

Transformaciones sociales en la modernidad tardía y el nuevo enfoque de las políticas sociales: la concepción del riesgo como dispositivo de gubernamentalidad¹.

Jimena González Ruiz²

Resumen: El presente trabajo constituye un análisis de las transformaciones sociales generadas con el advenimiento de la modernidad tardía. Se realizará una revisión crítica de la teoría de la *modernización reflexiva*, haciendo énfasis en cómo la noción de *riesgo* comienza a orientar la elaboración de las políticas sociales focalizadas emergentes a partir de los '90 con posterioridad al quebrantamiento de los Estados de Bienestar. Las ideas de: *individualización*, así como, la necesidad de una *re politización "desde abajo"* de la sociedad, comienzan a ser el respaldo teórico para las reformas acontecidas en las políticas sociales en este nuevo contexto. Adherimos a la idea de que estos cambios, más que generar una amplia red de cobertura asistencial, se relacionan con un nuevo arte de gobernar. Examinaremos, los cambios generados a partir de la imposición de esta nueva concepción, en las prácticas de los operadores sociales. A la vez nos detendremos brevemente en el análisis de la política de desarrollo rural uruguayo, destinada a productores familiares, encarnada esencialmente en el Programa Uruguay Rural (PUR) llevado a cabo por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) uruguayo.

Palabras clave: Modernización reflexiva. Riesgo. Políticas sociales. Operadores sociales. Desarrollo rural.

Abstract: The present paper analyses social transformations generated with the advent of late modernity. There will be a critical review of the theory of reflexive modernization, with emphasis on how the notion of risk starts to guide the development of social policies emerging from the '90 after the breakdown of the Welfare States. The ideas of: *individualization*, as well as the need of a *re politicization "from below"* of society, begin to be the theoretical support for the reforms in the social policies in this new context. We are committed to the idea that these changes, rather than generating a broad network of healthcare coverage, relate to a new art of governing. We will examine the changes generated from the imposition of this new concept, in the practices of social workers. At the same time we stop briefly in the analysis of the Uruguayan rural development policy, aimed at family farmers, embodied essentially in Programa Uruguay Rural (PUR) carried out by the Uruguayan Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

Keywords: Reflexive modernization. Risk. Social policies. Social workers. Rural development.

1. Lecturas y relecturas sobre la modernidad reflexiva: problematización de los conceptos de “riesgo” e “individualización”.

Según las teorizaciones sobre la modernidad reflexiva, atravesamos un momento histórico de incertidumbre, donde las certezas producidas en la modernidad se corroen y disuelven poco a

1 Artículo escrito en Agosto del año 2010.

2 Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR), Uruguay; Mestranda em Ciências Sociais pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Brasil. E-mail: jimenag81@gmail.com

poco. Las fuentes de significado colectivas de la cultura de la sociedad industrial están sufriendo agotamiento, desencantamiento. Modernización reflexiva significa, entonces “la posibilidad de una (auto) destrucción creativa de toda una época: la de la sociedad industrial. El sujeto de esta destrucción creativa no es la revolución, ni la crisis, sino la victoria de la modernización occidental” (BECK, GIDDENS, LASH, 1997, p. 14).

La otra cara de la obsolescencia de la sociedad industrial es la aparición de la sociedad del riesgo. En este sentido, cada vez más conflictos sociales dejan de ser tratados como problemas de orden y son tratados como problemas de riesgo. Tales problemas se caracterizan por una ambivalencia fundamental, que puede expresarse por cálculos de probabilidad, pero no eliminarse. La sociedad del riesgo supone que los conflictos sobre la distribución de los males se superpongan a los conflictos sobre la distribución de los bienes (renta, trabajo, seguridad social) que constituyeron el conflicto básico de la sociedad industrial. La investigación científica, es decir, el conocimiento experto es necesario para constatar la presencia de estas amenazas y elaborar las regulaciones para superarlas, por lo que se ha convertido en una (pero no la única) de las herramientas necesarias en el gobierno del riesgo. En este sentido recaerá sobre todos los individuos el esfuerzo de definición.

La modernización simple significa sometimiento, mientras que la modernización reflexiva implica el potenciamiento de los sujetos, así según Lash, “si la modernización simple nos da el escenario foucaultiano de atomización, normalización e individuación, su contrario reflexivo, según esta corriente de pensamiento, abre una genuina individualización, abre posibilidades positivas de subjetividad autónoma respecto a nuestros entornos naturales, social y psíquico” (BECK, GIDDENS, LASH, 1997, p. 141). La individualización es entendida, entonces, como “proceso de desvinculación y en segundo lugar, el proceso de revinculación a nuevas formas de vida de la sociedad industrial en sustitución de las antiguas, en la que los individuos deben producir, representar y combinar por sí mismos sus propias biografías” (BECK, GIDDENS, LASH, 1997, p. 28). Se percibe, entonces que a partir de la modernización reflexiva, habría una ampliación de las libertades individuales y derivado de ello, una mayor responsabilidad de los individuos respecto a sus propios destinos. No obstante, para Žižek esta teoría se enfrenta a dos grandes problemas. El primero de ellos resulta en la subestimación del efecto que tiene la nueva lógica de lo social emergente sobre el status fundamental de la

