

# LA ACTIVACIÓN COMO ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA. ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS DE ACTIVACIÓN PRESENTES EN LOS PROGRAMAS SOCIO-LABORALES DEL PLAN DE EQUIDAD DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE URUGUAY<sup>1</sup>

ACTIVATION AS A STRATEGY TO COMBAT POVERTY. ANALYSIS OF THE  
ACTIVATION STRATEGIES PRESENT IN THE SOCIAL-LABOR PROGRAMS OF  
THE EQUITY PLAN OF THE MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT OF URUGUAY

José Pablo Bentura ALONSO\*

---

**Resumen:** El artículo presenta las principales características del neoliberalismo, ideología que revistió y legitimo, la respuesta buscada por el capital para superar la crisis sistémica de los años 70. Esta respuesta supuso la ruptura del pacto inter-clases e implicó un avance sistemático sobre todas las conquistas obreras que permitieron el desarrollo de los estados de bienestar europeos y los estados sociales de América Latina. Se afirma que esta ideología a logrado permear el sentido común al punto que, reformas con un claro signo neoliberal, en la actualidad se imponen sin que se perciba su origen ideológico, en tal sentido el artículo presenta la activación como estrategia de combate a la pobreza como una respuesta de claro signo neoliberal.

**Palabras clave:** Neoliberalismo. Activación. Pobreza. Políticas sociales. Crisis.

---

**Abstract:** The article presents the main features of neoliberalism, an ideology that legitimized the capitalist response to overcome the systemic crisis of the 1970s. This response meant breaking the pact between classes and destroying all the achievements that allowed the development of the European welfare states and the social states of Latin America. It is said that this ideology has managed to penetrate the common sense to the point that reforms are carried out with a clear neoliberal sign without their ideological origin being perceived, in that sense the article presents the activation as a strategy to fight poverty has a neoliberal clear sign.

**Keywords:** Neoliberalism. Activation. Poverty. Social policies. Crisis.

---

Submetido em 04/06/2017.

Aceito em 27/06/2017.

---

<sup>1</sup>El presente documento forma parte del desarrollo del proyecto de investigación financiado por CSIC 2017-2019, titulado: "La activación como estrategia de combate a la pobreza. Análisis de las estrategias de activación presentes en los programas socio-laborales del Plan de Equidad".

\* Doutor em Ciências Sociais. Professor do Departamento de Trabalho Social, Facultad de Ciencias Sociales da Universidad De la República (Uruguay). Rua Marcelino Sosa 3219 cep 11700, Montevideo, Uruguay. E-mail: <pbentura@gmail.com>.

## **Introducción<sup>2</sup>**

El presente artículo realiza un breve recorrido histórico sobre las condiciones que hicieron posible la imposición del neoliberalismo como sentido común hegemónico, se sustenta la tesis de que, lejos de haberse superado la gestión neoliberal de las sociedades contemporáneas, lo que se disolvió fue la resistencia frente a reformas que eran postulados centrales del pensamiento neoliberal, al haberse incrustado en el sentido común contemporáneo se perdió de vista su signo ideológico.

En tal sentido la segunda parte del artículo muestra como los nuevos programas sociales vienen revestidos de una nueva retórica que hace de la activación, la respuesta casi exclusiva frente a las manifestaciones más agudas de la cuestión social. El artículo sustenta que el signo de esta retórica debe ser buscado en el pensamiento neoliberal que continúa su avance sobre las conquistas obreras y no descansa a la hora de presentar todos los problemas sociales como problemas individuales.

Precisamente, la convicción de que la activación debe sustituir progresivamente todos los programas pasivos de protección social, descansa sobre la creencia de que los problemas sociales no son más que el resultado natural de la incapacidad de los individuos. Incapacidad que en el mejor de los casos despierta una piadosa comprensión y en el peor un exasperado correctivo sobre aquellos que, en ambos casos, son infantilizados y tratados como culpables de su condición

### **1. La actualidad del neoliberalismo como signo de nuestro tiempo**

Hay cierto consenso en establecer los años noventa como la década en que la perspectiva neoliberal impuso su hegemonía a nivel planetario; los gobiernos de Reagan y Thatcher en Estados Unidos e Inglaterra respectivamente irradiaron con su poder imperial esta perspectiva que tuvo eco en Latinoamérica, primero con los gobiernos dictatoriales ochentistas, donde el caso más paradigmático fue la dictadura pinochetista en Chile. Pero los economistas conocidos como “Chicago Boys” tuvieron también una influencia determinante en las dictaduras de Argentina, Brasil, Uruguay y buena parte del resto de América Latina.

Posteriormente, ya entrados los noventa y luego de las restauraciones democráticas que en sus inicios tuvieron un cierto tinte de restauración de los estados sociales, los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, Carlos Saúl Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, Alberto Lacalle en Uruguay, solo por mencionar algunos de los gobiernos considerados más ortodoxos, retomaron las propuestas de los “Popes” del Neoliberalismo.

Desde nuestra perspectiva lo que caracterizó los noventa no fue el triunfo coyuntural de la hegemonía neoliberal. Por el contrario, lo que caracterizó a los noventa fue la enorme resistencia popular, expresada en los movimientos sociales, sobre todo y fundamentalmente el movimiento obrero, los partidos

---

<sup>2</sup>Este artigo foi originalmente apresentado no VI Congresso da Rede Espanhola de Política Social, realizado em Sevilha, em fevereiro de 2017. A partir da indicação dos pareceristas, foi ampliada e aprofundada a análise.

de izquierda y los intelectuales progresistas, a la imposición de la hegemonía cultural del neoliberalismo.

