructural que no significaron una reducción del gasto público social. De este modo se combinaron ajustes fiscales con crecimiento del gasto público social, escasas privatizaciones, mantenimiento del empleo público en gran medida así como de las prestaciones de servicios básicos por parte del Estado.

Algunos resultados esperados no se concretaron: la creciente inversión extranjera no se tradujo en crecimiento económico, y el déficit fiscal aumentó en lugar de disminuir. Los efectos contradictorios y opuestos en la aplicación de las reformas provocaron impactos negativos en el bienestar de la población expresándose en problemas en materia de pobreza, empleo y desigualdad. A partir de la década del 80, el problema de la pobreza se constituyó en eje central del debate, con lo cual adquiere protagonismo la reflexión sobre las políticas sociales en todos los países de América Latina.

Como consecuencia de los efectos negativos de esos procesos sobre el bienestar comienza a ser revalorizado el papel del Estado, lo que se manifiesta, a partir de los noventa, en la emergencia de la “segunda generación de reformas”, donde podemos encontrar las vinculadas a la seguridad social, la educación pública y la salud. Los organismos internacionales, sobre todo el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, continúan con su participación protagónica en la promoción de medidas económicas y sociales, incidiendo en la construcción de una agenda de reforma social para abordar los problemas de América Latina. Los informes del BID y del Banco Mundial contienen sugerencias dirigidas a los gobiernos de la región: focalizar la acción pública en los más pobres, descentralizar los servicios de salud y educación, invertir en capital humano e infraestructura social, subrayando la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y recomendando una mayor dotación de activos para protegerlos en épocas de crisis (Barba, 2004).

Con el objetivo de superar los efectos “no deseados” de la aplicación del ajuste estructural promovido por la primera generación de reformas, se sugieren nuevas medidas expresadas en el denominado “post – Consenso de Washington”.

“Ante los fracasos económicos y sociales, una línea interpretativa, ha sido de defensa y reproducción del mismo paradigma de liberalismo social, con pequeños ajustes, en una nueva versión del ‘Consenso de Washington Plus’. Así pues, no sería un cambio de paradigma, sino una reconversión ideológica con una cara más humana y eficiente. En definitiva, una adaptación y respuesta ante un nuevo contexto mediante ‘una estrategia para realizar de mejor y más eficiente manera la primacía del mercado sobre la política institucional y social’ (Hans-Jürgen Burchard, 2004: 127), concluyendo que persiste la idea del papel subsidiario, complementario y amortiguador de la política social y el Estado con respecto a los

ajustes y requerimientos de estabilización de la economía capitalista.” (Serna, 2008)

La necesidad de “regular” y no tanto de “liberalizar” empieza a ser planteada “bajo la premisa de que la competencia es y debe ser el principio rector de los mercados, la preocupación debe centrarse más bien en la regulación de los mercados financieros, más que en su liberalización” (Cairo, 2003: 4). La influencia ejercida por el Banco Mundial, el FMI y el BID se desarrolló por tres vías: financiación, participación en la construcción de la agenda y difusión un nuevo marco cognitivo (Orlansky, 2005: 9). Los relatorios del Banco Mundial insisten en promover un Estado eficiente (i) que se asocie a los mercados para promover el desarrollo con un rol de facilitador en vez de tender a sustituirlos; (ii) que garantice el libre funcionamiento del mercado asumiendo funciones reguladoras de la competencia, asegurando el equilibrio macroeconómico y protección de la propiedad privada, y (iii) que complemente al mercado desarrollando iniciativas en materia de producción de bienes y servicios no rentables para el capital, ya sea tratándose de aquellos de los que se sirven para su actividad (puentes, carreteras, educación básica, etc.) como de los servicios sociales destinados a quienes no logran satisfacer sus necesidades de forma autónoma en el mercado.

Las nuevas reformas impulsan la transformación del “sistema judicial, reforma de los derechos de propiedad, reforma laboral, erradicación de la corrupción, reforma del sistema jubilatorio (...) educación, administración pública, etc.” (Orlansky, 2005: 12) de forma tal de mejorar los resultados de las medidas correspondientes a la primera generación de reformas. Orlansky (2005) afirma que estas reformas tienen como objetivo “mejorar las condiciones sociales y la competitividad manteniendo la estabilidad macroeconómica” y lista los principales instrumentos propuestos para dicho objetivo a partir de distintas fuentes (Banco Mundial, 1997; Burki y Edwards 1996; Root, 1997):

1. Creación de un Banco Central independiente y elaboración de presupuesto en base a modernos procesos apartidistas.
2. Restricciones presupuestarias a nivel descentralizado.
3. Descentralización y reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los locales.
4. Reforma del servicio civil enfatizando a los funcionarios administrativos de nivel intermedio.
5. Independencia del poder judicial generando credibilidad en la justicia.
6. Mejoramiento de la seguridad ciudadana.
7. Reforma laboral: mecanismos de negociación para minimizar el conflicto y promover la cooperación.
8. Reestructuración de los ministerios del área social.
9. Modernización del Poder Legislativo.
10. Incremento en la capacidad regulatoria.
11. Privatización en gran escala.
12. Mejoramiento de la capacidad de recaudación impositiva; etc.