objetividad: “su sujeto sigue siendo el sujeto moderno capaz de razonar y reflexionar libremente, de decidir acerca de su conjunto de normas y escogerlas” (ŽIŽEK, 2001, p. 363); de este modo, no se tienen en cuenta el malestar ni las angustias generadas por esta sociedad. En este sentido cabe recordar a Sennett (2006), para quien la palabra alemana *Bildung* designa aquel proceso de formación personal que, en la juventud de una persona, fija su comportamiento de por vida. Si bien la *Bildung* en el siglo XIX había adquirido un marco institucional, ahora, las instituciones que hicieron posible este pensamiento de relato vital están en crisis; la militarización del tiempo social se está desintegrando. De modo que, estos cambios afectan los modos de reflexionar y, por ende, de actuar de los individuos. Se trata de otro modo de reflexividad descuidado por los teóricos de la modernización reflexiva, que frustra el juego del sujeto posmoderno libre para elegir y reformar su identidad; se sigue, entonces, midiendo el mundo nuevo con viejas normas.

En segundo lugar, Žižek (2001) señala que esta teoría oculta las raíces socio económicas concretas de los problemas, no hay una profundización en la génesis de los riesgos. Así, se pregunta:

¿No arraiga este tipo de riesgo en el hecho de que la lógica del mercado y el lucro está impulsando a las empresas de propiedad privada a seguir su camino y utilizar las innovaciones científicas y tecnológicas (...) sin tomar realmente en cuenta los efectos en el largo plazo sobre el ambiente y sobre la salud de la humanidad? (ŽIŽEK: 2001, p 373)

De modo que los riesgos no son externos a la sociedad, sino todo lo contrario, los mismos emergerían fruto del desenlace no previsto de los esfuerzos tecnológicos y científicos de los individuos, tendientes a controlar sus vidas y acrecentar su productividad. No existe la capacidad de establecer con certidumbre el alcance de los riesgos; no hay ningún método científico, o de otro tipo que permita llegar a establecer la certeza de la existencia y magnitud de los problemas. Esta impenetrabilidad es una cuestión de reflexividad:

la nueva opacidad (...) no se debe a que seamos títeres en manos de algún poder global trascendente (necesidad histórica, mercado); por el contrario, responde al hecho de que “nadie está a cargo”, de que no existe tal poder, de que no hay ningún Otro del Otro que maneje los hilos (ŽIŽEK, 2001, p.357).

Se diría que nadie controla el mundo, vivimos la sensación de que “las cosas se van de las manos”, la globalización significa, así, “la ausencia de un centro, una oficina de control, un directorio, una gerencia general” (BAUMAN, 1999, p.80). Bauman, por su parte sostiene que, no hay garantías de que la politización democrática de las decisiones cruciales, la participación

activa de los interesados, mejorará la calidad y la precisión de las decisiones, reduciendo los riesgos. De modo que la construcción de la autobiografías, el “hágase usted mismo”, genera nuevas angustias, al considerarse los individuos responsables de decisiones que se ven obligados a tomar sin tener el conocimiento adecuado de las situaciones, coincidimos con Žižek en que se trata de una “libertad angustiante”. Bauman agrega que la incertidumbre del presente es una poderosa fuerza individualizadora que divide en vez de unir: “la idea de ‘unos intereses comunes’ se torna cada vez más nebulosa y al final se hace incomprensible. Temores, ansiedades y quejas nacen de una manera tal que se padecen en soledad” (BAUMAN, 2007, p. 35).

Por lo expuesto anteriormente, consideramos que la aparición de la denominada sociedad del riesgo, se relaciona con la instauración del nuevo modelo de acumulación capitalista, denominado de acumulación flexible, caracterizado por la liberalización, desregulación, apertura externa, privatización de las economías y desmantelamiento de los Estados de Bienestar. Y no creemos que ello ha redundado en el potenciamiento de los sujetos, ejemplo de ello es el empeoramiento de la situación social de la clase trabajadora. Así, el aumento de la productividad del trabajo, va de la mano de la demanda de mayores calificaciones, lo que ha incidido negativamente entre aquellos que no las poseen; hablándose hoy en día de la existencia de una gran masa de inempleables.

Las armas modernas significan menos soldados profesionales y el progreso tecnológico en la producción de bienes consiste hoy en día en reducir la necesidad de empleo (...) las personas tradicionalmente llamadas desempleados ya no son un ejército industrial de reserva (...) nos engañamos si esperamos que la industria vuelva a llamar a las personas que hizo innecesarias (BAUMAN, 2007, p. 90).