El triunfo de la hegemonía neoliberal, coyuntural pero activamente operante, debe ser datada cuando toda esa resistencia se esfumó y quedó reducida a pequeños grupos minoritarios que ven con horror cómo la cultura neoliberal logró permear el sentido común, no solo de la población en general sino de los militantes y políticos de las propias organizaciones que se le oponían.

Para comprender el neoliberalismo no alcanza con visualizar las nefastas reformas estructurales promovidas en los años noventa. Comprender el neoliberalismo, al igual que la reproducción intelectual de cualquier fenómeno social, supone necesariamente remitirse a sus orígenes, entender su intencionalidad, el universo sociopolítico al que se oponía, su propuesta global y sus alcances.

El neoliberalismo no es apenas un modelo económico, ni apenas una propuesta política, ni un modelo de organización de las políticas sociales. Es todo eso y mucho más, es un completo modelo civilizatorio que engloba una visión de hombre, de organización social, de relaciones humanas, es una completa utopía, por no decir distopía.

Con el final de la segunda guerra - como respuesta a la bestial deshumanización de la guerra y la derrota de la ideología más inhumana que la humanidad conoció - comenzó el desarrollo, con una influencia planetaria, de una propuesta de administración del capitalismo que configuró el rostro más humano que tuvo y podrá tener, fue el comienzo de las “décadas de oro” (HOBSBAWM, 1995)

Al igual que el neoliberalismo, el “Estado de Bienestar” configuraba una completa utopía: fue el primer intento sistemático de llevar adelante las consignas de la revolución francesa, suponía un pacto interclases donde la conciliación ofrecía cierta satisfacción a todas las clases en pugna. La burguesía podía estar tranquila, el Estado garantizaba la propiedad privada y la libertad de mercado, el azul de la bandera continuaba ondeando. La aristocracia transvestida en alta burocracia tenía su lugar garantizado, la legalidad gozaba de completa salud, la bandera blanca monárquica continuaba ondeando, y el proletariado tenía la convicción, y no le faltaba razón, de que los derechos sociales eran resultado de sus luchas históricas, la bandera roja continuaba ondeando<sup>3</sup>.

En América Latina, los Estados Sociales inspirados en los Estados de Bienestar europeos habían logrado cierto desarrollo sin superar la dependencia de las economías centrales y a pesar de los desiguales términos de intercambio. El Estado Social tenía sentido en tanto combinaba dos aspectos sustantivos que le daban su razón de ser: i) un sistema de protección social basado en políticas universales, donde el seguro social era central y se articulaba con la asistencia para los inhabilitados para el trabajo y ii) una política estatal que garantizaba el pleno empleo, combinando la clásica industrialización por sustitución de importaciones con obra pública y ampliación de la plantilla de empleados públicos en los períodos de crisis.

El origen de la utopía neoliberal es contemporánea al inicio de los Estados de Bienestar. En 1947 Friedrich Hayek convoca a un grupo de intelectuales, en su mayoría economistas; su propuesta fue construir

---

<sup>3</sup> “Los partidos socialistas y los movimientos obreros, encajaban perfectamente con el nuevo capitalismo reformado. Un capitalismo reformado que reconociera la importancia de la mano de obra y de las aspiraciones socialdemócratas ya les parecía bien.” (HOBSBAWM, 1995: 275)

una oposición global a la hegemonía “anti liberal” que estaba conduciendo a la sociedad por “el camino de la servidumbre”. Es el origen de la sociedad de Mont Pélerin: era necesario realizar una propuesta global, una ética completa, un modelo de sociedad, un modelo de hombre, construir desde la base una nueva hegemonía que recuperara los valores perdidos del liberalismo. El pensamiento neoliberal surgirá como una oposición a los recién formados Estados de Bienestar en Europa. Hayek y su sociedad de Mont Pélerin se constituyeron, en aquel entonces, en los solitarios opositores al desarrollo de la creciente intervención del estado sobre “lo social”.

En 1944 Hayek publicó “El Camino de la servidumbre” (2006) donde afirmó que el desarrollo de esta intervención se constituía en un límite insoportable a la libertad. Este pensamiento, que sólo se tornará hegemónico tres décadas después<sup>4</sup>, es la primera versión de la “Cuestión Social” neoliberal.

Que el socialismo haya desplazado al liberalismo, como doctrina sostenida por la gran mayoría de los <<progresistas>>, no significa simplemente que las gentes hayan olvidado las advertencias de los grandes pensadores liberales del pasado acerca de las consecuencias del colectivismo. Ha sucedido por su convencimiento de ser cierto lo contrario a lo que aquellos hombres predecían. Lo extraordinario es que el mismo socialismo que no sólo se consideró primeramente como el ataque más grave contra la libertad, sino que comenzó por ser abiertamente una reacción contra el liberalismo de la Revolución Francesa, ganó la aceptación general bajo la bandera de la libertad. (HAYEK, 2006, p. 53)

La oposición franca y decidida del neoliberalismo es contra cualquier intención de promover la igualdad en la sociedad, el neoliberalismo no se opone a cualquier intervención del Estado sobre lo social pues incluso la intervención sobre la indigencia es tolerada, siempre y cuando no se intente promover la igualdad.