Más que una ruptura con la etapa anterior, las reformas propuestas son entendidas como una profundización de las transformaciones acaecidas⁸⁵. El período regido bajo las recomendaciones del Pos - Consenso de Washington también se caracteriza por un proceso de reforma particular. Sin entrar a considerar en profundidad cada una de las recomendaciones planteadas, dadas las pretensiones de este trabajo, así como el carácter incipiente de varios de estos procesos, es posible afirmar someramente que en Uruguay se asiste, desde 2005 y hasta nuestros días, a:

1. La propuesta de revisión de los mecanismos de funcionamiento del

⁸⁵ “Nuevos énfasis –entre otros en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el `sentido de pertenencia´ de las políticas de desarrollo- han penetrado con fuerza en el debate internacional. Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero todavía no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas `generaciones´ de reformas a los que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para viejas ideas” (Ocampo *Apud* Cairo, 2003: 15).

- Banco Central orientada a su autonomización de las esferas de decisión política;
2. Un nuevo empuje al proyecto de descentralización que significará una reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los locales;
 3. Medidas de reforma del servicio civil que afectarían el estatuto del funcionariado público, entre otros aspectos;
 4. Preocupación e instrumentación de medidas en materia de seguridad ciudadana y protección de la propiedad privada;
 5. La reinstalación de los Consejos de Salarios como principal mecanismo de negociación;
 6. Una reestructuración institucional en el área social, fundamentalmente a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social y en las reformas en el área de la salud con la creación de un nuevo sistema regulador de las prestaciones, tanto a nivel público como privado;
 7. Creación de mecanismos e instrumentos que permiten incrementar la capacidad regulatoria del Estado en diversas áreas; en materia social se destaca la creciente relevancia otorgada a los sistemas de información para la gestión de planes y programas sociales así como las incipientes iniciativas de gobierno electrónico;
 8. Y por último, se destaca, con respecto al mejoramiento de la capacidad de recaudación impositiva, no sólo la reciente transformación en el esquema impositivo con la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sino también el constante crecimiento de la recaudación de organismos tales como el Banco de Previsión Social (BPS) y la Dirección General Impositiva (DGI).

Ya entrado el siglo XXI, frente a las propuestas del denominado Pos - Consenso de Washington, se puede afirmar que el mismo “no supuso una sustitución de un paradigma alternativo de la política social” (Serna, 2008: 5) al mantenerse varios de los rasgos característicos de las intervenciones sociales típicas del período anterior. Serna (2007) sostiene que existen

“algunos síntomas preocupantes de continuismo en el paradigma neoliberal” identificando tres elementos: (i) la preeminencia de lo económico frente a lo social (“persistencia de la ortodoxia neoliberal y el pensamiento económico único”); (ii) reproducción de un paradigma de bienestar social que desplaza la protección social desde la ciudadanía social ampliada hacia la reducción focalizada en la extrema pobreza (“el liberalismo social reduce la concepción e intervención pública compensatoria hacia los márgenes de la sociedad, una política social destinada fundamentalmente hacia los ‘pobres’”); (iii) la política social concebida como conservadora del orden establecido y actuando sobre los efectos disfuncionales del mercado así como la reproducción de políticas de seguridad internacional ante la potencial amenaza que significan las clases sociales “perdedoras de la globalización económica”.

El denominado “Estado Liberal Social” (Midaglia, 2000) se presenta como alternativa al modelo clásico de bienestar promoviendo la reasignación de recursos públicos para la atención de los sectores de población en situación de pobreza, implicando la reducción del gasto público y el pasaje de un esquema de protección de corte universal hacia otro de tipo residual:

“En este sentido, la gama de derechos sociales constitutivos del status del ciudadano se encuentra sometida a fuerte proceso de cuestionamiento y revisión.” (Midaglia, 2000:18)

Intervenciones focalizadas son la respuesta que se propone y Midaglia (2000:19-20) -siguiendo a Nelson- señala que dichas propuestas pueden eventualmente ser beneficiosas en aquellos países donde la pobreza extrema es significativa en términos demográficos. Sin embargo,

“en las naciones de ingreso medio y con cierta institucionalización de los sistemas de seguridad social, como en el caso uruguayo, la promoción de estas propuestas podría desencadenar consecuencias

sociales negativas (...).”

En ese sentido, Midaglia y Antía (2007) al afirmar que

“Es común escuchar que las izquierdas, en particular en América Latina, han propuesto e implementado revisiones importantes de los sistemas de bienestar, como respuesta a los profundos cambios que esta área experimentó luego de la época de dominio de los modelos neoliberales. El estudio de algunos casos concretos permite discutir esa presunción general y plantear afirmaciones menos contundentes. Estas aseveraciones no niegan la ausencia de cambios, pero sugieren que la orientación se dirige más a un aumento de la intervención estatal en distintos campos sociales que a la reformulación de algunos modelos existentes”.

Serna (2007) analiza las continuidades e innovaciones en la asistencia social de los 90 y la propuesta actual. Describe los principios y rasgos característicos de la asistencia social en la década de los 90, a saber: (i) concepción “bomberil” de la política social entendida como elemento de contención de los efectos indeseables de las medidas económicas; (ii) focalización hacia la pobreza extrema; (iii) privatización, tercerización y mercantilización de la asistencia; (iv) descentralización territorial y corresponsabilidad en la gestión entre el Estado y la comunidad; (v) enfoque mercantil de la administración de riesgo promoviendo la potenciación de recursos propios de las familias pobres; (vi) transitoriedad de los programas procurando la obtención de resultados a corto plazo en la reducción del fenómeno de la pobreza; (vii) preocupación por la reinserción social de los pobres buscando reducir los niveles potenciales de conflicto; (viii) ciudadanía de “baja intensidad” a través de “subsidios discontinuos, acceso mínimo al consumo y limitado a servicios sociales”.