Sumado a ello, para los individuos que logran insertarse en el mercado laboral, los diplomas profesionales son condición necesaria, pero no suficiente, se evalúan, cada vez más, habilidades que lindan con competencias simbólicas tales como comportamientos flexibles, adaptabilidad, etc. Uno de los ingredientes fundamentales del cambio es la nueva mentalidad de “corto plazo” que vino a reemplazar la de “largo plazo”. La flexibilidad aplicada al mercado de trabajo significa entonces, el “fin del empleo de por vida”, el auge de contratos a corto plazo, contratos renovables o sin contrato y puestos sin seguridad incorporada. Así, mientras los viejos canales de movilidad social, como la educación y el trabajo, se desmoronan con rapidez, los canales alternativos se abren lentamente.

2. Nuevos factores de desigualdad social

Scott Lash (1997) reconoce que junto a los ganadores de la reflexividad existen batallones enteros de perdedores; no obstante no pone el acento en esa cuestión. En este sentido, concordamos con Sennett (2006), en que la competición en la que el ganador se lleva todo da lugar a una extremada desigualdad material; así la desigualdad aparece como el talón de Aquiles en la nueva economía. En esta época las oportunidades de vida no son sólo cuestión de acceso al capital productivo o a las estructuras de producción, sino también dependen del lugar en las nuevas estructuras de información, y Bauman agregará, que también dependen de la capacidad de movilizarse: “la movilidad asciende al primer lugar entre los valores codiciados; la libertad de movimientos, una mercancía siempre escasa y distribuida de manera desigual, se convierte rápidamente en el factor de estratificación en nuestra época moderna tardía”(BAUMAN, 1999, p. 8). El hecho de ser “local” en un mundo globalizado es señal de penuria y degradación social. Las desventajas de la existencia localizada se acentúan por el hecho de que los servicios, los espacios públicos y centros de decisión, se encuentran alejados de las residencias de las clases bajas. En este sentido pensemos en el caso de la población rural del Uruguay, donde en muchos lugares se carece aún de energía eléctrica, no hay servicios de transporte público y los caminos que conectan las distintas localidades rurales con los centros urbanos más próximos se encuentran en malas condiciones. La exclusión de los espacios públicos y servicios esenciales, se convierte, así, en exclusión de ciudadanía; en una exclusión política y cultural de la sociedad civil.

Concordamos, de este modo, con Bauman (1999) en que la globalización divide; ya que conjuntamente con las dimensiones emergentes del flujo de información, el auge de lo financiero, el comercio y el mundo de los negocios, comienza a darse un proceso “localizador”, de fijación en el espacio:

Lejos de homogeneizar la condición humana, la anulación tecnológica de las distancias de tiempo y espacio tiende a polarizarla. Emancipa a ciertos humanos de las restricciones territoriales a la vez que despoja al territorio, donde otros permanecen confinados, de su valor y su capacidad para otorgar identidad. Para algunos augura una libertad sin precedentes de los obstáculos físicos y una inédita capacidad de desplazarse (...) para otros presagia la imposibilidad de apropiarse y domesticar la localidad de la cual tendrán escasas posibilidades de liberarse para ir a otra parte (BAUMAN, 1999, p. 8).

Ambos grupos tienen capacidad de movilizarse, pero no por los mismos motivos. Así, algunos ³ los “locales” que tienen medios suficientes abandonan los territorios a los cuáles están atados. Pensemos en la migración campo-ciudad que se ha dado en el Uruguay a partir de los años 60; que se acentuó en los 90 y no ha cesado según el último Censo del 2004⁴; donde los pobladores rurales, a decir de Bauman “vagabundos”, se desplazan por necesidad de acceso a servicios, mejora en sus ingresos, en resumen, en búsqueda de otras oportunidades de vida que su medio no es capaz de ofrecer.

3. Nuevas políticas sociales en Uruguay: focalizando en poblaciones “en riesgo”

A mediados del siglo XX Uruguay logró importantes niveles de desarrollo socio-económico. Ello estuvo relacionado con la creación y consolidación de un Estado de Bienestar anticipatorio de demandas. La intervención del Estado en la gestión de los problemas sociales; así como una política sustitutiva de importaciones fueron hechos característicos entre 1945 y la década del 60; los mismos permitieron un importante desarrollo industrial, así como el fortalecimiento de las clases medias. *Utopía, El laboratorio del mundo, La Suiza de América, El paraíso de los locos*, la singularidad extrema del cuadro político- social uruguayo atrajo atenciones de todo el mundo⁵. Sin embargo este modelo de desarrollo escondía tensiones estructurales, entre ellas la del modelo agro exportador/modelo industrial, la disponibilidad de recursos/gasto social; los cuales sumados a los cambios en las condiciones internacionales, comenzaron a hacer sentir el modelo, el cual inicia su agotamiento a partir de los años 60. El proceso dictatorial iniciado en 1973, además de destruir el sistema democrático y las libertades constitucionales, alteró el sistema de protección social, asociado al Estado de Bienestar fundamentalmente a través de la reducción de los recursos destinados a este propósito. Dichos cambios en las políticas sociales, que deberían dar cuenta de los problemas planteados por una población cada vez más empobrecida, se relacionan con los lineamientos de la “reforma estructural” procesada en toda Latinoamérica. Reforma que implicó un proceso de reestructuración económica hacia un modelo de “apertura”, impulsando la liberalización

