

## **Análisis del diseño y la implementación de la política asistencial en Uruguay a comienzos del siglo XXI**

**Carolina González Laurino**

Profesora Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay

**Sandra Leopold Costáble**

Profesora Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay

### **Resumen**

El artículo expone y analiza, como resultado de un proceso de investigación, las características que asume la política asistencial a comienzos del siglo XXI en Uruguay, a partir de cuatro programas asistenciales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social entre 2009 y 2012. La investigación realizada posibilita afirmar que las políticas asistenciales mantienen básicamente las características distintivas de la última década del siglo pasado en la región: son focalizadas, transitorias, cogestionadas, exponen la primacía de una perspectiva individualizadora, una tendencia a la desmaterialización y apelan al territorio para la articulación de acciones y recursos. Se observa así, un cuadro de múltiples tensiones e interrogantes, que involucra a toda la política asistencial, y en su defecto al trabajo social en forma particular, acerca del efectivo cumplimiento del propósito explícito de integración social.

### **Palabras claves**

Políticas asistenciales, focalización, individualización, desmaterialización.

### **Abstract**

As a result of an investigation process, the article exposes and analyses the characteristics of assistance social policy in the beginning of XXI Century in Uruguay, describing four social assistance programs implemented by Social Development Ministry between 2009 and 2012. Research concludes that nowadays, assistance social policies maintains the characteristics of region social policies in last decade of XX Century: they are focalized, transitorizes, public and privacy management-shared, exposed to an individualization perspective, dematerialized, and appeals to territory to articulate actions and resources. This course of action brings up multiple tensions and questions that involve social work, about the objective of social integration, which is the explicit proposal of these assistance social policies.

### **Keywords**

Social assistance policies, focalization, individualization, dematerialization.

## 1. Introducción

El artículo constituye un producto de la investigación titulada: “Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de cuatro programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social” realizada en la ciudad de Montevideo en el marco del Convenio firmado entre el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR) con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>1</sup> de Uruguay en el año 2012.

La investigación definió como objetivo general del estudio: analizar los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de los programas sociales: (I) Uruguay Integra, (II) Uruguay Trabaja, (III) Jóvenes en Red y (IV) Cercañas.

El artículo expone y analiza las características que asume la política asistencial a comienzos del siglo XXI en Uruguay, a partir de los programas sociales estudiados, en un momento en el cual el país atraviesa por un ciclo de crecimiento económico exitoso, donde la tasa de empleo y la demanda de trabajo se han incrementado notablemente y se ha recuperado del rol del Estado en lo que refiere a su participación en los dispositivos de acceso al bienestar social.

La investigación realizada posibilita afirmar que las políticas asistenciales mantienen básicamente las características distintivas de la última década del siglo pasado en la región: son focalizadas, transitorias, cogestionadas, exponen la primacía de una perspectiva individualizadora, una tendencia a la desmaterialización y apelan al territorio para la articulación de acciones y recursos. Se observa así, un cuadro de múltiples tensiones e interrogantes, que involucra a toda la política asistencial, y en su defecto al trabajo social en forma particular, acerca del efectivo cumplimiento del propósito explícito de integración social.

Dado el carácter fundante que la intervención directa sobre la conflictividad social ha tenido en trabajo social, y que se expresa en su intrínseca relación con el campo de las políticas sociales, el desafío de análisis e implementación que las políticas asistenciales exponen, se configura como una tarea disciplinar ineludible.

## 2. Desarrollo de la investigación. Metodología.

La investigación propuso una estrategia de trabajo que incluyó el estudio de fuentes secundarias de información (diseños de los programas, fichas o instrumentos de recolección de información institucional, pliegos de llamados a licitaciones e informes evaluatorios) y la realización de entrevistas en profundidad a los diseñadores, ejecutores e implementadores de cuatro programas.

Se desarrollaron cuatro entrevistas a los responsables del diseño y gestión del programa Uruguay Integra,<sup>2</sup> catorce entrevistas a diseñadores, gestores y operadores del programa Uruguay Trabaja, veintiséis entrevistas a diseñadores, gestores y operadores del programa

.....  
 1 El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), de reciente creación en Uruguay (Ley N° 17.866 del 21 de marzo de 2005), es el responsable de las políticas sociales nacionales, así como de la coordinación –tanto a nivel sectorial como territorial–, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos en las materias de su competencia.

2 En el caso de Uruguay Integra, las entrevistas se realizaron a los responsables del diseño y la gestión actuales y los que estuvieron involucrados en ediciones anteriores. No se consideró en el análisis de este programa a los operadores sociales responsables de la implementación.

Jóvenes en Red, veintinueve entrevistas a los diseñadores, gestores y operadores del programa Cercanías y siete entrevistas a diferentes actores con responsabilidad institucional en la estructura jerárquica del MIDES y en las Oficinas Territoriales.

El trabajo de campo, delimitado a la ciudad de Montevideo, abarcó, en total, la realización de ochenta entrevistas pautadas, efectuadas durante los meses de setiembre, octubre y noviembre de 2012.

### 3. Resultados

A partir de 2005 en Uruguay, el esquema de protección social experimentó nuevos cambios con la puesta en marcha de tres medidas significativas en materia de bienestar: la recreación de los Consejos de Salarios, la creación del MIDES, entendido como el organismo coordinador en el campo de las políticas sociales y particularmente el desarrollo entre los años 2005 – 2007 del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES).<sup>3</sup>

La dirección en que se dispusieron estos cambios tendió a repositonar al Estado como un agente de protección social, regulando la fijación de las pautas salariales, administrando la provisión de bienes básicos, y responsabilizándose por la atención de las situaciones de extrema pobreza y vulnerabilidad (Midaglia y Antía, 2007).

Al finalizar la ejecución del PANES, Uruguay puso en funcionamiento el llamado Plan de Equidad,<sup>4</sup> concebido como una propuesta de mediana y larga duración, orientado a incidir en la estructura de desigualdad vigente.

En los documentos internos de MIDES analizados,<sup>5</sup> se afirma que, desde hace ya varios años, el país está atravesando por un ciclo de crecimiento económico exitoso, donde la tasa de empleo y la demanda de trabajo se han incrementado notablemente. Sin embargo, se considera que hay sectores de la sociedad donde aún la brecha de inclusión, en términos de inserción al mercado laboral formal, y el acceso y el ejercicio de los derechos sociales, continúa siendo amplia. Las mujeres, y los jóvenes se mantienen como poblaciones con una problemática no resuelta en materia de ocupación formal.

En este sentido, los cuatro programas estudiados parten de un diagnóstico compartido en el que se afirma la existencia de un “núcleo duro” de pobreza y extrema vulnerabilidad social, cuyos integrantes comparten, en general, una débil e informal inserción en el mercado laboral,<sup>6</sup> al tiempo que no parecerían acceder a los servicios esenciales y los actuales

.....  
3 El Plan Nacional de Atención a la emergencia Social se concibió como un programa transitorio, proyectado específicamente para funcionar durante dos años y focalizado en los sectores sociales de menores recursos, específicamente en el segmento considerado en situación de indigencia. Se estructuró en base a siete componentes: ingreso ciudadano –el componente de mayor impacto–, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, educación en contextos críticos –apoyo a escuelas, liceos y educación técnica–, empleo transitorio, mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios y casas de inquilinato, y alojamiento de personas en situación de calle (Midaglia, 2008).

4 El Plan de Equidad se conforma a partir de los componentes estructurales de la matriz de protección social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo: i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. A estos se suman los componentes específicos que conforman una red moderna de asistencia e integración social que se estructuran en un conjunto de siete medidas y estrategias de acción iniciales: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez), ii) seguridad alimentaria, iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia, iv) políticas asociadas al trabajo protegido, v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad (Presidencia de la República, Gabinete Social, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2007).