Seguidamente identifica los elementos de continuidad observables en la presente década: el alivio de la pobreza como objetivo prioritario ante los

efectos del desempleo y la crisis económica; la focalización de la intervención en las situaciones de pobreza extrema⁸⁶; descentralización territorial de las políticas y apelo a la participación comunitaria promoviendo la construcción de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil; programas de reinserción laboral en empleo mínimo y de reintegración al sistema educativo (Serna, 2008).

Los elementos que entiende innovadores son referidos como un cambio semántico que posibilita cierto “transformismo o innovación” en la matriz de protección social: el freno a los procesos privatizadores en la relación Estado y sociedad civil para la prestación de servicios sociales; el desarrollo de programas focalizados en nuevas formas de vulnerabilidad y exclusión; la construcción de un enfoque de derechos ciudadanos en el que el sujeto destinatario deja de ser visto como consumidor-productor para ser concebido como sujeto de derechos, procurando garantizar el ejercicio de derechos sociales mínimos; programas de transferencias de ingresos monetarios con compromisos de contrapartida en términos de “derechos/compromisos de integración social”⁸⁷; complementación entre las políticas de combate a la pobreza con aquellas de carácter universal y de empleo; transversalidad e integralidad multisectorial de los programas sociales donde las iniciativas de corto plazo son articuladas en una matriz permanente de protección social de mediano y largo plazo (Serna, 2008: 6).

El primer gobierno nacional del Frente Amplio ha delineado los trazos principales de lo que entiende es una “nueva concepción de la política social” contrapuesta a aquella dominante en los años 90. La “nueva

⁸⁶ Con respecto a los programas dirigidos a la infancia y adolescencia se afirma que: “Algo más de la mitad de los programas sociales tiene carácter universal, mientras que la parte restante corresponde a políticas focalizadas en la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Estas iniciativas, que apuntan a un sector específico de la población, se crearon a partir de la década de los 90, pero tuvieron mayor empuje en el período de la crisis socioeconómica de 2002” (Midaglia et al., 2009: 32)

⁸⁷ “Centralidad (de la orientación) hacia las familias como unidad básica. Autonomía relativa en el uso de subsidios monetarios y como contrapartida exigencia de cumplimiento de `condicionalidades`, `contrapartidas`, compromisos de integración social (educación, salud, trabajo, etc.) para recibir subsidios y estimular el acceso a servicios sociales básicos. Debate sobre objetivos de universalización de derechos, Renta mínima # Renta básica” (Serna, 2008)

concepción” afirma la responsabilidad del Estado como rector de la política social. Señala la necesidad de contar con un proyecto de desarrollo social que articule las políticas sociales con las económicas. Asimismo, subraya que la superación de la descoordinación y fragmentación institucional de las políticas sociales será consencuencia de la formulación de una estrategia de desarrollo social pensada desde los problemas a atender y no desde las instituciones. Se defiende el recurso a la focalización de las prestaciones, siempre que se articulen con las políticas universales, dejen capacidades instaladas en los organismos rectores de la política social y se articulen territorialmente⁸⁸.

Considerando el carácter más “semántico” que real de estos cambios es posible afirmar que, también para el caso uruguayo, vale la afirmación de Bustelo (2003: 9) acerca de que,

“la reciente insistencia del Banco en los temas de pobreza, equidad e inclusión social, envuelta en un lenguaje actualizado (importancia de la sociedad civil, creación de capacidades, transparencia, etc.), podría parecer a primera vista un cambio de paradigma pero es muy posible que no lo sea en absoluto. Además, el FMI sigue adherido a los postulados más neoliberales del Consenso, como atestigua sin ir más lejos el tratamiento que ha hecho de la crisis argentina de 2001-2002 y de sus repercusiones.”

Argumenta que el “inconveniente principal” del pos Consenso de Washington es que no reconoce que las políticas tradicionales de ajuste estructural no son compatibles con la pretensión de luchar contra la pobreza y la desigualdad.

En síntesis, “la forma de resolver la tensión entre las reformas orientadas al mercado y los programas de *Social Welfare* ha derivado en un

⁸⁸ Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006 – 2010) – Comité de Coordinación Estratégica, Noviembre de 2005.

modelo de reforma ‘desobediente’ a las tendencias marcadas por los organismos internacionales” (Mitjavila et al., 2002). Es ese carácter “desobediente” el que le imprime una significación particular al denominado proceso de “desmantelamiento” del Estado de Bienestar en Uruguay con respecto al resto de los países latinoamericanos, en la medida en que algunos de sus componentes subsisten (derechos laborales, convenios colectivos, seguros de salud): “Este tipo de orientación parece contribuir decisivamente al mantenimiento de un alto perfil respecto a indicadores sensibles en materia de desarrollo social” (Mitjavila et al., 2002).

El “desmantelamiento” del Estado de Bienestar uruguayo comienza en el proceso dictatorial y se consolida en la etapa democrática, sobre todo a partir de la década del 90. Midaglia (1997a: 79) observa que el conjunto de programas “novedosos”, que emergen en la década del 90, pretende sustituir a los denominados Estados de Bienestar por un sistema de ayuda pública de carácter residual.