³ El autor señala que no todos los “locales” tendrán esa capacidad de movilización; hay otros que permanecerán atados a los territorios, impotentes, mientras la localidad que habitan se reconfigura bajo sus pies.

⁴ Realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

⁵ Puede ampliarse en “El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo” de Carlos Real de Azúa (1964)

comercial y financiera, la apertura al capital externo, las privatizaciones y la reforma tributaria. Tal modelo se consolida a fines del '80, y se profundiza a partir de 1990.

En la década de los 90, las sugerencias del BID y del Banco Mundial dirigidas a los gobiernos de América Latina insistían en la necesidad de focalizar la acción pública en los más pobres, descentralizar los servicios de salud y educación, invertir en capital humano e infraestructura social. Las innovaciones más importantes se introdujeron hacia aquellos sectores de población definidos como “vulnerables”. De este modo vemos que las organizaciones supranacionales, mediante la asignación de recursos han alejado, al menos en parte, el control por parte de los Estados nacionales, al establecer recomendaciones, participar en la implementación y evaluación de programas, etc. De modo que: “los Estados-nacionales se convierten cada vez más en ejecutores de fuerzas sobre las cuales no tienen la menor esperanza de ejercer algún control” (BAUMAN, 1999, p. 77). Se percibe, que el mercado ha logrado atrapar los discursos políticos de tal manera que ya no hay gobiernos sino administraciones, los políticos ven subsumidas sus acciones de gobierno en función de lo dictado por el mercado, corporizado en muchos casos, en los organismos financieros internacionales, quienes deciden las políticas económicas y sociales de los gobiernos de los países del tercer mundo. La reforma social abarcó una serie de servicios dirigidos a sectores poblacionales específicos, que ocupaban un lugar marginal en el antiguo esquema de bienestar uruguayo. Gran parte de estas nuevas intervenciones se han implementado a través de una amplia gama de asociaciones civiles u organizaciones sin fines de lucro. Según Ortega y Vecinday (2009), el proceso de focalización de las políticas sociales ha sido posible al incluir, entre otros elementos, la cuestión del riesgo. Señalan, así, un pasaje de las estrategias preventivistas de protección social, a las *estrategias de gestión del riesgo*:

A las formas de intervención nacidas de la mano del preventivismo, prevaleciente hacia mediados del siglo XX, se suman en la actualidad nuevos dispositivos de intervención sociopolítica que reposan al tiempo que refuerzan el proceso de individualización de los problemas sociales asociado fundamentalmente al enfoque de riesgo (ORTEGA Y VECINDAY, 2009, p. 14).

Las autoras destacan que las ampliaciones de los servicios, así como las nuevas iniciativas, no lograron traducirse en una malla sólida de asistencia social articulada al resto de las prestaciones. En este sentido cabe preguntarnos: mediante el enfoque de riesgo que hay detrás de las nuevas políticas focalizadas: ¿es realmente factible la generación de autonomías y construcción de ciudadanías o estamos ante el surgimiento de una nueva forma de gobierno de

los individuos? Hay autores que ponen el acento en lo segundo. Así, para Castel (1986), las nuevas estrategias preventivas, caracterizadas por la disolución de la noción del sujeto y la emergencia de una combinatoria de factores de riesgo, se inscribe en un plan de gobernabilidad característico de las sociedades actuales. De modo que estas nuevas implicaciones prácticas se prolongarían en implicaciones políticas. Ya Foucault señalaba en sus clases dictadas en 1978, que las nociones de “caso”, “riesgo”, “peligro”, eran novedosas, en su campo de aplicación y en las técnicas que exigen, pues va a surgir una nueva forma de intervención, cuya meta no será la misma que antes, a saber, anular la enfermedad en todos los sujetos. Así, el cálculo de los riesgos muestra que éstos no son los mismos para todos los individuos, para a todas las edades y para todos los lugares o medios; por tanto hay riesgos diferenciales. Estas nuevas formas de intervención, tendrían por finalidad poner de relieve cierto nivel en que la acción de quienes gobiernan sea necesaria y suficiente; es decir, la gubernamentalidad irá de la mano de la seguridad.