Un resultado necesario, y sólo aparentemente paradójico, de lo dicho es que la igualdad formal ante la ley está en pugna y de hecho es incompatible con toda actividad del Estado dirigida deliberadamente a la igualación material o sustantiva de los individuos, y que toda política directamente dirigida por un ideal sustantivo de justicia distributiva tiene que conducir a la destrucción del Estado de Derecho. (HAYEK, 2006, p. 113)

Friedrich Hayek constituye la expresión más acabada de esta perspectiva. Desnaturaliza el mercado estableciendo su carácter histórico, el que como construcción histórica adquiere una perfección insustituible. De ahí que, toda intervención humana sobre el mercado, a partir de cualquier principio de justicia, no hace otra cosa que distorsionar esta construcción.

La planificación con fines de seguridad que tan dañinos efectos ejerce sobre la libertad es la que se dirige a una seguridad de clase muy diferente. Es la planificación destinada a proteger a individuos o grupos contra unas disminuciones de sus ingresos que, aunque de ninguna manera las merezcan, ocurren diariamente en una sociedad en régimen de competencia, contra unas pérdidas que imponen severos sufrimientos sin justificación moral, pero que son inseparables del sistema de la competencia. Esta demanda de seguridad es, pues otra forma de la demanda de una remuneración justa, de una

---

<sup>4</sup> “Por más difícil que sea recordar en la era de la teología del neoliberalismo económico, entre el inicio de la década de 1940 y la de 1970 los más prestigiosos y hasta entonces influyentes defensores de la completa libertad de mercado, veíanse y a sus semejantes como profetas en el desierto, advirtiéndolo en vano a un capitalismo occidental que no les prestaba atención de que estaban recorriendo el “Camino de la servidumbre” (Hayek *apud* Hobsbawm, 1994: 176)

remuneración adecuada a los méritos subjetivos y no a los resultados objetivos de los esfuerzos de un hombre. Esta clase de seguridad o justicia parece irreconciliable con la libertad de elegir el propio empleo. (HAYEK, 2006, p. 160)

La perspectiva neoliberal construye una nueva “Cuestión Social”: los monopolios, las corporaciones, las regulaciones estatales, y todas las formas de limitar el libre juego de la competencia son el blanco de esta nueva Cuestión Social. La tarea que se impone es liberar al hombre de todas estas nuevas sujeciones, que se han constituido en nuevas formas de servidumbre, nuevas tutelas, no muy distintas a aquellas que fueron destruidas por la revolución burguesa y han renacido debiendo, para esta perspectiva, ser destrozadas.

La perspectiva liberal aspira producir un hombre libre. La constitución de un hombre libre para esta concepción está asociada inevitablemente a la idea de propiedad privada que incluye la idea de propiedad privada de si mismo. El hombre es libre en tanto es dueño de si mismo, incluso la participación política está sujeta a no depender de otros en tanto no se es dueño de si mismo. Esta perspectiva entonces aspira a construir un individuo posesivo (MACPHERSON, 1979)

Es el hombre emprendedor, capaz de superar las situaciones adversas a partir de su disposición a asumir riesgos individuales, que reconoce la situación en que se encuentra como resultado de sus errores estratégicos y se dispone a identificar las oportunidades que le permitirán diseñar una estrategia para superar su situación. Todas las políticas sociales implementadas en América Latina a partir del “ajuste estructural” (GRASSI et al, 1994) están orientadas en ese sentido. La perspectiva liberal aspira producir un hombre libre y la constitución de un hombre libre para esta concepción está asociada inevitablemente a la idea de propiedad privada que incluye la idea de propiedad privada de si mismo.

La reestructuración productiva no debe ser pensada como el resultado inexorable del avance tecnológico, es resultado directo de la ruptura del pacto inter-clases mencionado y opera directamente sobre la posibilidad de garantizar pleno empleo (cf. ANTUNES, 1998) erosionando la eficacia política de los seguros sociales que eran el dispositivo material sobre el que se asentaba el “bienestar” como la promesa contenida en el ideal de progreso. Una de las principales rupturas que se generan a partir de la reestructuración productiva fue el nexo que, establecía automáticamente el sentido común, entre avance tecnológico y progreso, entendido este como el desarrollo del bienestar de la humanidad. (Cf. NETTO, 2012)

La administración de la cuestión social sufre, entonces, una alteración sustancial, la solidaridad entendida como el lazo vinculante entre individuos interdependientes se enfrenta a la existencia irreductible de contingentes humanos, que son visualizados como “inútiles al mundo”. Los doce trabajos de Heracles en los Estados Sociales, garantizar el pleno empleo y desarrollar políticas tendientes al bienestar de la población se trasmutan en la necesidad de garantizar la integración social en una sociedad donde la interdependencia dejó de ser visualizada como una realidad operante.

La crisis de integración social que padecen las sociedades contemporáneas es resultado directo de una regulación mercado-céntrica. De ningún modo la reducción de las intervenciones del Estado pueden

tener un efecto positivo, por el contrario, una sociedad mercado-céntrica es una sociedad donde la única institución fuerte y saludable es el mercado mientras que el resto de las instituciones padecen un deterioro permanente, y lo más dramático es que cuando se evalúa el funcionamiento de las instituciones acaban por utilizarse parámetros mercantiles, la legitimidad de las instituciones pierde parámetros propios y es colonizada por parámetros mercantiles, verbigracia la educación es mala porque no forma para el mercado laboral. (cf. BENTURA y VECINDAY, 2013)

Las particularidades de Uruguay lo tornan un interesante escenario donde analizar las transformaciones societarias. Consolidó tempranamente un estado social que funcionó con parámetros propios, sin equivalentes en el tercer mundo, y a pesar de que fue comparada con los Estados de Bienestar Europeos, “La hoy olvidada ‘Suiza de America Latina y su única democracia verdadera, el Uruguay.” (HOBSBAWM, 1995: 115) nunca superó su condición de economía dependiente, no obstante su condición “tercermundista” logró parámetros de integración social únicos para esa condición.

A primera vista – y aún a exámenes posteriores – el Uruguay que fue modelado por la obra de Don José Batlle y Ordóñez y su partido entre 1903 y 1931- y aun persistirían por dos decenios sin muchos retoques – asumió todos los contornos de una sociedad moderna y democrática. Más todavía: algunas de sus características parecieron muy próximas al que en Occidente se llamarían tres décadas más tarde un “Estado de Bienestar” (REAL DE AZÚA, 1984: 23)

Este aspecto que ha constituido su “excepcionalidad” la tornó también excepcionalmente vulnerable a la ofensiva neoliberal. Si bien los parámetros de integración social alcanzados en la primera mitad del siglo veinte operaron como un colchón que le permitieron mantener niveles de integración social aceptables para la región, la vivencia de crisis por parte de la población hizo que la imposición del modelo neoliberal, se presentara como una necesidad para el sentido común.

La crisis del Estado Social en Uruguay tuvo sus primeras manifestaciones a fines de la década del cincuenta provocó el cambio de gobierno después de décadas de gobiernos colorados, y al decir de Real de Azúa:

Aquí vale la pena también subrayar la importancia de esa transición indecisa que representaron los dos períodos de gobierno colegiado nacionalista (1959-1967). Durante ellos, se debe decir, todas las pragmáticas económicas del neoliberalismo fueron puestas en práctica o por lo menos intentadas. (REAL DE AZÚA, 1984: 40)

La ofensiva neoliberal contra el Estado Social uruguayo empezó en 1958 e implicó una dictadura militar que a partir de 1973, terrorismo de estado mediante, aplacó a sangre y fuego toda la resistencia popular a la imposición del modelo. Los principales blancos de la feroz represión fueron el movimiento sindical y los partidos de izquierda asociados a este e integrantes en su mayoría del Frente Amplio (la guerrilla había sido derrotada antes del golpe de estado). Tal vez esta sea lo que despierta mayor perplejidad cuando, en 2005, el gobierno frenteamplista comenzó su mandato aceptando como inevitable la pauta de desarrollo impuesta a través de los medios reseñados, sobre todo porque el Frente Amplio nació precisamente como

la respuesta a la imposición de este modelo.

La administración del Frente Amplio no modificó sustancialmente “las pautas internacionales” que propiciaron el “ajuste estructural” en América Latina (GRASSI et al., 1994). Lo que resulta novedoso de esta administración, y le permite completar las reformas promovidas desde el “Consenso de Washington”, es su preocupación por atender las situaciones de “pobreza extrema”. Esto genera la expectativa sobre su capacidad de “aliviar las situaciones de pobreza más acuciantes” sin abandonar “las pautas internacionales de estabilidad macroeconómica y por ende de control del gasto público” (MIDAGLIA y ANTIA, 2007: 1)

Esta decisión política de mantenerse dentro de la pauta definida por los organismos internacionales parecía, además, constatar que

(...) se hizo patente que había comenzado un período de dificultades duraderas y los países capitalistas buscaron soluciones radicales, en muchos casos ateniéndose a los principios enunciados por los teólogos seculares del mercado libre sin restricción alguna, que rechazaban las políticas que habían dado tan buenos resultados a la economía mundial durante la edad de oro pero que ahora parecían no servir. Pero los defensores a ultranza del *laissez faire*, no tuvieron más éxito que los demás. (HOBSBAWM, 1995, p. 20)

En otros términos, la aplicación del ajuste estructural generaba problemas permanentes, y la crisis de integración social no era apenas “los dolores de parto” de la imposición del nuevo modelo que se resolvería cuando este estuviera operante en pleno, por tanto era preciso resolver tres problemas para adaptar el sistema de protección social a la nueva realidad.

- i. El presupuesto para financiar la nueva programática tendiente a crear un nuevo sistema de protección social es incluido en el presupuesto nacional, votado en el parlamento por todos los partidos políticos.
- ii. La decisión de crear un ministerio para administrar políticas asistenciales, focalizadas, gestionadas por la “sociedad civil organizada” parece estar respondiendo a que la exclusión social es sub producto inevitable de la política de desarrollo “posible” a implementar, y que la nostalgia del Uruguay mesocrático, no es otra cosa que un lastre del pasado del que es necesario desembarazarse para ponerse a construir el Uruguay del futuro.
- iii. Los programas apuntan al alcanzar transformaciones en los comportamientos de la población beneficiaria con la finalidad de mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado, espacio éste que aparece naturalizado como escenario donde se procesa la verdadera integración social:

La salida de la pobreza reside en mejorar las capacidades económicas del eslabón más débil de la cadena, los propios pobres. Para ello, se propone la potenciación de los recursos del capital social y activos humanos de las familias pobres, generar capacidades de realización de emprendimientos microempresariales. La mejora en capital social y humano contribuiría para que los propios pobres manejen mejor los riesgos imprevistos (como crisis económicas, desastres naturales, epidemias, etc.), se reinseren en la economía y se beneficien de las oportunidades del mercado. (SERNA, 2007: 4-5)

De algún modo, se consolida un sistema bivalente de protección/integración tal como fue señalado

por Pierre Rosanvallon (1995), estableciendo de un lado, i) el ciudadano pleno, respetado en su privacidad, es protegido e integrado a partir de una institucionalidad que lo reconoce como titular de derechos y, por tanto, no condiciona la protección:

Desde el momento en que se lo universaliza (por la obligación), el seguro se vuelve verdaderamente social. Cumple entonces el papel de una especie de transformador moral y social. El seguro social funciona como una mano invisible que produce seguridad y solidaridad sin que intervenga la buena voluntad de los hombres. (1995, p. 26)

- iv. Del otro, los perdedores del ajuste estructural, se individualiza su incapacidad de desempeñarse en el mercado, justifica la ruptura del derecho y la indiscreción apoyada en argumentos instrumentales que establecen que es preciso conocer para auxiliar:

Por otra parte, más allá de los procedimientos estandarizados tradicionales, es preciso igualmente que el Estado providencia pueda personalizar sus medios, para adaptarse a la especificidad de las situaciones: en materia de desocupación de larga duración y de exclusión, no hay, en efecto, sino situaciones particulares. (ROSANVALLON, 1995, p. 11)

Esta bivalencia del nuevo sistema de protección social, con un claro énfasis en la activación de los “excluidos” es expresada claramente por un operador tecno político entrevistado en nuestra tesis de doctorado:

La izquierda promueve un modelo, donde los pobres, se integren mediante la participación y el control, porque las clases medias nos integramos por el consumo y no vamos a ninguna asamblea, y nosotros que nos integramos por el consumo, somos los que promovemos la participación activa de otros, les pedimos que gasten tiempo suyo para participar, la gente también resuelve sus problemas por medio de la participación, es decir, cobra, tiene una devolución del servicio. (Entrevista a director político del MIDES)

La preocupación central del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), expresada hasta el cansancio por los operadores tecno-políticos fue recogida en las entrevistas realizadas en 2005 para nuestra tesis doctoral. Expresaba que el principal objetivo de todo el sistema de programas del MIDES, apuntaba a mejorar las condiciones de empleabilidad de la población objetivo. De algún modo se expresaba que la preocupación central radicaba en convertir las políticas asistenciales pasivas en políticas activas o de activación.

La principal tarea que fue configurando el MIDES desde su fundación fue avanzar de políticas de protección social esencialmente pasivas propias del modelo anterior a políticas esencialmente activas o de activación. Esta tarea supone una construcción de la cuestión social que implica como presupuesto establecer que apuntar a su resolución supone que determinados aspectos de la persona deben ser activados para incorporarse al mercado laboral.



## 2. Todo lo que es pasivo se debe activar

En nuestra investigación de doctorado uno de los aspectos que nos pareció más interesante de la nueva institucionalidad creada para la administración y coordinación de los programas sociales, el MIDES, es su enorme plasticidad y fluidez. Adaptó rápidamente un edificio, paradójicamente el edificio del Banco Montevideo fundido durante la crisis del 2002, incorporó a su plantilla funcionarios en comisión de toda la administración pública, se las arregló para usar el trabajo de las ONGs existentes y creó otro tanto adaptadas a sus necesidades, supo captar e instrumentar un enorme caudal de trabajo voluntario.

Hay que tender puentes de todos lados. Nosotros somos muy vigilantes en lo que hacen las organizaciones sociales, también respetamos las autonomías y ciertas metodologías, porque hay una riqueza formidable. El MIDES podría haber llamado a concurso y armar 50 equipos técnicos, era muy difícil, pero además, seguimos creyendo igual que la mayoría de los que trabajamos acá, de que el trabajo con la sociedad civil es muy importante. (Entrevista a Director Político del MIDES)

Pero el aspecto más sorprendente fue la capacidad, inédita en Uruguay, de crear y recrear programas, de implementar transferencias de activos dirigidas a una población y luego retirar esas transferencias y redirigirlas a otras poblaciones. Todo esto sin generar ningún conflicto significativo. En este sentido se hace hincapié en que la población asistida no opuso resistencia de ningún tipo a la finalización del “Plan de emergencia” porque desde el inicio se había planteado claramente que su duración era de dos años, y por tanto la población, “que respeta los acuerdos cuando le son planteados claramente” no reaccionó cuando se les quitó el recurso.

En verdad esta capacidad inédita se asienta en un cambio sustantivo, las políticas clásicas, universales, centralizadas, operaban sobre una población identificada como trabajadores y sobre todo trabajadores organizados mientras que las nuevas políticas sociales operan sobre una nueva construcción de la población que supone su delimitación no como trabajadores sino como pobres y si bien son pensados institucionalmente como población, (identificados como población MIDES) su vínculo con la institución es individual.

El MIDES muestra con esta capacidad una potencialidad inédita con la que no contaron la institucionalidad que administró las políticas sociales de los 90, ubicado en el centro de la institucionalidad, sin by-passear a las instituciones.

De esa manera cambió la identidad de algo creado tipo by-pass, y la meta en el lugar de coordinación de todas las políticas sociales y lo que hicimos fue, dejar de pensar en los sectores, salud, educación... a pensar en problemas y desde los sectores a los individuos. (Entrevista a director político del MIDES)

Claramente la nueva retórica delimitada por lo que es posible hacer y lo que no es posible se expresaba en el discurso tecno-político de esta nueva institucionalidad construida desde el inicio según el espíritu de la época: el empleo público nunca puede ser una respuesta al desempleo y los programas sociales

deben incorporar en el individuo no solo técnicas para buscar empleo sino la convicción de que el único responsable por su destino es él mismo:

Porque no genera empleo genuino, [se refiere al programa Trabajo por Uruguay] porque impacta en el nivel de empleabilidad, si la gente mejora su autoestima sale con mejores condiciones a buscar empleo, con mejores herramientas: técnicas de búsqueda de empleo, derechos laborales, un sin fin, y aparte porque internamente las incorpora y se apropia de modo distinto de su búsqueda de empleo. (Entrevista a Directora Política del MIDES)

Resulta notable esta preocupación, recurrente en los entrevistados, la asistencia siempre tuvo una preocupación por generar modificaciones en los sujetos sobre los que intervenía, pero esta sistemática referencia a la necesidad de incorporar contenidos, sobre todo morales, mejorar la autoestima, mejorar la presentación, apropiarse de mecanismos de búsqueda de empleo etc. es propia de esta ideología que acaba responsabilizando a los sujetos de su suerte y los responsabiliza de la salida de su condición, es una psicologización expresa de la cuestión social.

La gente quiere ir a laburar, hemos tenido infinidad de problemas, pero en el 90 % de las evaluaciones tenemos que todo el mundo trabaja, todos trabajan, les quedará mejor o peor pintada la pared pero todos trabajan. Y esto es doblemente valioso en las mujeres, porque todas tienen muchos hijos, porque no es decir me anoto y trabajo, primero hay que ver qué hago con los niños, supone toda una movida familiar para ver quién se hace cargo de los niños, es doble compromiso con la tarea, después habrá que enseñarles muchas cosas sobre el código del trabajo, sin duda pero la motivación está. Por más que vos armes grupos obligatorios vas a ir en contra de la desmotivación de la gente, lo demás que le pongas potencia lo que ya viene con las ganas de la gente. (Entrevista a Directora Política del MIDES)

La honesta preocupación de la operadora tecno-política muestra que la activación, necesaria para estar disponible para ser pasible de ser explotado como fuerza de trabajo, no es apenas del trabajador, toda su familia, incluso toda la comunidad deben estar disponibles activamente para que el capital encuentre, en caso que así lo disponga al trabajador o la trabajadora (¿y el niño?) en condiciones de venderse en el mercado.

Un paréntesis, nosotros hicimos una experiencia el año pasado con la UTU, firmamos un convenio MIDES-UTU. Y convocamos a protagonistas mayores de 30 años, promedio 40, desempleados, para realizar cursos de capacitación que dio la UTU en 4 escuelas del interior, en distintos rubros o áreas, albañilería, jardinería, gastronomía-hotelería, y confección de prendas. Se inscribieron 103 en los 4 departamentos y finalizaron 101. Los 2 que no finalizaron fue que uno se había ido del país y el otro se enfermó y no pudo continuar con los cursos. Ese curso de 4 meses les acreditó capacitación. Por su nivel de escolarización no podían ingresar a la UTU. Se permitió que hicieran un curso acreditado de 4 meses, y además, que pudieran hoy inscribirse en otros cursos de UTU. Teniendo como bagaje estos 4 meses y pudiendo ampliar sus competencias en nuevos cursos. Si no lo haces, los trabajadores desocupados iban a tener escasas posibilidades de acceso al mercado de trabajo.” (Entrevista a Director Político del MIDES)

Uno de los aspectos que resulta interesante es la tensión que se percibe en los entrevistados entre una población que manifiesta su voluntad de trabajar y un mercado de trabajo que no los recibe. Se percibe claramente la ambición de incorporar contenidos para que puedan acceder al mundo del trabajo, pero también la sensación de que el mercado de trabajo no tiene condiciones de incorporarlos.

En ese sentido surge la interrogante de si esta sensación explica los programas que apuntan al emprendedurismo como solución ya sea a través de cooperativas o de microemprendimientos. Son evidentes las dificultades de ofrecer sustentabilidad a este tipo de salidas. Una línea de indagación es identificar las estrategias de sustentabilidad que se buscan a través de la apuesta a empresas y cooperativas protegidas a través de mercados cautivos, cooperativas de limpieza en empresas públicas, sistemas de cuidados articulados con el sistema sanitario etc.

Otra línea de indagación refiere a lo que la última entrevista citada llama “sector impermeable” ¿cuál es la estrategia prevista para alcanzar a ese sector? La población atendida por el Plan de Emergencia - recordemos que hubo barriadas para alcanzar a toda la población en situación de indigencia – tenía la obligación de participar de talleres de capacitación. Las transferencias previstas en las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, dirigidas a niños y adolescentes, solo prevén controlar contraprestaciones vinculadas a la población objetivo. Tienen un componente evidente de activación asociado a la ampliación de capital humano, pero esta activación opera a mediano y largo plazo, ¿qué ocurre con los adultos en vista de que la participación en los programas de activación es voluntaria?. ¿Cómo ha incidido este cambio de estrategia? ¿Resulta razonable pensar que la población que más necesita ser activada es precisamente la que no se presenta voluntariamente a estos programas?

Por otro lado resulta interesante indagar la relación que se establece en las propuestas de capacitación entre lo que podemos llamar aspectos transversales y aspectos de capacitación técnica específica. Una hipótesis que surge casi de inmediato es que los programas dirigidos a la población desempleada de larga duración hacen un mayor énfasis en la formación en componentes transversales, que van desde la incorporación de hábitos de trabajo hasta talleres de género, pasando por elaboración de curriculum hasta la mejora en el aspecto personal.

De acuerdo con la página oficial del MIDES los programas de inclusión socio-laboral son programas que pretenden fortalecer las capacidades y oportunidades de: desocupados de larga duración, jóvenes sin experiencia y pequeños emprendimientos de personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

- Programa *Uruguay Trabaja* se orienta a la inserción laboral de desocupados de larga duración (más de 2 años), con edades entre 18 y 64 años y pertenecientes a hogares de vulnerabilidad socioeconómica. Propone un régimen de acompañamiento social y para favorecer la integración al mercado laboral. Los beneficiarios llevan adelante tareas transitorias de valor público por un período de hasta 9 meses ocupando 30 horas semanales. El beneficio económico se presta bajo la forma de un subsidio denominado “Apoyo a la Inserción Laboral”.

Este programa es sin duda paradigmático, es continuación del programa Trabajo por Uruguay del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) condensa todos los prejuicios y limitaciones ideológicas de la programación neoliberal.

Parte del supuesto de que los desocupados de larga data necesitan ser activados para retornar al

mercado laboral, pero, contradictoriamente genera todo un sistema de acceso a un programa focalizado que supone largas colas en horarios absurdos, se ve gente que acampa durante la noche para poder inscribirse, y tiene procesos de selección por sorteo que son sumamente desalentadoras para quienes queda fuera por los caprichos de la diosa fortuna. No genera empleo y esto está explícitamente expresado por el programa, por tanto, participar del programa, al que se accedió después de un duro tránsito, apenas sirve para aumentar mínimamente los ingresos a través de un empleo transitorio que por cierto, su valor como antecedente laboral es por lo menos dudoso si pensamos en toda la estigmatización social que pesa sobre la “población MIDES5.

- Programa *Emprendimientos* también va dirigido a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica y su objetivo es promover el desarrollo de las capacidades para emprender. Ofrece asistencia técnica, apoyo financiero y apoyo a la formalización.

Como fue dicho páginas atrás salir de la pobreza a partir de las destrezas como emprendedor es la máxima expresión del individuo ideal para la ideología neoliberal.

- *Uruguay Clasifica* es un programa que se presenta como una contribución al desarrollo de procesos de inclusión social de los hogares clasificadores de residuos. Parte de reconocer la tarea de clasificación como un trabajo y a estos trabajadores como “primeros agentes ecológicos”. El programa promueve la conformación de colectivos y cooperativas de clasificadores informales de residuos ofreciendo acompañamiento técnico, capacitación, apoyo económico, apoyo material, coordinación con organismos gubernamentales y actores locales.

Pretender legitimar como trabajo digno desde el Estado, generar programas estatales que no tienen como objetivo la erradicación de esta actividad a todas luces denigrantes de la condición humana son una muestra de como el pensamiento neoliberal ha penetrado el sentido común hegemónico incluso dentro de la izquierda política. Creemos que en el capitalismo es razonable intentar reducir el daño que producen actividades denigrantes de la condición humana como la prostitución o en este caso el reciclado de residuos pero es inaceptable intentar legitimar estas actividades como trabajo, la frase “primeros agentes ecológicos” resulta por sí sola indignante.

Se identifican otros programas más neutros desde el punto de vista ideológico pero las dificultades de estos programas de alcanzar resultados es en muchos sentidos el signo de nuestra época:

- Programa *Cooperativas Sociales* se orienta a desocupados en situación de vulnerabilidad socioeconómica que subsisten del trabajo irregular promoviendo la formación, capacitación, formalización y registro de cooperativas sociales.
- Programa Jóvenes en Red dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo y que se encuentren bajo la línea de pobreza. Apunta a mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en

---

<sup>5</sup> Disponible en <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/v/61461/11/innova.front/programas-sociolaborales> visitado 22/04/17

documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones mejorando las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales de inserción laboral, y dotar de las estrategias y oportunidades para implementarlo.

- Marca social: Productos con Valor Social (ProVAS) ProVAS es una Marca Social que busca reconocer el esfuerzo y la trayectoria de trabajo de emprendimientos productivos y cooperativas sociales en el proceso de integración productiva, así como fortalecer las estrategias de comercialización.
- Programa de Inserción Laboral, dedicado a generar oportunidades de trabajo dependiente para personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza, así como apoyar a las personas y empresas en los procesos de inserción laboral. Dirigido a todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza que no tienen empleo y buscan una oportunidad de trabajo formal en el sector privado. Ofrece: orientación para la búsqueda de empleo y perfil de inserción laboral.

En síntesis, el Estado ganado por la lógica neoliberal se reserva el papel de catalizador, educador, promotor, pero bajo ningún concepto un generador activo de empleo. La desresponsabilización del Estado incluso frente a las consecuencias más perversas de la cuestión social ha penetrado a tal punto el sentido común de nuestra época que inocentemente los operadores sociales del gobierno del Frente Amplio expresan en una página web todo el caudal neoliberal que ha penetrado la lógica de la intervención social.

## Conclusión

El retorno del liberalismo decimonono en su presentación neoliberal pregonado por los organismos internacionales e incorporado por los sectores tecnocráticos del gobierno progresista supone un principio innegociable: la política social no debe interferir en el mercado por lo que debe ser focalizada con un principio básico que delimita la focalización, a saber, la política social no debe transferir recursos de negociación a los individuos que están integrados al mercado.

En otras palabras, los beneficiarios de la política social no deben estar integrados al mercado; no deben aportar recursos de negociación a los trabajadores. En los términos de Esping-Andersen (1990) se debe evitar la desmercantilización que es un recurso de la clase trabajadora para negociar con el capital.

Se crea entonces una esfera desmercantilizada que funciona en paralelo al mercado y no interfiere con éste donde la práctica moralizante de los sectores neoconservadores opera con autorización del pensamiento liberal. La participación social es entendida no como conformación de grupos de presión sino en sus formas de autoayuda, autoconstrucción, autoempleo, agricultura para el autoconsumo, etc.

La regulación social predominante es liberal, la vigilancia está en manos del Ministerio de Economía que mantiene la tendencial mercantilización de todas las esferas de la vida, regula las relaciones capital trabajo, los criterios de gasto, etc. El elemento rector es el trabajo abstracto: su capacidad de generar valor de cambio. Tal como señalan Britos y Caro (2002), la inversión de la relación trabajo asalariado – protección social es el eje que permite comprender el pasaje hacia un régimen de bienestar liberal – residual a partir de

un régimen conservador, en donde la propia intervención asistencial exige los méritos del trabajo.

Subordinada a esta regulación se encuentra la regulación sobre la población en situación de pobreza e indigencia. Desde el Ministerio de Desarrollo se controla el uso que la población hace de las prestaciones transferidas procurando que la intervención no interfiera sobre las leyes del mercado. El elemento rector es el trabajo concreto: el valor de uso es su capacidad de disciplinamiento.

La intervención sobre lo social es aceptada por la perspectiva neoliberal, en tanto la misma se restrinja a una población previamente desacreditada y por tanto no calificados para ejercer su ciudadanía por haber fracasado en el mercado. Las propuestas que hacen de la activación el recurso privilegiado para enfrentar las expresiones de la cuestión social mal ocultan el origen ideológico de esta falsa solución, el fracaso en el mercado es resultado de la pereza, la falta de entusiasmo, en fin, la convicción burguesa de que el pobre es responsable de su condición. La vieja premisa de que hay que enseñar a pescar y no regalar el pescado se olvida de advertirle a los entusiastas maestros de pesca y a los educandos de que el río está contaminado irremediablemente y que allí solo se podrá pescar, con suerte, las sobras que la opulencia ha desechado.

## Referencias

**ANTUNES, Ricardo.** Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Cortez, São Paulo, 1998.

**BENTURA, José Pablo y VECINDAY, María Laura** (2013) La evaluación “tautológica” de los programas de transferencia de renta condicionada. Revista de Políticas Públicas, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão.

**ESPING-ANDERSEN, G.** The three worlds of welfare capitalism. Cambridge : Polity Press, 1990.

**HAYEK, Friedrich A.** Camino de servidumbre. Alianza Editorial, Madrid, 2006.

**HOBBSAWM, Eric.** Era dos extremos o breve século XX 1914-1991. Companhia das Letras, São Paulo, 1995.

**GRASSI, Estela et all.** Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994.

**MACPHERSON, C.B.** A toria política do individualismo possessivo. De Hobbes a Locke. Paz e Terra, São Paulo, 1979.

**MIDAGLIA, Carmen; ANTIA, Florencia.** La izquierda en el gobierno: cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?. *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, vol.16, no.1, p.131-157, Montevideo, 2007.

**NETTO, José Paulo.** Crise do capital e consequências societárias. Serviço Social e Sociedade N° 111. Cortez Editora São Paulo 2012.

**ROSANVALLON, Pierre.** La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado providencia. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1995.

**SERNA, Miguel** Las políticas de la pobreza en los gobiernos de izquierda del cono sur: de las redes sociales de seguridad a las redes de protección social Este artículo forma parte de los resultados del Proyecto de investigación “Las políticas sociales de las izquierdas ¿un modelo de desarrollo alternativo?”, financiado por el Programa de Becas Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones de desarrollo en América Latina y el Caribe, CLACSO, 2007.