“Se introdujo una serie de cambios en las políticas sociales que reformularon la pauta universalista de protección, ya sea a través de la inauguración de nuevos programas estrictamente focalizados hacia grupos vulnerables, o incorporando medidas específicas de esa naturaleza, pero en servicios que continuaban ofreciendo bienes al conjunto de la población. A su vez, se promovió la incorporación de actores de la sociedad civil en la instrumentación de prestaciones sociales y, en algunas ocasiones, en el diseño o rediseño de ellas, lo que originó un ligero proceso de tercerización de servicios públicos. Por último, el territorio comenzó a adquirir un valor político estratégico como unidad de operación y localización de iniciativas sociales, que supuestamente mejoran las condiciones de vida colectiva.” (Midaglia et al, 2009)

La década del 90 fue testigo de la emergencia de programas sociales

cuyo denominador común ha sido la promoción de la “integralidad de las políticas, descentralización, focalización y la participación de los usuarios” (Midaglia, 1997a: 80). El Plan CAIF nace en 1988 presentando de forma embrionaria estos atributos, los que se consolidan a lo largo de su trayectoria institucional.⁸⁹

El nuevo siglo viene acompañado de la “construcción de una agenda transnacional de ideas de política social y concepciones del desarrollo en el plano social, con particular énfasis en las denominadas ‘políticas de alivio a la pobreza’” (Serna, 2008: 1). De acuerdo al carácter del proceso de reforma en el caso uruguayo, se registra la convivencia de elementos propios de cada ingeniería institucional lo que ha llevado a calificar de híbrido (Midaglia et al, 2009) al sistema de protección vigente.

3.2.2. Las políticas de combate a la pobreza

Considerando la relevancia que, tal como se afirmó en puntos anteriores, han asumido las iniciativas de combate a la pobreza, se analiza a continuación cuál es la concepción hegemónica del fenómeno, así como las “recomendaciones” que para su abordaje se proponen desde los organismos internacionales a partir, fundamentalmente, de la década de los 90 y que se registran hasta nuestros días.⁹⁰

Tal como afirma Domínguez (2004), es posible reconocer un marco

⁸⁹ Los contenidos trabajados en el capítulo cinco recuperan parte de esa trayectoria institucional, y permiten visualizar cómo aquellos Centros organizados “artesanalmente”, cada uno a su manera, se convirtieron progresivamente en estructuras organizativas pensadas y reguladas desde instancias centrales a nivel público-estatal. La experiencia asociativa comunitaria que dio origen a los primeros CAIF, allá por el año 1988, fue “secuestrada” y reformateada en función de las nuevas propuestas de política social, en un proceso que recuerda a la “socialización de la reproducción” descrito por Lasch (1984).

⁹⁰ Cabe señalar que la pobreza como objeto de preocupación no es un hecho nuevo. Históricamente es posible rastrear formas de intervención dirigidas a las poblaciones pobres, desde las formas más elementales de la caridad y la filantropía, pasando por las estrategias higienistas y preventivistas, y las propuestas desarrollistas promovidas en la década de los 60. De lo que se trata aquí es de identificar cómo se expresan en la actualidad las denominadas “políticas de combate a la pobreza”.

cognitivo específico al considerar las recomendaciones de combate a la pobreza y las sugerencias con respecto a las medidas de política social “deseables”.

Las políticas de combate a la pobreza son parte de un tipo de respuesta sugerida por el Banco Mundial, entre otros organismos internacionales, que asume un carácter focalizado y compensatorio: deben ocuparse de aquellos individuos que son incapaces de integrarse al mercado. Son pobres aquellos que son incapaces de alcanzar un patrón de vida mínimo, y

“o padrão de vida mínimo deve ser avaliado pelo consumo, isto é, a despesa necessária para que se adquira um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades básicas e, ainda, uma quantia que permita a participação da pessoa na vida cotidiana da sociedade. Assim, trata-se de calcular um valor mínimo para cada país (ou região) e, em seguida, comparar esse valor encontrado com a renda dos indivíduos. Aqueles que tiverem uma renda inferior a esse valor poderão ser considerados pobres e, portanto, sem condições de viver minimamente bem.” (Domínguez, 2004: 58)

Las políticas de combate a la pobreza propuestas implican el desarrollo de estrategias que permitan a los pobres generar ingresos mediante la creación de nuevas oportunidades económicas así como estrategias para elevar el capital humano a través de políticas de educación y salud⁹¹.

A esta concepción “monetaria de la pobreza” se agrega su consideración como “ausencia de capacidades”, “acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco” (Domínguez,

⁹¹ El caso que nos ocupa, el Plan CAIF, puede inscribirse dentro de lo que se entiende como políticas de combate a la pobreza en el sentido en que opera, obviamente con población en situación de pobreza, y tendiendo a desarrollar acciones en las áreas de educación y salud procurando elevar el capital humano.

2004: 59).

Ya entrado el siglo XXI, 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, 2003), el cual es desarrollado en el documento “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”. La crisis mundial acaecida a comienzos del siglo XXI “ha impulsado al G7 a solicitar que el Banco Mundial formule ‘principios sociales’ y ‘buenas prácticas de política social’” (Holzmann y Jorgensen, 2003: 3). Partiendo de una crítica a la forma “tradicional” de entender la protección social -atribuyéndole responsabilidad en el conflicto entre “la necesidad de proveer seguridad de ingresos y la aparente falta de recursos financieros”- se detalla una “nueva definición y un marco conceptual llamado *manejo social del riesgo*” con el objetivo de reducir la pobreza.⁹²

“La definición propuesta visualiza la protección social como intervenciones públicas para 1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y 2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza.” (Holzmann y Jorgensen, 2003: 4)

De este modo, más allá de condiciones sociales, la pobreza remite a atributos propios del individuo al ser entendida como “ausencia de capacidades” que afecta el potencial de la persona para la generación de ingresos. La intervención del Estado debe tender a desarrollar estrategias capacitadoras dirigidas a los individuos en situación de pobreza con la finalidad que éstos logren su desarrollo individual en el mercado.