Así como la soberanía capitaliza un territorio y plantea el gran problema de la sede del gobierno, y así como la disciplina arquitectura un espacio (...), la seguridad tratará de acondicionar un medio en función de acontecimientos o de series de acontecimientos o elementos posibles, series que será preciso regularizar en un marco polivalente y transformable (FOUCAULT, 1977-1978, p. 40).

No obstante, el “gobierno” no se refiere sólo a las estructuras políticas o a la dirección de los estados, cabe recordar el rol que desempeña la economía en la conceptualización de gubernamentalidad para Foucault. La misma es entendida como:

[...] el conjunto constituido por instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas, que permiten ejercer esta forma bastante específica de poder, que tiene como blanco la población, por forma principal de saber la economía y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad [...] (DE MARTINO, 2007, p. 170, c.p. FOUCAULT, 1980).

El mismo Foucault reconoce en sus últimos escritos que la idea de panóptico, moderna en cierto sentido, se ha vuelto arcaica. Según Mark Poster (citado en BAUMAN, 1999), en la modernidad tardía, el almacenamiento de enormes cantidades de datos, conduce a un “superpanóptico”, pero el mismo tiene una diferencia fundamental respecto al panóptico, ya que al proporcionar datos para su almacenamiento, el vigilado se convierte en un factor complaciente de la vigilancia. Así, esta nueva forma de gubernamentalidad se caracteriza por hacer con que la disciplina y el control sean interiorizados, de forma que los cuerpos se tornan cómplices de su propia dominación. Bauman (1999) lo ejemplificará expresando que el hecho de ser incluido en

la base de datos, es la primera condición para acceder al crédito y a todo lo que vale la pena; la base de datos, a la vez, señala a los consumidores fiables y dignos de confianza, mientras separa a quienes no cree capaces de participar en el juego del consumo. Aplicadas estas conceptualizaciones al campo de las políticas sociales vemos la emergencia de nuevos campos documentales, grandes bases de datos de población beneficiaria de distintos programas sociales, discriminados según el tipo de “riesgo” al que se encuentran propensos. Tales bases de datos proveen a los gobernantes del conocimiento necesario para el gobierno de la población. Desde este punto de vista, más que erradicar la pobreza, se la administra, se la modela.

4. Incipiente política de Desarrollo Rural

Dentro de los sectores poblacionales que ocupaban un lugar tradicionalmente marginal en el antiguo esquema de bienestar uruguayo se encuentra la población rural y dentro de la misma, los pequeños productores familiares. Así, a partir del año 2005, en un marco político inédito para el país dado por la asunción del primer gobierno de izquierda, al definir el mapa de políticas públicas se incluyen aquellas orientadas al desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural. Se dio continuidad a programas ya existentes (como Uruguay Rural⁶- PUR-, el Movimiento Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural -MEVIR⁷-), sin embargo, las acciones en este sentido serán novedosas y parten de un marco político explícito. En este sentido, dentro de los principales lineamientos estratégicos establecidos en mayo del 2005 se encuentran:

1. Orientar el crecimiento de la producción y asegurar la integración social y reducción de las grandes desigualdades sociales.
2. Descentralización en el territorio nacional y centralización de esfuerzos en el accionar.
3. La atención a la agricultura familiar con acciones aisladas e inconexas será sustituida por una estrategia global conducente a apoyar sus iniciativas apuntando a su permanencia en el mundo rural y sostenibilidad como productores. (Ver: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, 2008, Frugoni).

6 El PUR se inicia en la primera mitad de la década del 90, en la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) como resultado de un convenio entre el Estado y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario (FIDA).

7 MEVIR es una persona pública de derecho privado, creada por ley en 1967 con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural.

Respecto al último punto, vemos que se dio la necesidad de construcción de un concepto que permitiera delimitar y cuantificar a los productores familiares; se procedió entonces, a la construcción del perfil de este pequeño grupo homogéneo, para proceder a la aplicación de políticas específicas. La herramienta utilizada para ello fue la “Declaración jurada de productor familiar”⁸ Los futuros asistidos pasan así, a “ser definidos por criterios de evaluación reconocidos en su validez técnico científica siendo en nombre de la eficiencia que se justifica la necesidad de identificarlos, contarlos y clasificarlos” (BAUMAN, 1999, p. 18). Con posterioridad a los 90 percibimos que el Banco Mundial, dispone de financiamiento y cooperación para el Desarrollo Rural. Esfuerzos similares están desarrollando instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. De este modo, el Estado uruguayo es apoyado económicamente por dichos organismos internacionales a la hora de implementar, ejecutar y evaluar políticas sociales, y a la vez, como veíamos anteriormente, el Estado muchas veces delega dichas tareas de ejecución a organizaciones de la sociedad civil. Tal es el caso del Programa Uruguay Rural (PUR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), financiando con fondos extranjeros provenientes del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario (FIDA), y ejecutado mediante el convenio con sociedades de fomento rural y grupos de productores organizados. Desde este programa se busca aliviar la pobreza rural a través del aumento de los ingresos y la mejora de las condiciones de vida de la población rural pobre. Dentro de sus principales objetivos se encuentran:

- Fortalecer las organizaciones de productores.
- Mejorar el acceso de los pequeños productores a recursos financieros.
- Favorecer el acceso a servicios de apoyo por parte de pequeños productores agrícolas y pequeñas y medianas empresas.