5 Se hace mención específicamente a los Pliegos de los Llamados a Licitación Pública de Organizaciones de la Sociedad Civil y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo a los efectos de implementar y ejecutar un programa de formación, de acompañamiento social y de construcción de proyectos personales, que contribuyan a la mejora de las condiciones de empleabilidad laboral y/o a la reinserción educativa de los participantes en el marco del Programa Uruguay Trabaja. Ediciones 2009, 2010, 2011 y 2012 Dirección Nacional de Economía Social (DINES), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

6 Si bien la mayoría de las personas económicamente activas en situación de pobreza tienen una inserción laboral, 66,4% carece de registro en el sistema de seguridad social y 18,3% se encuentra subempleado. A esto debe considerarse además, que las transferencias no contributivas (monetarias o en especies) representan aproximadamente la mitad del ingreso de los hogares en situación de indigencia y una quinta parte del ingreso de los hogares en situación de pobreza (INE, 2012).

dispositivos de política pública no estarían impactando favorablemente en la resolución perdurable de sus condiciones adversas de existencia.

En consecuencia, y en el marco de un período histórico en el que se produce un proceso de ampliación del papel del Estado, y Uruguay transita por un período de sostenido y pronunciado crecimiento económico, incremento de los ingresos de los hogares, descenso de la tasa de desempleo y reducción de los índices de pobreza e indigencia, que redundan en un incipiente proceso de disminución de la desigualdad,<sup>7</sup> se disponen una serie de iniciativas programáticas. Entre ellas se encuentran las que aborda este estudio, orientadas a impactar en este núcleo poblacional, promoviendo, fundamentalmente, su inserción laboral formal y/o educativa y la accesibilidad al conjunto de prestaciones sociales brindadas por el Estado y su permanencia en él.

## I. Uruguay Integra.

De acuerdo al *Informe Mides. Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010* elaborado por la DINEM, (2011) el Programa Uruguay Integra “es un programa socioeducativo” del MIDES desarrollado “en el marco del Plan de Equidad” y engendrado como política pública por parte del Gabinete Social, de acuerdo a los términos de referencia de los llamados públicos a licitación que convocan a las organizaciones de la sociedad civil en los años 2009 y 2010.

En este informe se establece que el Programa Uruguay Integra constituye la continuación del componente Construyendo Rutas de Salida (CRS) del PANES con tres modificaciones: (I) Ampliación de la población objetivo, (II) Participación voluntaria sin prestación monetaria, (II) Coordinación inter-institucional (DINEM, 2011: 83).

El programa parte de una idea de vulnerabilidad social que asocia la situación socioeconómica de los beneficiarios (medida a través del Índice de Carencias Críticas (ICC)).<sup>8</sup> Tanto del Informe MIDES, elaborado por la DINEM en 2011, como de los Pliegos Uruguay Integra 2009 y 2010 surge que el programa se sostiene mediante inscripción individual y voluntaria y se desarrolla a partir de la implementación de grupos de quince a veinte personas, en un marco de promoción de acciones de educación en derechos y alfabetización digital fundamentalmente. La efectividad del programa se evalúa en función de dos indicadores: el fortalecimiento de la autoestima y el acercamiento al uso de la herramienta informática. (DINEM, 2011: 92-94)

Más allá de una instancia de socialización para personas que no tienen experiencias de participación social o grupal, el programa no parece ofrecer beneficios concretos para una población que demanda algún tipo de prestación concreta del Estado para atender a su

.....  
7 Según la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012), en un contexto de incremento del PBI que se registra desde el año 2004, en el transcurso del 2011 la pobreza y la indigencia disminuyeron en forma significativa en todo el país, continuando la tendencia a la baja que se viene observando desde 2005. Entre 2010 y 2011 se produjo una reducción del porcentaje de personas que forman parte de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza e indigencia, respectivamente, de 18,6% a 13,7% y de 1,1% a 0,5%. Esta reducción general de la pobreza trajo consigo alteraciones significativas en la distribución de la renta, llevando el índice de Gini a 0,401, uno de los registros más descendidos de los últimos treinta años. En este sentido, los indicadores de concentración del ingreso muestran que en 2007, el ingreso per cápita promedio del 10% de los hogares con más altos ingresos era 19,2 veces más alto que el correspondiente al 10% de hogares de menores ingresos. En 2011, esta brecha de ingresos entre los estratos socioeconómicos más altos y más bajos descendió a 13,3. En lo que respecta al mercado laboral, la tasa de empleo global alcanza en el 2011 al 59,9%, y la tasa de desempleo abierto global registra un 5,8% al finalizar el año 2011, luego de haber alcanzado en el año 2002, registros del 19% (INE, 2012).

8 El Índice de Carencias Críticas se construye a partir de los ingresos y otros factores indicativos de la calidad de vida de la población: acceso a saneamiento, condiciones de la vivienda, hacinamiento, abastecimiento de agua, alumbrado eléctrico, artefactos básicos de confort y educación. En Uruguay se puede recurrir a dos fuentes de datos oficiales para construir indicadores de carencias críticas de la población: la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) y los censos periódicos de población, viviendas y hogares, responsabilidad de la misma institución (Calvo y Giraldez, 2000).

situación de vulnerabilidad social. La falta de materialidad de la propuesta y la inespecificidad de los beneficios para la población objetivo, parecerían ser dos de las limitaciones del programa.

De la lectura de los documentos seleccionados y proporcionados por la DINEM, como de las entrevistas realizadas a los diseñadores y gestores institucionales del programa, es posible realizar las siguientes consideraciones generales:

1. Se trata de una política transitoria, desmaterializada, focalizada en sectores de extrema pobreza que evolucionó de constituir una contrapartida de participación del PANES, cuyos beneficiarios recibían una prestación económica concreta, a conformarse como una política que busca movilizar los recursos de los propios sectores sociales beneficiarios, desde una lógica centrada en la dimensión territorial de la asistencia.
2. Los objetivos educativo-promocionales que el programa plantea a nivel discursivo parecen estar centrados en logros a nivel simbólico que se evalúan a partir de indicadores sociales tan inasibles como “la ganancia en confianza en sí mismos”, la “mayor autoestima”, la “mejora en las competencias laborales” y “el conocimiento y ejercicio de derechos” (DINEM, 2010)
3. Los documentos disponibles referidos al programa Uruguay Integra dan cuenta de una dificultad en la enunciación del problema al que específicamente atiende este programa. En las entrevistas, aparece, asimismo, una visión difusa del problema, que se atiende con el recurso a aspectos “asistenciales” y “promocionales” que buscan trascender la materialidad concreta de otros programas que se mencionan como referentes. La ambigüedad en la enunciación del problema objeto de atención del programa social, tiene como consecuencia directa, la ambigüedad en el diseño de la estrategia de atención a la situación problema que busca abordar.
4. Las entrevistas realizadas ponen el énfasis en los impactos del programa en las pequeñas localidades. En este sentido, vale aclarar que cualquier formato de programa local, tiene la ventaja de que atiende a la particularidad de la situación. Sin embargo, cuando ese programa local no incorpora la dimensión macrosocial, se queda con una mirada muy reducida a su propio mundo. De esta manera, se obtura la posibilidad de visualizar las explicaciones estructurales y todo pasa a ser consecuencia de lo que sucede en el pequeño mundo.
5. La estrategia aparece ligada al acompañamiento personalizado en la vinculación de los beneficiarios para acceder a las prestaciones sociales de otros organismos estatales. En los pliegos de licitación se solicitaba expresamente la inserción territorial de las organizaciones de la sociedad civil que se postulaban como operadores del programa. La territorialización de la experiencia estaba construida desde el fundamento de la continuidad del vínculo de los beneficiarios que habían pasado por el programa con las organizaciones de la sociedad civil en el territorio.
6. Tanto de los documentos institucionales analizados como de las entrevistas, surge que el programa Uruguay Integra no está relacionado en el entramado de políticas sociales universales existentes. La coordinación inter-institucional, que se enuncia como problema, parece plantearse a partir de la implementación del dispositivo concreto de intervención, como si la coordinación de las políticas sociales estatales dependiera exclusivamente de la relación interpersonal de quienes las gestionan.