“Importa sí el supuesto implícito de que *la carencia* dificulta la

⁹² “Las limitaciones del enfoque tradicional se sintieron seriamente cuando el Departamento de la Protección Social del Banco Mundial comenzó a preparar su *Documento de Estrategia Sectorial* (...) y, más importante todavía, define directrices estratégicas para sus futuras actividades crediticias y no crediticias” (Holzmann y Jorgensen, 2003: 3)

adaptación exitosa del sujeto libre a tales procesos (se trate de capacidades laborales, acreditaciones escolares, inteligencia y agilidad mental, adaptabilidad caracterológica y velocidad de respuesta a situaciones cambiantes, o responsabilidad previsional).”
(Grassi, 2003a: 30)

Cardoso (2007: 58) analiza la producción de discursos y propuestas de los organismos internacionales concluyendo que:

“É possível perceber também nesses discursos que prevalece uma visão de pobreza subjetivada, isto é, o foco de discussão não está na pobreza das nações, mas nos indivíduos ou grupos de indivíduos pobres. Trata-se de um tipo de abordagem conjuntural sobre a “nova” pobreza que emerge no final do século XX e de desenvolvimento, que tende a ser mantida nas orientações de políticas sociais dos principais organismos multilaterais.”

Esta visión de la “pobreza subjetivada” también es recogida por Domínguez (2004: 60) quien afirma que la construcción de la pobreza como concepto sociológico parte de un tipo de razonamiento para el que el pobre es un individuo incapaz que no logra integrarse al mercado de trabajo y tiene dificultades para garantizar su sobrevivencia. De este modo, la pobreza es entendida como fracaso de los individuos que no logran competir exitosamente en el mercado:

“Assim, de acordo com as propostas do Banco Mundial, é desse pobre que o Estado deve cuidar. Com os outros indivíduos – os competitivos –, ele não precisa se preocupar, pois são capazes de garantir seu próprio sustento. É aos pobres, então, que a política social deve (e passa a) estar voltada. As recomendações do Banco Mundial, como foi observado, são todas focalizadas nos pobres, vistos como pessoas incapazes que necessitam de ajuda para inserirem-se no mercado. Portanto, suas propostas de políticas de

combate à pobreza resumem-se apenas à transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo, por meio do aumento de `capital humano` (no relatório de 1990) ou de `capacidade humana` (no relatório de 2000-2001).”

Dentro de lo que denomina “políticas de asistencia focalizadas en el desempleo y la pobreza”, Grassi (2003) distingue tres tipos: (i) políticas de asistencia a la pobreza, destinadas a atender la carencia de bienes y servicios básicos, (ii) las de asistencia al desempleo, que incluyen planes y programas que atendieron la carencia de trabajo, y (iii) las orientadas a la acción social de asistencia (a cualquiera de estas carencias) que, siendo parte de una política de Estado, son no estatales en términos de la naturaleza del vinculo y el tipo de mediación establecido entre quien arbitra los recursos y quien carece de los mismos.

El caso que nos ocupa, el Plan CAIF, constituye un ejemplo del tercer tipo de política de combate a la pobreza, caracterizándose por:

- El desarrollo de una “modalidad gerencial” de la asistencia.
- Focalización de sus prestaciones en niños y familias en situación de pobreza a fin de atender ciertas carencias de bienes y servicios básicos en las áreas de educación, salud y nutrición.
- Integración institucional de la política pública de infancia al Estado a través de la estructura del INAU que, mediante la tercerización en su implementación, incorpora el elemento no estatal en el arbitraje de los recursos disponibles⁹³.

Se trata de una iniciativa de intervención sociopolítica de carácter focalizado y asistencial que se corresponde con la tendencia señalada por

⁹³ La naturaleza del vínculo y el tipo de mediación entre recurso y necesidad se definen, aunque no exclusivamnte, en el ámbito de intervención de las organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que los responsables de la intervención en el nivel “cara a cara” son trabajadores asalariados regidos por el derecho privado. Empleadores y empleados “no estatales” son los responsables por la prestación de un servicio público “no estatal”.

Castel (2003: 42-43):

“Esta última (la asistencia) remite a un público delimitado que se encuentra fuera del régimen común, en tanto que la primera (la seguridad) posee una vocación universalista. Por otra parte, la comprobación de ello es que cuando hoy en día la seguridad se debilita, observamos la tendencia a multiplicar las poblaciones focalizadas que se benefician de socorros particulares. Esta es la lógica de lo que llamamos los *minima* sociales. Pero los *minima* sociales proliferan, podríamos decir, en las faltas de las coberturas universalistas de seguridad, sea porque ellas no han logrado imponerse completamente o, como ocurre ahora, porque han sido puestas en cuestión.”

Este último punto será retomado para su análisis al considerar lo que hemos denominado como formas de protección social individualizadas.

3.2.3. El contexto de las reformas y sus condiciones de posibilidad

Las transformaciones del esquema clásico de protección social, basado en el sistema de seguros sociales y en la asistencia social se procesan en el marco de un contexto económico y sociopolítico que produce las condiciones que las vuelven posibles y “legítimas”. Los procesos centrales que han contribuido a la configuración contextual en la cual se llevan adelante las transformaciones del esquema de protección social, son:

A) Destradicionalización y debilitamiento de las instituciones típicas de la modernidad (clase, familia, escuela, trabajo), con la consecuente puesta en cuestión del ethos de la modernidad.