⁸ Mediante una resolución del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) de julio del 2008 se resuelve considerar a como “Productor Familiar” a aquellas personas físicas que cumplan con los siguientes requisitos: A) Realizar la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500) B) Explotar en total hasta 500 hectáreas, índice CONEAT 100, bajo cualquier forma de tenencia. C) Obtener su ingreso principal del trabajo en la explotación, o cumplir su jornada laboral en la misma. D) Residir en la explotación o en una localidad ubicada a una distancia no mayor a 50 km de la misma.

- Promover la participación popular en la toma de decisiones, y en el monitoreo y evaluación de las acciones del proyecto. (Ver. Programa Uruguay Rural en Sitio Web del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca)

Es de destacar la importancia que se le da a la participación y la organización de los pequeños productores para la superación de su condición de pobreza. A modo de ejemplo, se apoyará en la organización de los productores familiares para el acceso a distintos bienes, servicios que carecen (electrificación rural, agua potable, maquinaria, apertura de nuevos mercados para la comercialización de sus productos, entre otros). Se adhiere a la idea que la asociación entre individuos permite realizar con mejores resultados aquellas actividades que ellos no pueden por sí solos cumplir sino con mayores esfuerzos, como por ejemplo las distintas coordinaciones interinstitucionales necesarias para obtener la electrificación rural en un determinado paraje rural. Así, en las políticas sociales focalizadas, comienza a imponerse la concepción que mediante el trabajo en grupos, más que en forma individual, los sectores pobres son capaces de emplear mejor sus capacidades y recursos, generando así, capital social. De esta forma, la proximidad con el “vecino”, resulta sumamente relevante a la hora de formular estas nuevas políticas, entre ellas, la incipiente política de desarrollo rural. No obstante, creemos que la contracara de esta concepción es que la superación de la condición de pobreza recae en gran medida, sobre los individuos, esencialmente en sus capacidades de organización. Esto recuerda a los teóricos de la modernización reflexiva mediante su planteo de contrarrestar al reino del mercado global “despolitizado” con medidas tendientes a la repolitización radical; la llamada “reinención de la política” que retirará la toma de decisiones de la órbita de los planificadores y expertos del Estado para asignarla a los individuos y grupos interesados.

La subpolítica significa configurar la sociedad desde abajo. (...) Como consecuencia de la subpolitización, grupos que hasta ahora no estaban implicados en el proceso de tecnificación e industrialización (...) tienen cada vez más oportunidades de tener voz y participación en la organización de la sociedad, existen incluso oportunidades para que individuos valorosos puedan “mover montañas” en los centros neurálgicos del desarrollo (BECK, GIDDENS, LASH, 1997, p. 39).

Vemos que de esta forma el individuo es entendido como responsable de sí mismo desconociendo que su situación actual es, en parte, consecuencia de condiciones estructurales que escapan a su aprehensión. Así, desde programas de esta índole, se los capacita en asociativismo, lo que les permite acceder organizadamente a determinados bienes, servicios, que brindan otras

instituciones; se los capacita en derechos laborales, para que puedan saber cuando no se está respetando la legislación laboral vigente, entre otros.; no obstante, no se profundiza con los sujetos en una comprensión de las causas de su condición actual de pobreza. De este modo, consideramos que el accionar focalizado del Estado sobre los “pobres rurales”, desvía su atención sobre mecanismos que generaron y están generando condiciones cada vez más adversas para los mismos y por ende, desvía también la atención de la reflexión y generación de medidas concordantes. Aparece una suerte de alianza en nombre de la gubernamentalidad entre gran poder económico internacional y los Estados nacionales, donde, a decir de Bauman (2007, p. 16): “el Estado 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”.