7. En relación a las organizaciones de la sociedad civil, la demanda desde la gestión central del MIDES parecería estar centrada en la generación de “compromiso” por parte de los operadores y “horizontalidad” en sus prácticas profesionales. En relación a los fundamentos conceptuales de la propuesta, el sustento teórico depende de la organización de la sociedad civil que realice la propuesta, dado que, en principio no hubo lineamientos metodológicos establecidos desde la gestión central del MIDES.
8. La población que participa en el programa lo convierte en un programa de socialización feminizado y poco sostenible para los propios involucrados que no se sienten motivados “a ir a hablar de la vida” con todos los problemas sociales que deben enfrentar en su vida diaria.
9. La desmaterialización del programa y los objetivos planteados exclusivamente en términos simbólicos genera, de acuerdo a los discursos de los entrevistados, dos consecuencias concretas:
  - a. El cuestionamiento del programa social a la interna del MIDES. Esta falta de materialidad de la política social, señalada en la lectura de los documentos, es percibida por los propios diseñadores y gestores del programa. El discurso de uno de los entrevistados, da cuenta de que se trata de una percepción generalizada a la interna del MIDES: “¿Ustedes qué hacen? ¿A qué se dedican?”
  - b. La progresiva deserción de los participantes.
10. Se considera que estos cuestionamientos, realizados en la interna institucional, han llevado a reducir el programa a su mínima expresión con tendencia a su desaparición como política del MIDES.

Las dificultades planteadas por los diseñadores y gestores del programa en su implementación, parecerían estar relacionadas tanto con la ambigüedad en la definición del problema que busca atender –la integración social– como con el diseño de estrategias de intervención social centradas en la socialización secundaria de sus participantes.

El tránsito de este programa hacia políticas sociales universales tampoco parece estar pensado a partir del diseño y la gestión del programa, –más allá de las coordinaciones institucionales establecidas previamente, que no parecen haber dado los resultados esperados– lo que la deja librado al acompañamiento personalizado de los operadores sociales y a la coordinación interinstitucional que ellos puedan desarrollar desde el dispositivo concreto de atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad.

Más allá de los problemas de gestión e implementación visualizados por los entrevistados, cabría plantearse si el diseño de un programa focalizado y desmaterializado, sin coordinación institucional sólida pre-establecida desde su origen, y con enclave territorial podría constituir una forma de respuesta a los problemas de desintegración social que se plantean en el Uruguay contemporáneo.

## II. Uruguay Trabaja

Uruguay Trabaja es un programa sociolaboral, creado en diciembre de 2007 (Ley N° 18240) y que reconoce en el Programa Trabajo por Uruguay, implementado en los años 2006 y 2007, en el marco del PANES, su único antecedente programático inmediato. Es

desarrollado por la Dirección de Economía Social (DINES) del MIDES enmarcado “en la Red de asistencia e integración del Plan de Equidad dentro del subcomponente “Trabajo promovido” en conjunto con el *Objetivo empleo* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El programa pretende brindar oportunidades de desempeño laboral transitorio, con una duración de seis u ocho meses, en organismos públicos a personas mayores de 18 y menores de 65 años, con un nivel de escolaridad inferior al primer nivel de la enseñanza media, desocupadas por un período mayor de dos años (inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción) y que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. La participación en el programa implica una carga semanal de 30 horas distribuidas en 6 horas diarias con desarrollo de actividades formativas y operativas. Se prevé que los participantes perciban una prestación, que no posee carácter salarial, por un monto máximo equivalente a dos con treinta y cinco bases de prestaciones y contribuciones (BPC 2,35), durante un período de hasta 9 meses y mientras se verifique el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

De la lectura de los documentos seleccionados y proporcionados por la DINEM, así como de las entrevistas realizadas a los diseñadores, gestores y operadores del programa, es posible realizar las siguientes consideraciones generales:

1. Como ya se indicó, este programa reconoce en el programa “Trabajo por Uruguay”, implementado en los años 2006 y 2007, en el marco del PANES su único antecedente programático inmediato. Este programa promovía oportunidades de trabajo transitorio y acceso a un programa de capacitación y formación durante cinco meses. No obstante, la documentación a la que se accedió no revela aspectos que hayan sido explícitamente incorporados y/o desechados en el diseño del programa Uruguay Trabaja, como resultado de la evaluación del programa antecesor.
2. Se trata de una política focalizada en sectores que presentan una situación de vulnerabilidad socioeconómica, conforme a criterios estadísticos de acuerdo a lo que disponga la reglamentación, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes, situación sanitaria, nivel educativo y antigüedad del estado de desocupación.
3. El programa busca construir una respuesta al problema del desempleo de larga duración y la situación de vulnerabilidad socioeconómica que éste trae consigo, promoviendo –a través de estrategias socioeducativas– mayores oportunidades de inclusión social. Apunta a fortalecer capacidades de empleabilidad asociadas con la educación y la capacitación en el uso de tecnologías informáticas, además de proporcionar formación básica en derechos sociales y facilitar el acceso a la atención integral de la salud. En lo que refiere a la definición del problema que el programa procura atender, las fuentes documentales refieren a la existencia de una brecha de inclusión que se expresa en dificultades de acceso al mercado laboral formal y de ejercicio de los derechos sociales. No obstante, ni la documentación de referencia, ni el relato de los entrevistados exponen un desarrollo comprensivo acerca de una problemática que, a los efectos de presentación del programa, no parecería trascender un enunciado fenoménico; es decir, se observa la existencia de población que no accede al trabajo formal, pero no se explica la producción de este fenómeno, ni se aporta en el sentido de clarificar quiénes son los que se encuentran en tal situación, más allá de su dimen-

sión cuantitativa.

4. La estrategia de trabajo implementada por el programa parece priorizar el “trabajo con la persona” en detrimento del efectivo acceso al mercado de trabajo formal. En este sentido, se hace referencia a la búsqueda del empoderamiento, incremento de la capacidad de empleabilidad, aprendizaje de herramientas nuevas de convivencia y fortalecimiento de la autoestima de la población beneficiaria. De esta manera, parecería relegarse la centralidad que sugiere la denominación del programa y desplazarse hacia el abordaje de lo que varios entrevistados definen como el “proyecto de vida”, en concordancia con la expresión entrecomillada y no referenciada, expuesta en todos los Pliegos de licitación consultados que afirman la centralidad de las personas y no de los trabajos. En consecuencia, estaría predominando una notoria perspectiva individualizadora de la problemática que se pretende abordar desde el programa, objetivable en la propuesta de desarrollo del proyecto personal de los participantes, que se expone con suma centralidad como uno de los componentes de la estrategia socioeducativa-laboral que las organizaciones de la sociedad civil y/o cooperativas de trabajo deben formular en el proceso de licitación. En suma, no solo se estaría frente a cierta renuncia del propósito de la inserción laboral formal, sino que además, se produciría una mistificación del “trabajo sobre sí”, a partir del desarrollo del “proyecto personal”. Este parecería concebirse por fuera de instancias sociales más o menos estables –entre ellas el trabajo–, y por tanto, carente de todo sostén material.
5. La no priorización del acceso al mercado formal de trabajo, también podría relacionarse a cierta prescindencia de la materialidad que conlleva la política, y que puede observarse en el retiro de las dos últimas ediciones del Programa del propósito de alcanzar un 60% de participantes con estrategias de generación de ingresos mejoradas.<sup>9</sup> Se desconocen los supuestos que fundamentan esta modificación, pero hipotéticamente podría establecerse una relación con el proceso de ampliación de los objetivos del Programa, mediante el cual se han incorporado nuevos propósitos, –o sustitución de los originales– que parecerían conducir la propuesta hacia la prioridad de construir el proyecto de vida de los participantes, a la vez que se relega el propósito de la concreción de la inserción laboral formal de los mismos.
6. El programa parecería verse expuesto en su proceso de implementación a una permanente tensión entre el diseño preestablecido y lo que “la realidad” de los participantes permite efectivizar. En este sentido, si bien se problematiza la laxitud con la que en algunas ocasiones se opera en el proceso de ejecución, fundamentalmente en lo concerniente al cumplimiento de los requerimientos conductuales inherentes al desempeño en un trabajo formal –que arroja una distancia significativa entre la población que participa del programa y el mercado laboral formal–al mismo tiempo se reconoce que si no se actuara con cierta flexibilidad, la participación sostenida de los beneficiarios se reduciría significativamente. En cierta medida, esta tensión parece exponer el máximo límite de un programa que debe propiciar el empleo de quienes podrían ser calificados en términos de “inempleables”.

.....  
 9. En la edición 2009 y 2010 del programa se hace referencia al propósito de alcanzar un 60% de participantes con estrategias de generación de ingresos mejorados, meta que no se registra en las ediciones posteriores. Las ediciones 2011 y 2012 incorporaron como resultado a alcanzar que el 75% de los participantes asista al viaje de Turismo Social. ¿Sobre qué supuestos se produce esta modificación? Un programa vinculado al trabajo y a la integración social no debería prescindir de la consideración de los ingresos de la población participante. ¿Acaso las múltiples dificultades que se presentan para efectivizar la mejora de las estrategias de generación de ingresos, e inserción formal en el mercado laboral conduce a la prescindencia de su consideración? En el Informe Mides de Seguimiento y Evaluación de Programas 2009-2010, elaborado por la DINEM, registra para el año 2009, una inserción formal en el mercado laboral de un 3% en términos de medición estricta o 23% en una perspectiva más flexible.



7. La perspectiva de interinstitucionalidad en la que se asienta el programa, y que forma parte de las actuales orientaciones en materia de política pública, es valorada por quienes gestionan el programa, sobre todo en lo que refiere a las coordinaciones locales en el entorno donde opera cada organización de la sociedad civil y/o cooperativa de trabajo. No obstante se observan dificultades (procedimientos enlentecidos, ausencia de recursos de diversa índole, falta de acuerdos a nivel de las cúpulas de los organismos públicos, y carencia de soluciones materiales concretas) que exponen la posibilidad de que la interinstitucionalidad devenga en coordinación de discursos y no de recursos concretos y tangibles, con el consiguiente vaciamiento de sentido de la estrategia preestablecida.

Del universo de los programas sociales analizados, el programa Uruguay Trabaja parece ser el que ofrece una forma de materialidad concreta a los beneficiarios. En principio, ofrece por un período de tiempo previamente delimitado, una forma de trabajo promovido, a la que corresponde una prestación monetaria específica. En segundo lugar, ofrece una prestación concreta en materia de salud bucal, aunque también acotada en el tiempo y que, desde el relato de algunos entrevistados, parecería exponer ciertas dificultades de concreción (tratamientos inconclusos y carencia de insumos específicos).

Por otra parte, cabría preguntarse acerca de las consecuencias del desplazamiento del objetivo inicial de este programa de empleo asistido hacia el empleo formal en el mercado de trabajo, en dirección a aspectos más vinculados al “trabajo sobre la persona” y al estímulo de la formulación de un proyecto de vida autónomo.

¿Cuál es el tránsito previsto para los beneficiarios del programa Uruguay Trabaja hacia la búsqueda de un empleo en el mercado formal, dado el debilitamiento del objetivo de inserción laboral formal? La afectación de este propósito ¿en qué lugar deja al sujeto una vez que finaliza la experiencia de trabajo promovido? Aun cuando se rescataran impactos en el plano subjetivo de los sujetos e incluso materiales, dado el carácter del programa, ¿qué consecuencias trae consigo la no concreción de la incorporación al mercado laboral formal? El programa parecería debatirse entre ciertos efectos acotados que pueden impactar en la vida particular de los sujetos, y la imposibilidad de vehicular el acceso al mercado laboral formal y por ende a la vida social de pleno derecho.

### III. Jóvenes en Red

De acuerdo al diseño de la Propuesta Jóvenes en Red elaborada en 2012, el programa está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. Combina un dispositivo de cercanía con talleres de formación y a la capacitación para el empleo y promueve la participación de los jóvenes y adolescentes, a nivel de su comunidad local. Desde el punto de vista operativo se propone la intervención socioeducativa de un técnico cada veinte adolescentes con una asignación de 30 horas semanales de trabajo.<sup>10</sup>

De la lectura de los documentos seleccionados y proporcionados por la DINEM, así como

.....  
<sup>10</sup> A los efectos de dar cumplimiento a su propósito central, el programa Jóvenes en Red dispone de los siguientes instrumentos: dispositivos de cercanía, talleres de formación, vinculación con instituciones educativas, procedimientos de intermediación para el empleo, acuerdos con instituciones locales para la participación de los jóvenes y/o adolescentes y apoyos económicos para la viabilización de las actividades acordadas con los participantes (Propuesta Jóvenes en Red 2012).

de las entrevistas realizadas a los diseñadores, gestores y operadores del programa, es posible realizar las siguientes consideraciones generales:

1. Si bien la inserción educativa y/ o laboral constituye el objetivo central del programa, se observa un desarrollo discursivo por parte de los entrevistados –con prescindencia de su función en el programa– en el que se privilegia que cada joven o adolescente pueda pensar su “proyecto de vida”, transitar “un proceso” y “modificar su rutina”. Frente a ello, parecería emerger la idea de que más allá de los logros efectivos en el plano de la inserción educativa y/o laboral, la tarea estaría “cumplida”, si los jóvenes y adolescentes logran “engancharse con algo” y “proyectarse”. En este sentido, cabe formular la interrogante acerca de si el programa estaría desplazando o renunciado en su proceso de implementación a sus objetivos fundacionales. De ser así, ¿qué componentes darían sustento a un proyecto vital con prescindencia del estudio y el trabajo?
2. El programa concibe un diseño de cercanía “para cada situación” y el despliegue de una metodología que califica de “a medida” para cada joven o adolescente. No solo podría afirmarse la imposibilidad de viabilizar tal propuesta, sino que además, el resultado de este accionar parecería conducir a una notoria individualización de la dificultad social.
3. Desde esta perspectiva la situación se revertiría mediante la puesta en práctica del proyecto personal, objetivado en el acuerdo educativo entre el programa y cada joven o adolescente y en donde se explicitarían las metas individuales a alcanzar en el tiempo acotado establecido para la intervención. En este caso ¿cuál sería exactamente el diferencial que hace que los que están en peores situaciones, logren sus objetivos en el corto plazo?, ¿la intervención de cercanía?, ¿el trato personalizado?, ¿o una excesiva confianza en los procesos internos de cada sujeto, desde una perspectiva que podría calificarse de psicologizadora del problema social?
4. Parte de esta lógica de individualización de la dificultad social, también puede observarse en el diseño de una estrategia que, cuando piensa la vinculación entre el joven y/o adolescente específicamente con la institución educativa, coloca el esfuerzo y las modificaciones conductuales en el primero, y solo reclama, en el segundo, la habilitación de cupos disponibles, no siempre alcanzables. Parecería ser que la intervención prevista se dispone exclusivamente sobre el sujeto y no sobre una institución que, según afirman algunos entrevistados, “no funciona para todos”. Si esto es así ¿qué elementos garantizarían la reinserción? ¿exclusivamente la forma de enfrentamiento a las dificultades que implemente cada joven y/o adolescente?
5. Varios entrevistados reconocen la existencia en el país, de otros dispositivos de intervención social pensados para vincular a los jóvenes con el trabajo formal y el estudio. ¿Cuál es el objetivo que motiva la generación de un dispositivo similar a otros ya existentes? ¿Cuál es el vacío que se busca llenar? Al momento de diseñar nuevos dispositivos de atención, quizás sería conveniente aprender de las limitaciones probadas en otros programas similares dirigidos a este sector poblacional, que contribuya a explicitar la novedad que el programa anuncia traer consigo.
6. El incipiente proceso de implementación del programa expone ciertas dificultades para acceder a los recursos materiales previstos en los tiempos y con la calidad que

la práctica requiere. Algunos entrevistados refieren a esta situación, reconociéndose en ella cierto “temor” por los efectos que los anuncios no “cumplidos” pueden ocasionar.

En suma, aunque el programa no desconoce la existencia de factores socioeconómicos e institucionales intervinientes en las situaciones vitales de los adolescentes y jóvenes, parecería predominar una perspectiva que finalmente comprende los cuadros de extrema vulnerabilidad social, como resultado de carencias en el desarrollo de competencias personales y actitudinales.

Asimismo, puede pensarse que la debilidad para acceder a los recursos materiales, cualquiera ellos sean, desplaza la intervención a un uso privilegiado, si no exclusivo, de la palabra. Esto conlleva el riesgo, entre otros, del énfasis moralizador que puede asumir la política social, entendida como una intervención orientada a la modelación conductual de los sujetos, según parámetros sociales definidos como correctos, y con prescindencia de las condiciones materiales de existencia de aquellos. Esta cuestión resulta por demás ilusoria si se considera la perdurabilidad y la potencia del accionar institucional que requiere la construcción de sujetos disciplinados y se la coteja con la acotada intervención en el tiempo de Jóvenes en Red y los limitados alcances y calidad, que puede asumir la inserción educativa y/o laboral promovida por el programa.

#### IV. Cercanías

El programa Cercanías, denominado Estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad (ETAF) en su formulación original, es un programa de trabajo interinstitucional con familias mediante una estrategia de proximidad y de desarrollo de cambios en la gestión institucional para dar respuesta rápida e integral a situaciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia. (Estructura del Programa ETAF, 2012)

El programa define como problema la gestión institucional de las políticas sociales, y señala que las prestaciones sociales implementadas por el Estado están asociadas al individuo. Propone cambiar el objeto de la intervención pública definiendo a la familia como objeto de intervención social estatal.

Sugiere crear Equipos Territoriales de Abordaje Familiar, coordinados a nivel local para abordar situaciones problemáticas asociadas a la extrema pobreza y a la indigencia. Se define a la población objetivo como las familias de mayor vulnerabilidad socioeconómica en función del Índice de Carencias Críticas y el Índice de Vulnerabilidad Social para lo que se consideran los siguientes indicadores sociales: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición de la familia, situación psico-social, sanitaria y educativa de sus integrantes. (Estructura del Programa ETAF, 2012) A las situaciones así detectadas, se agregan las problemáticas identificadas por instituciones territoriales que actúan a nivel local.

Se trata de un programa destinado a la conformación de un dispositivo de cercanía instrumentado por organizaciones de la sociedad civil, cuyo personal no está necesariamente formado por profesionales de lo social, cuyo objetivo es el acompañamiento de los núcleos de convivencia para gestionar las situaciones conflictivas asociadas a la extrema pobreza y la indigencia mediante la vinculación y derivación a otras políticas institucionales existentes

en el plano de la identificación civil, la salud, la educación, la atención pública a la infancia, la capacitación laboral, el empleo asistido y los microcréditos sociales a los emprendimientos laborales desarrollados por la población objetivo.

En suma, el programa Cercanías, constituye una política dirigida centralmente por el Estado, que controla los recursos materiales que se disponen, realiza un seguimiento y control poblacional de los indicadores estadísticos, co-gestionando la intervención social mediante la convocatoria a la sociedad civil organizada, que implementa la política social a nivel territorial.

De la lectura de los documentos seleccionados y proporcionados por la DINEM, así como de las entrevistas realizadas a los diseñadores, gestores y operadores del programa, es posible realizar las siguientes consideraciones generales:

1. En relación a la estrategia de intervención, de acuerdo a los objetivos planteados, los entrevistados hacen referencia a la forma de intervención: trabajo en cercanía, individualización de la población objetivo, territorialización de la política, articulación interinstitucional y, por último, la consideración del núcleo de convivencia como objeto de intervención. En este sentido, cabe señalar que las entrevistas realizadas dan cuenta de una valoración positiva del cambio de sujeto al que está destinado este programa –el núcleo de convivencia– y del dispositivo de cercanía que el programa propone. Más allá de las dificultades de implementación señaladas en las entrevistas a diseñadores, gestores y operadores desarrolladas durante el primer año de ejecución del programa (2012), quizás valga la pena preguntarse si la intervención en cercanía pueda generar por sí misma un programa social que tenga como objetivo la intervención social en problemáticas tan diversas como las que se encuentran en territorio con núcleos de convivencia en situación de extrema vulnerabilidad social.
2. A nivel operativo se convoca a las organizaciones de la sociedad civil que, trabajando en territorio y sin un local propio, concurren a los domicilios de las personas identificadas mediante un proceso de selección centralizada, chequeado localmente, a través de profesionales o de estudiantes avanzados en disciplinas como el trabajo social, la psicología, la educación social, la antropología, el magisterio e incluso la historia.
3. Llama la atención el entusiasmo de algunos de los operadores sociales que se desempeñan en territorio con esta modalidad de intervención que todos los entrevistados califican de “novedosa”. Sin embargo, corresponde recordar que dispositivos de intervención social domiciliarios, dirigido a los sectores pobres constituyeron una herramienta privilegiada del trabajo social, desde inicios del siglo XX en el marco del predominio de las orientaciones higienistas. Los investigadores especializados en la historia del proceso de intervención social desarrollado fundamentalmente por el trabajo social, desde inicios del siglo XX han señalado las limitaciones de este tipo de prácticas, que no constituye una novedad en el campo de lo social (Acosta, 1997; Ortega, 2008, 2011) Especialmente se considera que, atender la desigualdad social mediante programas sociales orientadores de las prácticas de los agentes sociales en el autocuidado y en el cuidado de los suyos, no resulta suficiente para revertir la situación de pobreza, ni tan siquiera para mitigarla.
4. Las coordinaciones interinstitucionales en el ámbito local –al parecer explícitamente acordadas previa a la implementación del programa– y tan cuestionadas por los ope-

radores sociales durante las entrevistas en lo que refiere a la obtención de recursos concretos, no ofrecen una materialidad tangible que las posibilite cuando se establecen desde el territorio y están a cargo de los implementadores de la estrategia de intervención.

5. Sin recursos materiales que ofrecer, los operadores sociales en territorio no ofrecen más que orientación y apoyo en situaciones sociales extremadamente dificultosas, tanto para los núcleos de convivencia que las soportan como para los jóvenes profesionales y estudiantes que deben lidiar con ellas. El desborde de los operadores sociales, la impotencia en la búsqueda de respuestas y la paulatina desmotivación de los más entusiastas parece ser un probable pronóstico de este dispositivo de intervención social. La frustración de las personas asistidas, uno no menos importante.

El programa Cercanías es un programa deliberadamente focalizado en los núcleos de convivencia más característicamente asociados con la extrema pobreza, que se centra en la intervención en territorio, y ofrece coordinaciones con instituciones públicas asistenciales específicas y universales, sin considerar la ampliación de sus cupos y la disponibilidad de atención que las mismas pueden ofrecer a los participantes del programa. Sin prestaciones asistenciales concretas y ampliadas por parte de las políticas públicas, las estrategias de coordinación interinstitucional caen en el vacío de la voluntad de los operadores del programa y en las conexiones personales que éstos tengan con los funcionarios que ejecutan las políticas sociales asistenciales.

Esta sobreestimación de las coordinaciones interinstitucionales va de la mano de la desmaterialización de este programa asistencial en concreto. Más allá de un fondo que cubre situaciones emergenciales de los núcleos de convivencia, o brinda soluciones de mitigación en las viviendas más precarias, el programa Cercanías no dispondría de un cúmulo de prestaciones, que fue anunciado pero no efectivizado, por lo menos hasta el momento en que se realizó el trabajo de campo de este estudio, en el último trimestre del año 2012. Esto desplazaría la intervención técnica hacia una estrategia fundamentada en la palabra de orientación para que las personas que residen en los núcleos de convivencia más desfavorecidos por la desigualdad social, construyan por sí mismas su propio camino hacia la autonomía personal y/o familiar.

Más que el prurito del disciplinamiento que este tipo de prácticas asistenciales traería consigo –todas las prácticas de intervención en lo social, inclusive la educación formal, tienen un potencial disciplinatorio– corresponde tener en cuenta qué se le da a la persona sin recursos propios para la subsistencia a cambio de su participación voluntaria en el programa. Es posible estimar que las casas que se abren en actitud de acogida a los operadores sociales, se cerrarán paulatinamente al advertir que lo único que se les ofrece son recomendaciones sobre lo que tienen que hacer y no han hecho (por negligencia, ignorancia o indisciplina, según la interpretación implícita que el enfoque social que guía estas prácticas trae consigo).

#### 4. Discusión

El caso uruguayo presenta –en clara distinción con las orientaciones hegemónicas de los años noventa– una visible recuperación del rol del Estado en lo que refiere a su participación en los dispositivos de acceso al bienestar social. No obstante ello, las políticas



asistenciales mantienen básicamente las características distintivas de la última década del siglo pasado en la región: son focalizadas, transitorias, cogestionadas y apelan al territorio para la articulación de acciones y recursos. Estas características pueden visualizarse en los cuatro programas analizados en el marco de este estudio.

A su vez, la lectura analítica del material empírico recogido, posibilita identificar, con variabilidades, la primacía de una perspectiva individualizadora y una tendencia hacia la desmaterialización de los programas puestos en consideración.

### **a. Focalización de los programas asistenciales**

La primera característica común a los cuatro programas analizados es la estrategia de focalización en el sector de pobreza extrema y/o vulnerabilidad social al que se llega mediante la aplicación de medidas que operacionalizan el concepto de “vulnerabilidad socioeconómica”, como es el caso del Índice de Carencias Críticas (ICC). A su vez, cada una de las propuestas programáticas en consideración define instrumentos específicos y criterios de aspiración para el ingreso a cada programa, entre los que se destacan, entre otros, el Índice de Vulnerabilidad Social, en el caso de Cercanía, la ausencia de actividad laboral y educativa en el Programa Jóvenes en Red, la permanencia en situación de desocupación laboral y nivel de escolaridad inferior a tercer año del Ciclo Básico en el Programa Uruguay Trabaja o la convocatoria expresa en el caso de Uruguay Integra, de los beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social.

La existencia de un segmento poblacional que se califica como el “núcleo duro” de la pobreza deja en evidencia que el crecimiento económico no es condición suficiente para la mejora de la situación de todas las personas. Se requieren intervenciones estratégicas para observar que los beneficios del crecimiento económico, puedan efectivamente, distribuirse en toda la población. El Estado, en tanto poseedor de autoridad legitimada para la redistribución secundaria, es el principal actor a tomar decisiones en este sentido. Por ello, programas como los que aquí se analizan, pueden ser considerados como una opción a tomar dentro de las referidas intervenciones estratégicas.

Se diseñan entonces estrategias de intervención social que buscan integrar a este sector de la población mediante un programa de trabajo promovido, un programa que tiene como objetivo la promoción de los aspectos de socialización en territorio, un programa dirigido a los jóvenes desafiados del sistema educativo y del mercado de empleo formal y una estrategia dirigida a los núcleos de convivencia más vulnerables, con la intención de construir un nexo que los vincule con las políticas sociales universales, otros programas asistenciales específicos y el mundo del trabajo formal, a los que no acceden por sí mismos.

Cuando de protección social se trata, actualmente parecería existir coincidencia en que la mejor estrategia para atender a la población identificada en situación de extrema pobreza es la puesta en práctica de programas asistenciales focalizados que promuevan el enlace con los dispositivos sociales universales.

No obstante, la profusa bibliografía que ha identificado los efectos negativos de la focalización, ampliamente desarrollada en las postrimerías del siglo pasado, motiva algunas líneas de reflexión insoslayables. Adela Claramunt identifica problemas de diversa índole en el trabajo focalizado exclusivamente en los sectores de extrema pobreza, en la medida de que reforzaría el aislamiento, la estigmatización y la dependencia de los destinatarios

de los programas sociales. La autora afirma que estas iniciativas suelen desestimar la posibilidad de enfrentar y transformar la situación de privación, dado lo paradójico de los criterios clasificatorios que habilitan tanto la pertenencia como la desvinculación a ciertos programas, en tanto solo la preservación de la situación de extrema pobreza posibilita mantener la condición de beneficiario. A su vez, estas estrategias focalizadas contribuirían a generar redes sociales que, en virtud de su homogeneidad poblacional, estarían conformando verdaderas “islas de pobreza”, que no habilitan efectivamente la generación de soportes de proximidad, ya que todos los involucrados comparten las mismas condiciones de vulnerabilidad social (Claramunt, 2010).

Desde estos enfoques que analizan críticamente a las estrategias focalizadoras, se subraya el hecho de que la posibilidad de acceso a la asistencia social quedó subordinada a la constatación de situaciones problemáticas particulares e individuos singulares, que se vuelven mensurables mediante mecanismos de acreditación de la pobreza, comprobación de ingresos y evaluación de las trayectorias biográficas de los sujetos. De esta manera, observa Baráibar, se abandonó la dimensión social de los problemas, poniendo en cuestión el desarrollo de una sociedad aseguradora (Baráibar, 2002: 52).

A partir de estas referencias, ¿es posible concebir a la focalización como un instrumento neutro de gestión de lo social? Es decir, los procesos de estigmatización, individualización del riesgo, psicologización de la problemática social, moralización, a los cuales refieren las visiones críticas, como efecto de las acciones focalizadas, ¿son resultados intrínsecos a tal modalidad de intervención o los mismos devienen, en algún sentido, de las orientaciones y el marco de protección social en sentido amplio que se disponen en un contexto socioeconómico determinado?

Por una parte, el estudio realizado posibilita pensar, a partir del discurso de los entrevistados, que el proceso de implementación de los programas puestos en consideración, exponen algunos de los efectos negativos que el accionar focalizado provoca en la población beneficiaria, al mismo tiempo que se observan dificultades para que tal intervención culmine en un proceso que efectivamente vehiculice el acceso a los servicios universales y al mundo laboral formal.

En este sentido, bien podría sostenerse la interrogante acerca de la propia naturaleza de la focalización. Cabría preguntarse si los procesos de focalización planteados en Uruguay en los últimos años asumen las mismas características que las observadas a partir de las orientaciones políticas dominantes en la década de los noventa, con un contexto socioeconómico desfavorable. En esa década, las argumentaciones de los programas lograron presentar a la focalización como la vía de acción de mayor pertinencia para la situación abordada, al tiempo que se desestimaba la responsabilidad del Estado en la resolución de la problemática social y se consolidaba la visión de individualización de los problemas y de la población focalizada.

Los programas estudiados, coincidentemente focales, están concebidos como puentes hacia los dispositivos de carácter universal y el trabajo formalizado, en un contexto de país que, como ya fue señalado, registra índices socioeconómicos favorables y asiste a un proceso de recuperación de las responsabilidades del Estado, en lo que al bienestar social se refiere. No obstante, el estudio realizado posibilita identificar dificultades en este pasaje y esto obliga no solo a pensar en las propuestas asistenciales sino en las necesarias modificaciones y disponibilidades que los dispositivos universales deberían transitar y asumir a los

efectos de poder recibir y albergar con perdurabilidad a los sujetos que provienen de los programas focalizados.

Simultáneamente, se enfrenta al dilema de no encontrar otros instrumentos que puedan sustituirla, ya que, parecería dominar una visión –no exenta de controversias– de que las situaciones como las que estos programas abordan, requerirían forzosamente de una atención muy particularizada. Desde esta perspectiva, lo relevante es si la focalización se plantea como fin y en este caso se la presenta como la versión última de la política social o si es un medio para sostener procesos de integración de sectores de población a las políticas universales.

### **b. La construcción de un “proyecto de vida” y la individualización de los problemas sociales.**

Los cuatro programas estudiados asumen la tarea de un acompañamiento cercano de los beneficiarios, que los habilite a construir un “proyecto de vida”.

Si bien esta idea aparece más claramente en los nuevos programas –Cercanías y Jóvenes en Red– se observa también en el programa Uruguay Trabaja, en el que es posible visualizar un corrimiento del eje de empleo, que sostiene el programa, hacia la persona. Es el individuo en quien se deposita la responsabilidad de construir su propio proyecto de vida, un proyecto acompañado por los técnicos responsables de la implementación y acerca del cual se entiende, los participantes carecen, en función de aspectos personales y particulares. En el caso de Uruguay Integra esta búsqueda de un proyecto de vida socialmente integrado parece visualizarse con claridad: se trataría en este caso de la revinculación del individuo a las redes sociales de su propio territorio y la elaboración de un proyecto de vida autónomo.

Esta idea de la formulación sostenible de un proyecto de vida parece vincular a estas nuevas políticas sociales con la idea individualizadora que sostiene la construcción teórica de la modernidad reflexiva que plantean Ulrich Beck (1996, 1997), Anthony Giddens (1994, 1995), Scott Lash (1994) y Niklas Luhmann (1992). Los cuatro, a pesar de sus diferencias teóricas y metodológicas, coinciden en la caracterización de la alta modernidad desde la perspectiva de la reflexividad.

En relación al proceso de liberación de los sujetos respecto de la estructura, que caracteriza esta fase de la modernidad según sus autores, Beck argumenta que el “férreo estuche” de la estructura de roles de la modernidad industrial se derrumba “en la decisión de los individuos” que son los “vencedores y los perdedores de la modernización reflexiva” (Beck, 1996: 229). “Dicho de otro modo: los efectos colaterales suponen la liberación de los individuos del enjaulamiento de las instituciones, en este caso, significan el renacimiento de conceptos tales como acción, subjetividad, conflicto, saber, crítica y creatividad” (Beck, 1996: 229).

Beck argumenta que esta “liberación” del individuo se contextualiza en los Estados de bienestar de las sociedades industriales altamente desarrolladas de Occidente con procesos de “extensión de la educación, fuertes demandas de movilidad en el mercado laboral y una juridificación de las relaciones laborales muy avanzada”. En este sentido, el individuo se convierte en sujeto de derechos y obligaciones, y la estructura de organización comunitaria que lo protegía en las sociedades tradicionales o los grupos sociales que lo representaban en la sociedad industrial, pasan a un segundo plano de importancia. Así pues, des-

cribe Beck, “las oportunidades, amenazas, ambivalencias biográficas que anteriormente era posible superar en un grupo familiar, en la comunidad de aldea o recurriendo a la clase o grupo social, tienden a ser percibidas, interpretadas y manejadas por los propios individuos”. (1997: 21).

En esta ponderación de consecuencias y riesgos de la propia acción, el individuo pasa a ser una obra de autoconstrucción que lleva a la práctica un particular “estilo de vida” seleccionado en un contexto de la pluralidad de opciones.

En el planteo de Giddens, la tarea de construcción autobiográfica es una tarea del individuo moderno, independientemente de la clase social a la que pertenezca. Así entendido, en la construcción biográfica de sus vidas, los actores son responsables de sus propias actitudes, decisiones y conductas, así como de las consecuencias previstas e imprevistas de sus gestos. (Giddens, 1995)

El discurso del individualismo positivo y la celebración de las posibilidades ilimitadas que ofrece la autoconstrucción biográfica a través de un proceso de autonomía informada, son cuestionadas por el contrapunto que ofrece el individualismo negativo mediante una lectura crítica de este proceso de liberación individual frente a la estructura. Mientras los teóricos de la modernidad reflexiva enfatizan que el proceso de individualización –resultado de una mayor reflexividad– libera al sujeto de condicionamientos sistémicos o determinaciones institucionales, habilitándole una amplia libertad biográfica, otros señalan el carácter deficitario de dicho proceso, reconociendo el desarrollo de un individualismo negativo como resultado de la fragilización de los soportes colectivos, que afecta a los sujetos más vulnerables y los coloca en una perspectiva de severa dificultad social para la producción y reproducción de sus vidas (González y Leopold, 2011).

Explicando la dinámica del proceso transformador de la sociedad contemporánea, Castel sostiene que en el apogeo del capitalismo industrial, la inscripción del trabajador en su condición salarial implica su afiliación a colectivos. En este sentido explica que en el capitalismo industrial se produce un proceso de “desindividualización progresiva de las relaciones de trabajo” que se sostiene en paralelo al “reconocimiento de la significación colectiva del valor trabajo” (Castel, 2010: 24).

Pero en la nueva “gran transformación” del capitalismo posindustrial, se producen nuevos procesos de “descolectivización o de reindividualización” que aparecen como la contraimagen de la sociedad industrial en auge.

Se trata, dirá Castel, de una “exhortación a ser un individuo” libre del peso de las estructuras y “controles burocráticos, jurídicos y estatales”, que se dirige a los ganadores de estas transformaciones. Sin embargo, “el remolino del cambio” deja afuera a otras “categorías de individuos” que no poseen “los “capitales”, en el sentido de Bourdieu, o de los soportes o los recursos de base, como se le quiera llamar a esas condiciones requeridas para hacer frente positivamente a la novedad” (Castel, 2010: 25).

Castel se atreve a hablar de *individuos por exceso e individuos por defecto* en esta nueva “sociedad de individuos” –según la expresión que toma prestada de Norbert Elías– para diferenciar a los individuos volcados sobre su propia subjetividad de aquellos que carecen de los mínimos soportes generadores de independencia social y autonomía subjetiva.

De acuerdo a Fitoussi y Rosanvallón, “en una perspectiva histórica, es innegable que la individualización ha sido, en parte una historia de emancipación”. (1997: 37). No obstante,

sostienen, “lo que había aparecido como un espacio de progreso y liberación” (...) “tiende a ser acompañado de un doble destructor”, que puede advertirse “en múltiples ámbitos” (1997: 37).

En este trabajo, el cuestionamiento de Castel a la actitud celebratoria de la individualización –que continúan Fitoussi y Rosanvallón–, resulta sumamente sugestiva a la hora de analizar la ampliación de la política asistencial del tipo de las transferencias condicionadas, hacia este modelo de programas sociales que propone elaborar un “proyecto de vida” a quienes están más excluidos de la estructura social, y que se pueden considerar el núcleo duro de la pobreza, es decir, los excluidos de los excluidos. Parecería, que se les pide “mucho a los que tienen poco –y a menudo más que a los que tienen mucho–”, atribuyéndoles la responsabilidad de salir de la situación en que se encuentran (Castel, 2004: 92).

## 5. Propuestas innovadoras

Con los problemas y limitaciones planteados para el Estado de bienestar que sostenía a la mayoría de los trabajadores europeos, la estrategia de la focalización ha sido diseñada en los países occidentales desarrollados que, como Francia, han buscado mecanismos de inserción social de la población desempleada y los inmigrantes más vulnerables. En estos países parece haberse desarrollado una corriente teórica crítica que, detectando los problemas que la focalización ha generado, contribuye con preguntas y argumentos que es preciso considerar para el análisis del caso uruguayo.

En este sentido, la idea de la elaboración de un proyecto de vida que sostiene la intervención social en este tipo de programas focalizados parece poner entre paréntesis las consecuencias excluyentes del sistema capitalista y adscribir las prácticas de la teoría liberal de que todo es posible de ser logrado mediante el esfuerzo individual. Un esfuerzo, que además, no parecería desarrollarse en un escenario de continuas respuestas materiales satisfactorias a los problemas sociales.

No obstante, los programas analizados constituyen una iniciativa de atención que se inscribe en un proceso de recuperación del rol del Estado en Uruguay, y dado que efectivamente estas propuestas deben operar con el sector poblacional de extrema vulnerabilidad social, se sugiere considerar los breves enunciados que, a modo de cierre señalan algunos de los desafíos, que en Uruguay, deben enfrentar las políticas asistenciales

1. Brindar prestaciones sociales de calidad a los beneficiarios más vulnerables, que involucre políticas de trabajo genuino y servicios sociales universales.
2. Disponer de prestaciones materiales concretas y de calidad, que permitan responder a los problemas sociales de carácter estructural relacionados con la distribución desigual de la riqueza del país.
3. Pensar en visualizar estos dispositivos transitorios como extensión de los servicios universales, lo cual requeriría una perspectiva que hoy no está presente en el diseño de estos programas y mucho menos en las instituciones tradicionales.
4. Considerar la inclusión de un abordaje que trascienda el trabajo sobre las personas y pueda concebir una labor sobre las instituciones y ámbitos en los cuáles se estima debe integrarse la población beneficiaria de los programas de referencia.



Por último, corresponde precisar que la reflexión sobre la política asistencial no debería quedar encerrada sólo en los alcances y las limitaciones que la misma presenta. Para plantear señalamientos y sugerencias significativas, se requeriría de un análisis del sistema de protección social en su conjunto que considere la conexión sistémica y funcional de los nuevos dispositivos con las políticas sociales universales existentes en el país. De lo contrario, se corre el riesgo de quedar mirando exclusivamente el interior de los dispositivos asistenciales, sin considerar el contexto de la política en la que se insertan y sin recordar el objetivo último de la protección social:

(...) podemos aplaudir los esfuerzos realizados para reorganizar la protección social a fin de acercarla a las situaciones concretas y las necesidades de los usuarios, pero hay una línea roja que no se debe franquear. Es la que confundiría el derecho a estar protegido con un intercambio de tipo mercantil, que subordina el acceso a las prestaciones únicamente a los méritos de los beneficiarios o, incluso, al carácter más o menos patético de la situación en la cual se hallan. Hay que recordar con firmeza que la protección social no es solamente el otorgamiento de ayudas en favor de los más desamparados para evitarles una caída total. En el sentido fuerte de la palabra, es la condición de base para que todos puedan seguir perteneciendo a una sociedad de semejantes. (Castel, 2004: 102)

El nuevo campo que se abre al trabajo social en el espacio de las políticas asistenciales conduce a plantear el desafío de no dejarse impactar por el accionar de políticas que devienen, en su proceso de implementación, en el seguimiento cercano de las familias con mayor vulnerabilidad social con el propósito de generar modificaciones conductuales y actitudinales en los más pobres. Aceptar acriticamente este propósito político implica un desconocimiento de la desigualdad social como causa social de la pobreza y la exclusión social, trabajando desde el falso supuesto de que la pobreza es generada exclusivamente, por actitudes y conductas de los propios sujetos involucrados.

Los desafíos y las tensiones que presentan la política asistencial y la protección social en su conjunto, no se superarán, en primera instancia, por vías que no sean teóricas. En este sentido, el trabajo social debería orientarse en relación a la rigurosidad y competencia teórica que contribuya a desentrañar el cuadro actual de la conflictividad social, a la vez que iluminar las posibilidades de intervención social. La solvencia teórica, ensamblada con la investigación, constituye un pilar fundamental a la hora de pensar en orientar el trabajo social hacia la formulación de propuestas profesionales novedosas y efectivas, que se correspondan –en su concepción y sentido– con los supuestos teóricos de referencia y expongan dominio técnico y capacidad operativa en torno a las cuestiones que les ocupan.

## Bibliografía

- Acosta, L.E. *Modernidad y Servicio Social: un estudio sobre la génesis del servicio social en el Uruguay*. (Tesis inédita) Disertación de Maestría UFRJ/ESS, Río de Janeiro. 1997. pp.132.
- Baráibar, X. Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social. *Trabajo Social*, 25. 2002. pp. 46-54
- Baráibar, X. Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social. *Katálisis*, 8, 2. 2005. pp. 155-166.
- Beck, U. Teoría de la sociedad de la modernización reflexiva, en *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. J. Beriain (comp.) Barcelona: Anthopos. pp. 223-265. Extraído de: Beck, U. (1993) *Die Erfindung des Politischen*. Suhrkamp. Frankfurt. 1996. pp. 57-98.
- Beck, U. La reinención de la política: hacia una teoría de la modernidad reflexiva, en Beck, U., Giddens, A y Lash, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Universidad. 1997. pp. 13-74.
- Calvo, J. J. y Giraldez, C. *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*. Documento de Trabajo n° 44. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 2000. pp. 47.
- Castel, R. y Haroche, C. *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Santa Fé: Homo Sapiens ediciones. 2003. pp. 120.
- Castel, R. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial. 2004. pp. 130.
- Castel, R. *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2010. pp. 342.
- Claramunt, A. Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los Derechos Humanos. *Fronteras*, 6. 2010. pp. 47-59.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). *Informe Mides. Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010*. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES): Montevideo. 2011. pp. 310.
- Fitoussi, J.P. y Rosanvallón, P. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial. 1997. pp. 238.
- Fleury, S. Políticas e Sistemas Sociais em trans-formação na América Latina. *Socialis*, 1. 1999. pp. 93-115.
- Giddens, A. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial. 1994. pp.166.
- Giddens, A. *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península. 1995. pp. 299.
- González, C. y Leopold, S. *Discurso del riesgo y prácticas diagnósticas con niños y adolescentes en el ámbito socio-judicial*. Montevideo: CSIC-Udelar. 2011. pp. 104.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Encuesta Continua de Hogares. Resultados Generales*. Montevideo. 2012. pp. 99.

Lash, S. La reflexividad y sus dobles. Estructura, estética, comunidad, en Beck, U.; Giddens, A y Lash, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Universidad. 1994. pp. 137-208.

Luhmann, N. *Sociología del riesgo*. Universidad Latinoamericana. México: Universidad de Guadalajara. 1992. pp. 296.

Midaglia, C. y Antía, F. La izquierda en el gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16: 2007. pp. 131-157.

Midaglia, C. *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: a reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas* en Políticas Sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO. 2008. pp. 85-107.

Ortega, E. *El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobattlista*. Montevideo: Trilce. 2008. pp. 139.

Ortega, E. *Medicina, religión y gestión de lo social: un análisis genealógico de las transformaciones del servicio social en el Uruguay (1955-1973)*. Montevideo: CSIC, Udelar. 2011. pp. 218.

Presidencia de la República, Gabinete Social, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. *Plan de Equidad*. Montevideo: Ed. IMPO. 2007. pp. 90.

Wacquant, L. *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial. 2001. pp. 204.