“A cidadania social, em sua essência, sempre esteve relacionada à garantia de *direitos* não com programas compensatórios. Ela

pressupõe um pacto social realizado pela sociedade como um todo, a partir do que se define que o Estado deve garantir uma proteção social – por meio dos *direitos sociais*– a *todos* os cidadãos, independentemente de sua renda, simplesmente pelo fato de serem *cidadãos*. A cidadania social requer, desse modo, que exista um mínimo de solidariedade, induzida pela necessidade de solução dos conflitos sociais, e um sentimento de responsabilidade da sociedade para com a vida de cada um de seus membros.” (Domínguez, 2004: 61)

Este punto ha sido desarrollado con mayor profundidad en el segundo capítulo, al analizar el proceso de individualización social en condiciones de modernidad tardía. Se entiende que los contenidos allí señalados, más allá de haber sido expuestos y analizados por autores de origen diverso, fundamentalmente europeos, permiten comprender transformaciones acaecidas en las instituciones modernas cuyo carácter es relativamente independiente de los contextos nacionales.

B) Las fragmentaciones en el mundo del trabajo y la presencia de supernumerarios (Castel, 1997) -producto de la disminución del trabajo en su forma asalariada- contribuyen a la pérdida de eficacia de un modelo bipolar de protección basado en el seguro y la asistencia ante la gran masa de “inempleables” y la inestabilidad en las trayectorias ocupacionales. Sobre esta base se fue articulando el esquema de protección social en Uruguay a lo largo del siglo XX. El seguro social supone la articulación de prestaciones protectoras ante contingencias acaecidas en la trayectoria de un trabajador estable, al tiempo que la asistencia se ha reservado históricamente para aquellos que por razones de incapacidad o dependencia no se encuentran en condiciones de producir.

“En esos `treinta gloriosos´ años (como dicen los franceses) que van de 1945 a 1975, siempre existió un porcentaje de personas que no encontraban empleo. Pero se trataba de un desempleo funcional y en la mayoría de los casos temporal al que la sociedad hacía frente

mediante el seguro de desempleo. Para las situaciones extremas y minoritarias de exclusión social, el Estado desplegaba una estrategia asistencial de emergencia (Castel, R., 1988).” (Tenti, 2000: 79)

Ha sido la generalización del trabajo en su forma asalariada lo que permitió el desarrollo de tal esquema de protección social. A partir del trabajo se construyó el conjunto de prestaciones sociales típicas del Estado de Bienestar. Su puesta en marcha suponía la existencia de una “homología de posiciones entre los distintos tipos de asalariados” (Tenti, 2000: 96).

Con las transformaciones acaecidas en el mundo del trabajo⁹⁴, grupos poblacionales cada vez más numerosos quedaron por fuera del sistema de protección social significando la ruptura del esquema bipolar de protección basado en la seguridad social y la asistencia social.

La relación entre el trabajo como productor de riquezas y su distribución se polariza crecientemente.

“Cada vez se produce más riqueza con menos fuerza de trabajo y para menos consumidores. Las Naciones Unidas estiman que en este fin de siglo, el 20% de la población consume el 86 % de los bienes y servicios contabilizados en el PIB mundial. En palabras simples, los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más numerosos.” (Tenti, 2000: 83)

Tenti (2000) señala la necesidad de revisar los impactos que sobre la estructura y dinámica del empleo tienen las transformaciones en el modo de producción. Uno de los principales impactos refiere a la escasez del empleo en las sociedades contemporáneas, al tiempo que la idea de contrato colectivo de trabajo entra en crisis dando lugar a formas de relación laboral

⁹⁴ Tales transformaciones han sido analizadas fundamentalmente en el segundo capítulo, si bien, a lo largo de toda la tesis se despliegan referencias a las mismas.

mediadas por contratos de carácter individual⁹⁵. El empleo tiende a la informalización en tanto se asiste a procesos de desregulación en la esfera del derecho laboral; los nuevos empleos se caracterizan por su precariedad, su duración predeterminada y su inestabilidad⁹⁶.

Para Domínguez (2004: 60)

“O `mundo do trabalho´ sofre, assim, uma transformação. O que antes constituía uma classe social (composta por trabalhadores `empregados´ e `desempregados´) agora forma um conjunto de indivíduos atomizados: os `competitivos´ e os `incapazes´ (pobres).”

Paradójamente, al tiempo que el colectivo se derrumba frente al proceso progresivo de individualización, la descolectivización es una situación colectiva (Castel, 2004: 52)

“Las transformaciones de los 90 desembocarían en un inédito proceso de `descolectivización´ (Castel: 1995 y 2000) de vastos sectores sociales. Retomamos el término `descolectivización´ para hacer referencia a la pérdida de los soportes colectivos que configuraban la identidad del sujeto (sobre todo, referidos al mundo del trabajo y la política) y, por consiguiente, a la entrada en un período de `individualización´ de lo social.” (Svampa, 2005: 47)

Una configuración estatal diferente, denominada como Estado “neoliberal asistencialista” (Grassi, 1994), es el contexto institucional que procesa las transformaciones de un esquema de protección social que entra

⁹⁵ “En el límite, el capital prefiere discutir y definir las condiciones de trabajo en forma individual con cada uno de los agentes. El debilitamiento de las organizaciones representativas del trabajo está detrás de la decadencia de la idea y la práctica de la negociación y el contrato colectivo” (Tenti, 2000: 84).