5. Situación de la producción familiar: transformaciones globales con incidencias locales.

En lo que respecta a la producción agropecuaria o la agricultura en particular, puede decirse que en que en las sociedades posindustriales el rasgo central que define a la agricultura lo constituye la, prácticamente, desaparición de la *agricultura como forma de vida* y su sustitución por una *agricultura como negocio*. La misma significa la aplicación de los principios de la ciencia y la tecnología a la producción de alimentos. Tales principios han sido desarrollados en la producción industrial por lo que, a decir de Sevilla Guzmán (2006, p.153-154): “reproducen los esquemas racionalizadores de tales objetos de trabajo (fábricas), a los objetos de trabajo agrícola (tierra, ganado), sin tener en cuenta la diferente naturaleza de éstos: los objetos de trabajo agrícola son seres vivos”. Este proceso puede parecer un movimiento llevado a cabo por agentes desunidos, entre los que se encuentran gobiernos nacionales, gobiernos extranjeros, numerosas corporaciones agrarias multinacionales y transnacionales; sin embargo, consideramos que a todos ellos los une una ideología común que abarca desde la modernización capitalista; el neoliberalismo y la integración económica mundial.

En Uruguay las políticas neoliberales profundizaron la diferenciación productiva⁹ en el sector agropecuario. Las consecuencias se expresan en la reducción del número de explotaciones

9. La postura teórica “descampesinista”, fue el correlato de las políticas neoliberales. Según ésta, la única forma de producción viable en el marco del sistema capitalista es la empresarial. La producción familiar y otras formas no empresariales de producción, son consideradas formas de producción agrarias en transición.

agropecuarias de menor tamaño. Así, entre 1960 y 1990 desaparecieron más de 30.000 explotaciones de las cuales el 98% estaban comprendidas en los estratos más chicos -menores a 100 há- (Ver: FIGARI, GONZÁLEZ, ROSSI, 2008). Los cambios en el sector agropecuario, promovidos en este período, estuvieron orientados a impulsar el proceso de modernización del sector con la finalidad de ganar competitividad internacional, promover las exportaciones y aumentar la generación de divisas. En este sentido, se ha promovido la expansión de cadenas agro-exportadoras como la de la carne, el arroz y últimamente la madera y la soja, asociados generalmente al sector empresarial rural de nuestro país, así como a capitales extranjeros. Entre algunos impactos de esta lógica en la producción familiar se encuentran: la dependencia de los productores de la agroindustria; la dependencia de las entidades de crédito y financieras; el endeudamiento; la dificultad para la comercialización de sus productos; el encarecimiento del recurso tierra, la deficiencia de servicios básicos en sus localidades, la migración campo-ciudad. Estos aspectos, entre otros, determinan el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra la pequeña producción familiar uruguaya en la actualidad. Así, siguiendo a Bauman (1999, p. 100): “las travesías globales dejan rastros locales (...) despoblación cualitativa, destrucción de economías regionales otrora capaces de mantener a sus habitantes, marginación de millones incapaces de hacerse absorber por la nueva economía global”.

Pensamos que las atenciones deberían estar puestas a tratar de atender, mediante medidas concretas a los mecanismos que histórica y estructuralmente han generado condiciones adversas para la producción familiar en nuestro país. Coincidimos con Ortega y Vecinday (2009) en que la protección individualizada, centrada en los sujetos, y definida de acuerdo a su situación de riesgo¹⁰ constituye una respuesta dirigida a gobernar aquellos sectores de población para los que tal contexto sólo ofrece oportunidades para el fracaso.

6. Rol de los operadores sociales en el nuevo contexto

Este nuevo enfoque dado a las políticas sociales en la modernidad tardía, encierra consigo transformaciones en las prácticas profesionales. A partir de la teoría de la modernización reflexiva, se da en las ciencias sociales, un proceso acumulativo que continúa la perspectiva del riesgo,

¹⁰ El riesgo al que estarían enfrentados los pequeños productores familiares es a su propia extinción como grupo social.

proveyendo de elementos conceptuales para respaldar y justificar estas nuevas formas de intervención en lo social. Dicho “profesionalismo practicante”, da cuenta de la necesidad por parte del Estado de construcción de indicadores, perfiles poblacionales, para la ejecución de políticas específicas. Así, según Castel (1986, p. 243), “esta nueva forma de pensamiento tiene menos por obsesión la disciplina que la eficiencia”. La necesidad de construir homogéneos poblacionales a partir de la articulación de factores abstractos que son susceptibles de producir riesgos, supone un desequilibrio entre punto de vista de los técnicos y el de los administradores. A juicio de Castel (1986, p. 219-220): “Los primeros se ven subordinados a los segundos, y una política de gestión puede autonomizarse completamente hasta el punto de escapar totalmente al control de los trabajadores del terreno que se convierten en simples ejecutores”. Hay una disociación del diagnóstico y el tratamiento y transformación de la actividad terapéutica en actividad de examen pericial. No se parte de situaciones conflictivas observables por experiencia, sino que las deduce a partir de una definición general de los peligros que se quieren prevenir, así a modo de ejemplo, en el caso del Programa Uruguay Rural, se delimitan zonas de intervención de acuerdo a los mapas de pobreza rural generados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). El técnico, aparece, desde esta perspectiva, como un simple auxiliar del gestor al que proporciona informaciones sobre la base de esa actividad de diagnóstico examen pericial; sus informaciones son almacenadas y tratadas gracias a la mediación de la informática.

Ahora bien, en la “sociedad del riesgo”, no hay solamente cambios en las prácticas y modos de intervención de los operadores sociales, sino que también los cambios que operan en el mundo del trabajo afectan a los empleos de los operadores sociales. Consideramos que las nuevas modalidades contractuales (contratos a término, consultorías) son las responsables de que exista dificultad para la aprehensión de la totalidad en la que se está inserto por parte de los trabajadores. Recordemos a Sennett (2006) en su análisis del mundo del trabajo en la era globalizada, para quien dentro de los tres déficits del cambio estructural se encuentran: la baja lealtad institucional, la disminución de la confianza informal entre los trabajadores y el debilitamiento del conocimiento institucional. Vemos, de este modo, que también se ha individualizado la práctica de los operadores sociales. El profesional muchas veces se ve inserto en ambientes de poca confianza entre compañeros, con poco conocimiento del manejo institucional, en programas sociales con tiempos de ejecución estrictamente pautados. Más allá del reconocimiento del “corto plazo” de los proyectos para poder generar procesos sociales que

reviertan problemas estructurales de las poblaciones más vulnerables, es probable que parte de la responsabilidad también recaiga sobre el desempeño del equipo técnico. Así, es menester recordar a Bauman (2007):

[...] en dichas condiciones la manera en que uno vive se convierte en la solución biográfica de las contradicciones sistémicas. El apartar la culpa de las instituciones y ponerla en la inadecuación del yo ayuda o bien a desactivar la ira potencialmente perturbadora o bien a refundirla en las pasiones de la autocensura y el desprecio de uno mismo (BAUMAN, 2007, p.16).

7. Reflexiones finales

Entendemos que el desplazamiento de las políticas sociales universales a las políticas focalizadas, de la mano del concepto de riesgo como principio rector, no ha generado una sólida red de asistencia social. Dichas políticas apelan a la responsabilidad de los sujetos para que una vez informados y formados, tomen las acciones necesarias para superar su condición de pobreza. Hay, entonces, dificultades para atender a las dimensiones que generan la pobreza; es decir, de entender a la sociedad en términos históricos; reflexionar y crear acciones desde esta perspectiva. De esta manera creemos que tal desplazamiento, inaugura una nueva estrategia de gestión de la población característica de las sociedades neoliberales. Se trata de nuevas formas del control que no pasan ni por la represión ni por el intervencionismo. Coincidimos con Žižek (2001), que en lugar de celebrar las nuevas libertades y responsabilidades generadas por la segunda modernidad, es mucho más crucial concentrarnos en lo que sigue siendo lo mismo: la lógica del capital.

Referencias

BAUMAN, Z. (1999). **La Globalización. Consecuencias humanas**. San Paulo, Brasil: FCE.

_____. (2007). **La sociedad individualizada**. Madrid, España: Cátedra.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (1997). **Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno**. Madrid, España: Alianza.

CASTEL, R. (1986). De la peligrosidad al riesgo. En: **Materiales de Sociología Crítica**. Madrid, España: La Piqueta.

DE MARTINO, M (2007). Familias y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica. En: De Martino, M.; Morás, L.E. (comp.) **Sobre Cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual**. Montevideo, Uruguay: Cruz del Sur.

FIGARI, M.; GONZÁLEZ, R.; ROSSI, V. (2008): “Los productores familiares”. In: (Org.). **El Campo uruguayo. Una mirada desde la Sociología Rural**. Montevideo, Uruguay Dpto. Publicaciones, Facultad de Agronomía.

FOUCAULT, M (1977-1978). Seguridad, Territorio y Población. (*Clases del 11 y 25 de enero de 1978*). **Curso en el Collège de France**. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA (2008): **Resolución definición Producción Familiar**. Disponible en: sitio Web de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República: www.fagro.edu.uy Recuperado el 26 de febrero de 2010.

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA (2008): **La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha**. Autor: Robert Frugoni. Disponible en: sitio Web del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca: www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS. Recuperado el 26 de febrero de 2010.

ORTEGA, E.; VECINDAY, L. (2009). De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. **Revista fronteras N° 5**. Montevideo, Uruguay: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

PROGRAMA URUGUAY RURAL. Disponible en: Web del Ministerio de Ganadería, Agricultura y pesca: www.mgap.gub.uy. Recuperado el 29 de agosto de 2010.

SENNETT, R. (2006). **La cultura del nuevo capitalismo**. Barcelona, España: Anagrama.

SEVILLA Guzmán, E. (2006). **De la sociología rural a la agroecología**. Barcelona, España: Icaria Editorial.

ZIZEK, S. (2001). **El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política**. Buenos Aires, Argentina: Piados.