⁹⁶ “El puesto de trabajo en la economía formal había adquirido un carácter de estabilidad que estructuraba buena parte de la vida de los asalariados y sus familias ofreciéndoles un horizonte largo que permitía planificar proyectos, calcular recursos e inversiones del más diverso tipo (compra de bienes materiales, inversiones educativas, estrategias reproductivas familiares, estrategias políticas, etc.)” (Tenti, 2000: 85)

en crisis al quedar sin respuesta frente a las nuevas contingencias surgidas, fundamentalmente, como consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo.

C) Desarrollo de un “nuevo marco cognitivo” que ofrece ciertos parámetros para interpretar la “crisis” así como instrumentos para su “superación”, siendo relevante el papel asumido por las ciencias sociales en la producción de conocimiento que tiende a reforzar los soportes y fundamentos sobre los que reposan las propuestas de intervención fuertemente individualizadoras en el campo social:

“(…) nas últimas décadas, houve uma mudança na forma de pensar e tratar a pobreza; e essa mudança foi impulsionada, em parte, pelo movimento realizado pelas Ciências Sociais na tentativa de elucidar o fenômeno da pobreza diante das transformações societárias do último quartel do século XX (...) tal contexto foi – e tem sido – propício para um giro individualista no foco de tais ciências, seja pelas descobertas nas Ciências Naturais e Físicas (como a descoberta do genoma, por exemplo), seja pelo movimento da economia mundial (...)” (Mauriel, 2006: 49)

Esta nueva forma de pensar y tratar la pobreza representa “uma inflexão em relação a uma tradição nas Ciências Sociais de buscar explicações fora do indivíduo, nas condições estruturais que o cercam” (Mauriel, 2006: 50).

Se observa así que gran parte de la producción de conocimiento se orienta a celebrar el triunfo del individuo sobre la sociedad en tanto incremento de las libertades individuales frente a un Estado omnipresente y homogeneizador, así como también se registran fuertes críticas hacia las formas de intervención típicas del Estado de Bienestar legitimando así las iniciativas tendentes a desmontar sus esquemas de protección y regulación social.

Al respecto, Grassi (2004b) afirma que

“las ciencias sociales (...), en su versión hegemónica, participaron también de los procesos de transformación negativa de la sociedad argentina. Más aún, en tanto quedaron atrapadas en la trampa tendida por un profesionalismo practicista que interpeló a sus agentes (investigadores y profesionales del campo) como meros solucionadores de problemas concretos, que sin lugar a dudas afectan a la gente. Y por el olvido, precisamente, de las relaciones por las cuales los problemas devienen problemas y se distribuyen desigualmente entre los agentes que ocupan lugares diferentes en el espacio social. Así contribuyeron a confirmar el pensamiento único que realizó su propia profecía al constituirse la sociedad dual que quedó al final del experimento neoliberal.”

Tal como afirma Domínguez (2004: 55), es posible reconocer un marco cognitivo específico en las recomendaciones de combate a la pobreza, las sugerencias con respecto a las medidas de política social “deseables”, el cual expresa así un modelo de sociedad determinado “característico da atual configuração da ordem social, ou seja, o mundo que sucedeu à crise do *Welfare State* e à derrocada do mundo comunista”.

En esa misma dirección, Borón (2006) afirma que “los supuestos del pensamiento neoliberal que vertebran la teoría económica neoclásica han colonizado buena parte de las ciencias sociales” refiriendo a la relevancia que en la vida social han adquirido los actores individuales. A éstos se los representa como portadores de información que les permite adoptar decisiones sobre sus vidas, conduciéndose de manera racional mediante operaciones de costo – beneficio, y siendo, por lo tanto, más libres en la procura de satisfacción de sus intereses: “Este modelo, extraído de la ficción del homo economicus, se aplicaría por igual a todas las esferas de la vida (...)”.

A la colonización neoliberal de las ciencias sociales, Borón añade la influencia ejercida por el pensamiento posmoderno que considera a la sociedad como un “conjunto heteróclito e indeterminado de actores, contingencias y acontecimientos fugaces y efímeros”. Concluye que bajo estos predomios teóricos, se obtura cualquier esfuerzo de pensar sobre la historia y la estructura de la sociedad.

Una parte significativa del conocimiento producido en torno a las políticas sociales sustenta y acompaña el desarrollo de “estrategias de autocuidado” en la medida en que se centran en “subsidiar o Estado com informações sobre como regular o comportamento das pessoas que vivem na pobreza” (Mauriel, 2006: 52). Valga a modo ilustrativo, el discurso sobre los nuevos riesgos, el que, al centrar la cuestión del riesgo en los comportamientos individuales vinculados al estilo de vida, apela al despliegue de estrategias de autocuidado, en las cuales la protección frente a los riesgos potenciales no es susceptible de ser socializada, tal como ocurría frente a los riesgos clásicos⁹⁷. El desmonte del esquema clásico de protección social va de la mano con la exacerbación de estos nuevos riesgos y el apelo a la responsabilidad individual en términos de estrategias de autocuidado. La pobreza es comprendida como una experiencia individual y, por lo tanto, es esta experiencia la que debe ser transformada mediante estrategias de capacitación, de socialización y transferencia de herramientas para “contrarrestar el subprivilegio”, al decir de Giddens (1997).

Los estudios sobre cómo intervenir en situaciones de pobreza

⁹⁷ Los aportes de Rosanvallon, sólo por mencionar otro ejemplo que permita ilustrar las interpretaciones individualizadoras de lo social, giran en torno a la falta de sentido del “viejo” Estado Providencia: “Para analizar lo social, hay que recurrir cada vez más a la historia individual antes que a la sociología (...) Son variables de comportamiento (...) las que a fin de cuentas explican mejor por qué las trayectorias de inserción son muy rápidas para algunos, muy entrecortadas para otros, muy inestables para muchos” (Rosanvallon, 1995:192). Y concluye que “el Estado providencia ya no puede ser únicamente un distribuidor de subsidios y un administrador de reglas universales. Debe convertirse en un Estado servicio. La meta, es dar a cada uno los medios específicos de modificar el curso de una vida, de superar una ruptura, de prever un problema” para lo cual el conocimiento de las diferencias entre los individuos es central a fin de brindar un tratamiento diferenciado de acuerdo a los requerimientos particulares de los sujetos: “al ser más individualizados, los derechos sociales pueden recomprenderse y ampliarse” (Rosanvallon, 1995: 209-210).

privilegian la producción de indicadores comportamentales para evaluar déficits de capacidades y habilidades que expliquen la experiencia individual de la pobreza, al tiempo que ofrezcan insumos para diseñar estrategias educativas en procura de su superación. De este modo, más allá de condiciones sociales, la pobreza remite a atributos propios del individuo al ser entendida como “ausencia de capacidades” que afecta el potencial de la persona para la generación de ingresos. La intervención del Estado debe tender a desarrollar estrategias capacitadoras dirigidas a los individuos en situación de pobreza con la finalidad que éstos logren su desarrollo individual en el mercado.

El papel creciente del saber científico/técnico en la construcción y estandarización de estilos de vida⁹⁸ en la sociedad contemporánea es analizado por Mitjavila (et al., 2004: 76) en su relación con los procesos de individualización social. Tomando como ejemplo la producción discursiva de la medicina clínica y la salud pública, señala que:

“Principalmente através de campanhas e outras ações de educação para a saúde, observa-se uma progressiva ênfase no papel etiológico das escolhas feitas pelos indivíduos em matéria de estilo de vida quanto os danos à saúde.”

Paralelamente se registran progresos en otras áreas de conocimiento, algunos de los cuales comienzan tímidamente a atravesar los análisis de lo social, y por ende, de las respuestas sociales construidas para hacer frente a las dificultades de individuos y grupos.

“los progresos de la genética médica (...) van a provocar una revolución considerable en nuestra percepción de la relación de los individuos con la sociedad (...) los progresos de la genética llevan a una reevaluación radical del análisis de los riesgos de salud, lo que

⁹⁸ La intrusión de los sistemas abstractos en el hogar, las medidas capacitadoras y educativas, la modelización de estilos de vida, etc son temas sobre los que se vuelve con mayor detenimiento en el capítulo cinco.

conduce a una visión a la vez más individualista y más determinista de lo social (...) la medicina genética revela causas orgánicas *previsibles* (...) Con el conocimiento genético, de aquí en más se pasa del grupo al individuo para personalizar el riesgo (...) En numerosos casos también conviene matizar el conocimiento de los riesgos innatos mediante la consideración de los comportamientos.” (Rosanvallon, 1995: 32 - 33)

Sin duda, tal extremo se encuentra lejos de plasmarse en nuestras realidades. Sin embargo, supone una lógica presente en la gestión de lo social y es de esperar que continúe desarrollándose⁹⁹.

D) El triunfo cultural del neoliberalismo expresa en una visión sobre el bienestar social que considera al crecimiento económico como mecanismo fundamental en la reducción de la pobreza, y subordina la política social a la disciplina fiscal y presupuestal. Se comparte con Grassi (2004) que el gran triunfo del neoliberalismo debe buscarse más allá del grado de acatación de sus recomendaciones en materia social y económica. Su gran triunfo consiste en la imposición pasiva de una visión del mundo, de un sentido común, que explica los problemas sociales y económicos a partir de factores individuales¹⁰⁰. El ajuste estructural no sólo significó la

⁹⁹ El siguiente texto, extraído de Tendencias Sociales (23/04/06), reproduce fragmentos de una nota de prensa escrita por Marta Morales. Bajo el título “Nuevas evidencias de la influencia genética en los comportamientos violentos” afirma que “la variación genética de una enzima desata más violencia en las personas que la padecen”: “Esta reacción, observada mediante imágenes de resonancia magnética en los cerebros de más de 100 personas, conforma un patrón genético que sí podría propiciar el comportamiento agresivo en un individuo, independientemente de la influencia que puedan ejercer otros factores ambientales (...) La preocupación por entender por qué las cárceles están llenas de gente o por qué, de pronto, algunas personas desarrollan un comportamiento excesivamente agresivo ha llevado al científico Andreas Meyer-Lindenberg, del National Institute of Mental Health de Estados Unidos, a investigar si existen componentes en nuestra naturaleza biológica que puedan producir este tipo de reacciones o actitudes”. Disponible en: http://www.tendencias21.net/Nuevas-evidencias-de-la-influencia-genetica-en-los-comportamientos-violentos_a968.html

¹⁰⁰ Los datos revelados en el Estudio Mundial de Valores (Equipos MORI – Canal 10) advierten cambios significativos en la percepción que los uruguayos tenemos acerca de ciertos problemas así como en la explicación sobre su génesis. Mientras que en 1996 el 81% de los uruguayos pensaba que el número de pobres en Uruguay era mayor, en 2006 hay un 56% que piensan que la pobreza aumentó. A la pregunta sobre los motivos por los que hay “gente necesitada en Uruguay”, las respuestas fueron: “por flojos y falta de voluntad”: 12% en 1996 y 26% en 2006; “porque la sociedad los trata injustamente”: