



**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social**

Tesis: Maestría en Trabajo Social

**La pobreza en clave de (in)capacidad.
El caso de las iniciativas socioeducativas familiares en el esquema de
combate a la pobreza formulado desde el MIDES**

Autora: Yoana Paola Carballo Perdomo
Orientadora: Profa. Dra. Ma. Laura Vecinday

Montevideo, Uruguay
Junio de 2014

Orientadora: Profa. Dra. Ma. Laura Vecinday, UdelaR, FCS-DTS

Tribunal evaluador:

Profa. Ma. Laura Vecinday, UdelaR, FCS-DTS

Profa. Mónica De Martino, UdelaR, FCS-DTS

Profa. Ximena Baráibar, UdelaR, FCS-DTS

Profa. Maria Ozanira da Silva e Silva, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Brasil

Fecha: -----

Calificación:-----

Autora: Yoana Paola Carballo Perdomo

Agradecimientos

En este proceso de formación el afecto familiar y de mis amigos ha sido una fuente de estímulo, a ellos un agradecimiento especial, por acompañarme siempre.

Al equipo de investigación del Departamento de Trabajo Social que lleva adelante el “Estudio Comparado de Programas de Transferencia de Renta condicionada en Uruguay – Ingreso Ciudadano/Asignaciones Familiares– con otros Programas de Transferencia de Renta en América Latina”, por permitirme nutrir y enriquecer esta investigación con sus reflexiones y discusiones, y particularmente agradecer a la profesora Mónica De Martino por la invitación a participar del estudio, y a la profesora Maria Ozanira da Silva e Silva de la Universidade Federal do Maranhão (UFMA)- Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/Brasil, por las orientaciones y sugerencias brindadas en el marco de la beca cursada en la UFMA, y la posibilidad de dedicarme y avanzar en la investigación.

Y agradecer especialmente, a la profesora Laura Vecinday por su orientación académica, por su calidez y su contención en los distintos momentos académicos y personales que mediaron la elaboración de este trabajo.

Resumen

Este estudio tiene la pretensión de colocar en discusión las políticas de combate a la pobreza formuladas en el marco de la última reforma del sistema de protección social uruguayo, analizando específicamente, aquellas iniciativas implementadas desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y dirigidas a las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema entre los años 2008 y 2013. Este trabajo es elaborado siguiendo una metodología de corte cualitativo como estrategia de sistematización y análisis de las fuentes de información consultadas que constituyen el campo empírico de observación de los casos de análisis: el nuevo régimen de *Asignaciones Familiares del Plan de Equidad* (AFAM-PE), el programa *Tarjeta Uruguay Social* (TUS) y el *Programa Cercanías* (PC).

Estas iniciativas son representativas de formas de administrar la pobreza que explican el fenómeno desde una mirada que privilegia aspectos de la experiencia individual y familiar como estrategia para “romper” con lo que entienden la causa fundamental de la pobreza, la reproducción intergeneracional. Inspiradas en la misma táctica hegemónica que procura hacer dialogar transferencias monetarias y servicios básicos (educación, salud y nutrición) como estrategia para ampliar el capital humano de las poblaciones empobrecidas, sus formulaciones colocan en el centro de la intervención los “déficits de capacidades y habilidades” individuales y familiares. De este modo, se legitima una lectura sobre la pobreza que privilegia los indicadores comportamentales para explicar el fenómeno, al tiempo que el diseño de estrategias socioeducativas familiares.

Las reflexiones que emergen del análisis de los casos de estudio que nos ocuparon pretenden dar cuenta que las estrategias de combate a la pobreza, dirigidas aquella población que sufre el desempleo o el empleo precario, mantienen una concepción moralizadora de la pobreza y en consecuencia un horizonte de “integración minimalista” que socava la posibilidad de constituirse como mecanismos de expansión de derechos ciudadanos.

Palabras Clave: protección social, pobreza, políticas de combate a la pobreza

Summary

The aim of this study is to generate debate about policies to reduce poverty in the context of the last Uruguayan social protection reform, analyzing specifically, those initiatives implemented by the Ministry of Social Development (MIDES) and aimed at families under poverty conditions and extreme poverty between 2008 and 2013. This work is elaborated following a qualitative methodology as a systematization strategy and analysis of the information sources consulted, which constitute the empirical field of observation of the analyzed cases: the new Family Allocations of the Equity Plan system (AFAM-PE), the Social Uruguay Card program (TUS) and the Vicinity Program (PC). These initiatives, which represent the way poverty is administrated, explain the phenomenon from a perspective that prioritizes aspects of their individual and family experience as a strategy to "halt" what they understand is the main cause of poverty; the intergenerational reproduction.

Inspired by the same hegemonic tactic that seeks to create a dialogue between monetary transfer and basic services (education, health and nutrition) as a strategy to increase the human capital of the impoverished populations, its proposals place individual and family aptitudes and abilities deficits in the center of the intervention. This way, a view on poverty that prioritizes behavioral measures to explain the phenomenon as well as the design of family socio-educational strategies is validated.

The considerations that arise from the analysis of the case studies we looked at, intend to provide an account of the strategies to fight poverty, aimed at that population that suffers unemployment and therefore a "minimalist integration" horizon, which undermines the possibility of constituting as mechanisms of citizens' rights expansion.

Key words: social protection, poverty, policies to reduce poverty

Índice

Introducción.....	1
Aspectos Metodológicos.....	5

CAPÍTULO I

*Principales transformaciones del orden social en el pasaje del Siglo XX al Siglo XXI:
impactos en la “administración” de la pobreza*

1.1 Notas sobre el contexto de emergencia y expansión de la política social.....	12
1.1.2 Trazos centrales de la expansión de la política social en América Latina.....	17
1.2 Las políticas de combate a la pobreza en el contexto de reestructuración productiva y globalización del capital.....	20
1.2.1 Fundamentos de las políticas de combate a la pobreza: la revalorización de la “teoría del capital humano” y la “teoría del capital social”. (i) Capital Humano: formación y “desarrollo de capacidades”; (ii) Capital Social: confianza, solidaridad y reciprocidad.....	29
1.3 Los programas de transferencias monetarias condicionadas: símbolo de la nueva “administración” de la pobreza.....	39
1.3.1 Principales rasgos sobre el origen y recorrido de las transferencias monetarias en Uruguay.....	45

CAPÍTULO II

Trayectoria de las reformas en el sistema de protección social en el pasaje del Siglo XX al Siglo XXI en Uruguay

2.1 Elementos centrales que identifican las reformas del campo social en el siglo XX.....	49
2.2 Principios y fundamentos de la reciente reforma social: El Plan de Equidad Social.....	57
2.3 La Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) como mecanismo de protección social dirigido a la pobreza y pobreza extrema.....	66

CAPÍTULO III

La pobreza y el “desarrollo de capacidades” en las iniciativas formuladas desde el MIDES

3.1 Repertorio de las iniciativas de combate a la pobreza.....	72
3.1.2 Mecanismo de identificación y selección de la población objetivo.....	85
3.2 El caso de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad.....	90
3.3 El caso del Programa Tarjeta Uruguay Social.....	97
3.4 El caso del Programa Cercanías.....	100
3.5 Aspectos centrales que caracterizan las estrategias socioeducativas familiares.....	106
Conclusiones	113
Referencias Bibliográficas	123
Anexo I: Cuadro Resumen del Plan de Equidad.....	134

Anexo II: Cuadro Resumen del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES).....136

Introducción

Las interrogantes y propuestas para explicar el problema de la pobreza y la desigualdad, y su relación con otras esferas que comprenden los procesos de reproducción social constituyen uno de los debates y centro de interés más importantes de las Ciencias Sociales. En estos debates la discusión en torno a las políticas de combate a la pobreza formuladas, particularmente para América Latina ocupa un lugar central.

Las nuevas formas sociopolíticas de administración de la pobreza están comprendidas en un esquema particular de protección social que asume un tratamiento específico sobre las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema. En este sentido, comprender las transformaciones en las formas de administrar la pobreza, sus estrategias, mecanismos y dispositivos, requieren de una lectura que contextualice la producción y reproducción de estas transformaciones a partir de un contexto sociohistórico que comprende y explica su emergencia.

Las políticas de combate a la pobreza constituyen un tipo de respuesta política a los “problemas de integración social” de las sociedades modernas que buscan generar vínculos solidarios fuertes y confianza en lo colectivo e institucional, a través de mecanismos y dispositivos que se formulan, y se explican en una forma de entender la pobreza que privilegia aquellos atributos asociados a las capacidades, a los comportamientos, y a los valores de familias y comunidades empobrecidas en tanto táctica de superación.

Esta representación hegemónica y moralizadora de la pobreza que tiene como centro de intervención “al pobre” y los territorios empobrecidos, que se explica en el carácter valorativo sobre ciertos atributos individuales y familiares, es coherente a las propuestas que desde el Estado se orientan al “desarrollo de capacidades o aprendizajes” con la pretensión de potenciar el llamado “*capital humano*” y “*capital social*” que poseen individuos, familias y comunidades. Estas iniciativas se presentan como una “tecnología disciplinaria” de las poblaciones en situación de pobreza que establece una “relación precaria o nula con el

mercado”, alentando un tipo de integración “minimalista”¹ respecto de las formas más dinámicas de producción y organización del mercado y de la vida social. De modo que, las formas de administrar la pobreza, representativas del discurso sobre el desarrollo humano asociado a los organismos internacionales, se expresan en estrategias cuya materialidad y sentido, no interpelan procesos y mecanismos de carácter estructural que producen y reproducen el fenómeno de la pobreza y la desigualdad, históricamente. (Álvarez Leguizamón, 2011, p.21; 2001; 2002; Vecinday, 2010; Salvia, 2011; Cardoso Da Motta, 2007; Netto, 2012)

En el esquema de protección social dirigido a la pobreza es posible reconocer el énfasis en mecanismos que se vinculan con la idea, por un lado, de invertir en aspectos, básicamente, educativos y sanitarios a modo de aumentar el capital humano en el largo plazo, y reducir lo que entienden como la causa fundamental de la pobreza, la reproducción intergeneracional. Ello explica por qué las familias con niños/as y adolescentes a cargo son las unidades receptoras de los llamados programas de transferencias de renta condicionada (PTRC)², que a partir de los noventa se han extendido a la mayoría de los países de la región. Estos programas, centrados en aumentar el capital humano, han sido promovidos por los organismos internacionales y simbolizan las nuevas formas de administración de la pobreza. Por otro lado, se identifican mecanismos que tratan de fomentar la solidaridad y confianza en las redes comunitarias y familiares a modo de potenciar sus recursos materiales y simbólicos, su capital social, y responder a las diversas problemáticas en torno a la pobreza a partir de la “activación” de estos recursos. (Álvarez Leguizamón, 2011; Barba y Valencia Lomelí, 2011; Villatoro, 2007; Valencia Lomelí, 2008; Salvia, 2011; Netto, 2012)

Estas argumentaciones parecen conformar una forma de regulación y de administración sobre la pobreza que se centra y explora en los escasos recursos familiares y comunitarios para “potenciarlos” y “fortalecerlos”, dando lugar a estrategias de combate a la pobreza

¹ La expresión “minimalista” es tomada de Netto (2012), este autor caracteriza la actual política social como “asistencialista y minimalista” frente a las problemáticas derivadas de la relación capital-trabajo.

² La denominación o categorías prácticas para identificar estas políticas focalizadas centradas en la transferencia de renta y “capacidades” hacia individuos y familias varía según la agencia. Se las llaman políticas de cohesión social según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Mundial las denomina “redes de seguridad informal para pobres”, o también son denominadas por otras, como políticas asistenciales con contratos de corresponsabilidad. (Álvarez Leguizamón, 2011)

cuyos mecanismos de intervención se validan en, y a partir de éstos. (Álvarez Leguizamón, 2011; Salvia, 2011)

Situada en este campo de interés, esta investigación se propone identificar los cambios que sobre el tratamiento de la pobreza se han generado a partir de las transformaciones en el esquema de protección social durante el período de reformas estructurales en Uruguay, comprendido a inicios del siglo XXI, y de forma específica se centrará en las formas de administrar la pobreza representadas en los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a partir del análisis de programas que contextualizados en un esquema clasificatorio (tipología) del conjunto de iniciativas que comprende esta agencia, representan mecanismos que específicamente tratan de combatir la reproducción intergeneracional de la pobreza, mediante la promoción de “procesos de aprendizaje” que buscan fortalecer las “capacidades” de la familia en sus funciones de cuidado y socialización.

La exposición de este trabajo está dividida en tres capítulos. Previo al desarrollo de los capítulos se detallan los aspectos metodológicos que orientaron el estudio. El primer capítulo, *“Principales transformaciones del orden social en el pasaje del Siglo XX al Siglo XXI: impactos en la “administración” de la pobreza”*, trata de identificar aquellos aspectos centrales que hicieron al origen de la política social como antesala de las transformaciones ocurridas en la relación Estado-sociedad en el marco de los procesos de globalización del capital, y el impacto de éstos sobre la administración de la pobreza. El nuevo contexto sociopolítico supuso para los países de América Latina la agudización de los fenómenos de pobreza y desigualdad, y como respuesta se promueven propuestas de combate a la pobreza impulsadas en su mayoría, por los organismos internacionales, cuyos fundamentos hallamos en los desarrollos teóricos en torno a las nociones sobre el capital humano y capital social, los cuales se hacen visibles en la formulación discursiva y práctica que orienta el “modelo de política hegemónica” dirigida a los grupos más pobres, los PTRC. Estos programas, si bien presentan rasgos generales, puntualizaremos en las expresiones específicas para el caso uruguayo, que están asociadas a la forma en que se procesó la dinámica entre el mercado de empleo, el esquema de protección social y la significativa experiencia del país en materia de transferencias monetarias.

El segundo capítulo, *“Trayectoria de las reformas en el sistema de protección social en el pasaje del Siglo XX al Siglo XXI en Uruguay*, detalla la serie de modificaciones del esquema de protección social y las modalidades de instrumentar los dispositivos de asistencia y protección social focalizados en la pobreza, a modo de centrarnos en el análisis de la última reforma del sistema impulsada por el primer gobierno de izquierda (el Plan de Equidad Social), y la respuesta formulada para atender las situaciones de empobrecimiento (la Red de Asistencia e Integración Social).

El tercer capítulo, *“La pobreza y el “desarrollo de capacidades” en las iniciativas formuladas desde el MIDES”*, recopila el conjunto de iniciativas destinadas a la población en situación de pobreza y pobreza extrema instrumentada por esta secretaría, con la intención de esbozar una primer caracterización de estas iniciativas a modo de contextualizar y profundizar en el análisis de los casos seleccionados para este estudio.

Y finalmente, las principales ideas, núcleos de debate de cada capítulo y hallazgos son detallados y sintetizados en el apartado de conclusiones³.

³ Las reflexiones desarrolladas a lo largo del trabajo se han nutrido de los estudios y reuniones del equipo de investigación que desarrolla el proyecto titulado: *“Estudio Comparado de Programas de Transferencia de Renta condicionada en Uruguay –Ingreso Ciudadano/Asignaciones Familiares– con otros Programas de Transferencia de Renta en América Latina”*. ANII-CAPEs/DTS-FCS, 2011 (en ejecución).

Aspectos metodológicos

A partir del registro y un primer análisis del conjunto de iniciativas de combate a la pobreza formuladas desde el MIDES, se avanzara hacia la construcción de una posible tipología a modo de identificar “tipos” de intervención sobre la pobreza y pobreza extrema. Atendiendo al riesgo de simplificación de la realidad que supone la construcción de una tipología, el esfuerzo persigue la finalidad de ordenar y enriquecer analíticamente el campo de observación empírico a partir de identificar rasgos abstraibles de los objetos de análisis, en este caso de los programas sociales comprendidos en el MIDES.

La mayor parte de los estudios sobre las iniciativas formuladas desde el MIDES, refieren en su mayoría, al papel político asignado a esta agencia en el campo asistencial y sus cometidos, siendo menos los análisis que profundizan en caracterizar al conjunto de iniciativas implementadas. Buena parte de la bibliografía, refiere a estudios de casos o estudios que discuten la protección social dirigida a la pobreza en el contexto más amplio del campo asistencial⁴.

Considerando que en el actual enfoque que informa las políticas de combate a la pobreza una de las tácticas centrales es hacer dialogar dispositivos sanitarios, educativos y de transferencia de renta para aumentar el *capital humano* en el largo plazo, bajo la forma genérica de PTRC, y atendiendo al andamiaje programático del MIDES, nos proponemos caracterizar y analizar en profundidad las formas de administrar la pobreza institucionalizadas desde el MIDES que dirigidas a la familia combinan dispositivos sanitarios, educativos y de transferencia de renta con el propósito de “romper” con la reproducción intergeneracional o el “círculo vicioso de la pobreza”⁵.

⁴ Al respecto ver: Midaglia, et al, 2008; Midaglia, 2011; Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010; Midaglia y Antía, 2007a; Midaglia y Antía, 2007b; Midaglia y Castillo, 2010; Midaglia, 2008b; Mirza, 2011; Serna, 2010; Pérez, 2012.

⁵ Con la expresión “formas de administrar la pobreza institucionalizadas desde el MIDES”, identificamos aquellas iniciativas que independientemente que sean co-ejecutadas con otras instituciones públicas, en la documentación estudiada se verifica un papel de responsabilidad de esta agencia en la implementación de las mismas.

Los casos que entendemos responden a estas consideraciones son el nuevo régimen de *Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE)*⁶, considerado el principal programa de transferencia de renta dentro del esquema de protección dirigido a la pobreza y pobreza extrema, el programa *Tarjeta Uruguay Social (TUS)* también considerado un componente clave dentro del esquema de asistencia del Plan de Equidad, definido como una transferencia de carácter “alimentario” dirigida a familias con niños/as, adolescentes y embarazadas en extrema pobreza que se espera se encuentre asociada a la transferencia de las AFAM-PE⁷, y el *Programa Cercanías (PC)*, iniciativa centrada en atender “(...) las fortalezas y debilidades de las familias en relación a aspectos vinculares, comunicacionales, de cuidado, crianza y socialización (...)”, formulada en el marco de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares impulsada en abril de 2012 por la Subcomisión de “Abordajes Familiares” del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), órgano asesor del Gabinete Social⁸. (Plan de Equidad, 2008; INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012, p.2; INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/ MSP/BPS, 2013)

Estos mecanismos de administración de la pobreza buscan estimular la misma estructura de cambios comportamentales en la familia, así el PC propone un dispositivo de “acompañamiento” para el “desarrollo de las capacidades familiares” en torno a los aspectos educativos, sanitarios y asociados a la crianza de los integrantes más jóvenes que

⁶ La Ley N° 18.227 AFAM-PE, en el artículo segundo entiende por hogar: “núcleo integrado por dos o más personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia”.

⁷ En nuestro país la expansión de las políticas de transferencias dirigidas a la población en condición de pobreza está asociado al desarrollo del “polo de transferencias no contributivas”, cuya expansión se corresponde a la creación de las Asignaciones para Hogares de Menores Recursos en 2004 (Ley N° 15.084), a la instauración del Ingreso Ciudadano entre 2005 y 2007, y a partir de 2008 mediante la instrumentación del Plan de Equidad, a las AFAM-PE en primer lugar y, en segundo, a la Tarjeta Uruguay Social. Evaluaciones recientes señalan que en 2010 casi el 70% de los hogares con ingresos por debajo de la línea de indigencia estaría accediendo a prestaciones sociales, y éstas se concentran principalmente en las AFAM-PE, que explicarían la casi totalidad de la cobertura y, en menor medida a la Tarjeta Uruguay Social (TUS). (INE-MIDES-UdelaR/Instituto de Economía/FCEA, 2012)

⁸ La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares está compuesta por el programa “Uruguay Crece Contigo” (UCC), gestionado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el programa “Jóvenes en Red” bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), y el Programa Cercanías. Entre las tres iniciativas se pretende abordar a treinta mil familias. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012)

entendemos, viene a complementar y/o reforzar los objetivos trazados por las AFAM-PE y TUS, y el conjunto de contrapartidas estipulado como condición para recibir las transferencias:

(...) se ha mantenido para algunas de las transferencias orientadas a familias con niños o adolescentes la exigencia de contrapartidas de asistencia al sistema educativo y de realización de controles de salud. Con esto se pretende contribuir a mejorar el capital educativo de los beneficiarios como mecanismo de superación de la pobreza. (MIDES, 2013, p.140)

De este modo, los tres casos de análisis refieren a la misma táctica hegemónica que pretende hacer dialogar transferencias monetarias y servicios básicos (educación, salud y nutrición) bajo la supuesta “virtuosidad” entre ambos para aumentar el capital humano y “romper” con el principal mecanismo de reproducción de la pobreza.

Las AFAM-PE, la TUS, el PC, así como el conjunto de iniciativas dirigidas a la pobreza del MIDES refieren en el esquema de protección social, a la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) comprendida en el Plan de Equidad Social (PES), puesto en marcha a partir de 2008. Las iniciativas de la RAIS se formulan con la pretensión de establecer un “polo no contributivo de protección social”, siendo sus programas catalogados de “nueva generación” para el sistema de protección social. En este marco las transferencias monetarias, elementos centrales en la arquitectura de la red, son orientadas a aquellos sectores “(...) expuestos a riesgos o sufriendo el daño de la materialización de esos riesgos que afectan su capacidad de generación autónoma de ingresos (...)”. (MIDES, 2013, p.140)

La RAIS se diseña y formula específicamente para atender la pobreza y pobreza extrema, y sus propuestas, fiel a su nombre y orientación, persiguen “(...) la emergencia de un nuevo modelo de integración social (...)”, cuyos fundamentos remiten a las ideas de adecuar las políticas a la “(...) realidad actual de las familias (...)”, asumiendo para ello, un enfoque multidimensional de la pobreza y la vulnerabilidad, a modo de incorporar no solo la

insuficiencia de ingresos, sino también las dimensiones psicosociales, culturales e institucionales como camino para “(...) consolidar una estrategia de desarrollo humano que conjugue crecimiento económico con justicia social (...)”. (Plan de Equidad, 2008, p.59)

El enfoque a partir del cual estas respuestas institucionales analizan y abordan la pobreza remite a la perspectiva de las capacidades y funcionamientos desarrollada por Amartya Sen⁹. Para este autor “la información de ingresos debe ser complementada con otras bases informacionales que arrojen luz sobre otras dimensiones de la vida humana”, en el entendido que no todos los individuos tienen “la misma capacidad de transformar medios en logros o funcionamientos”. De esta manera, los funcionamientos (recursos) permitirían dar cuenta de las posibilidades individuales de “aprovechar oportunidades” en diferentes áreas (nutrición, salud, vivienda, participación en la vida social). (Arim y Vigorito, 2007, p. 5) El desarrollo de estas formas de tratamiento sobre la pobreza avanza en la legitimación de mecanismos como los propuestos para analizar aquí, en los cuales el binomio “pobreza-capacidades” ofrece una síntesis de la explicación, y respuesta al problema de la pobreza situado en la agenda social:

En la primera infancia los riesgos observados en la salud, que se reflejan fundamentalmente en problemas en el crecimiento y desarrollo, se traducen en bajos logros académicos en la edad escolar y en mayores probabilidades de deserción y rezago. En el nivel de educación media, el déficit acumulado en las anteriores etapas, lleva al abandono temprano por parte de este grupo de adolescentes. Jóvenes fuera del sistema educativo tienden a emanciparse tempranamente, formando familia, pero accediendo a empleos precarios y de muy baja remuneración, lo que lleva a la formación de nuevas familias en situación de pobreza. (Plan de Equidad, 2008, p.37)

⁹ Para Sen las capacidades representan el conjunto de funcionamientos posibles y viables para cada individuo y dan cuenta de las libertades individuales. (Sen, 2000; Arim y Vigorito, 2007)

Las hipótesis orientadoras de este trabajo señalan que ideas forjadas a la luz del neoliberalismo como desarrollo humano, participación social, derechos humanos, *capital humano, capital social*¹⁰, se enraízan en la actual matriz de protección social bajo un discurso que resignifica las tácticas para responder a la pobreza y pobreza extrema, proponiendo una interpretación minimalista de la problemática asociada a la insuficiencia de capital humano. Siendo así, las AFAM-PE, la TUS y el PC están en consonancia con la explicación del problema, y por ello, proponen objetivos mínimos de integración al consumo y a los servicios básicos de salud y educación de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

A partir de este conjunto de supuestos que surgen de la revisión bibliográfica y el análisis documental, esta investigación tiene como objetivo general:

- Contextualizar y analizar las iniciativas AFAM-PE, TUS y el PC en el esquema de protección social dirigido a la pobreza y pobreza extrema institucionalizado desde el MIDES.

Y como objetivos específicos se propone:

¹⁰ Wacquant (2011, p.13-14), hace una exposición del término neoliberalismo, que entendemos define de manera amplia y precisa dicha noción. Para el autor si bien la concepción del neoliberalismo es esencialmente económica y se expresa en una serie de políticas favorables al mercado, como la desregulación laboral, la movilidad del capital, la privatización, la autonomía financiera, la liberalización del comercio, la competencia entre zonas y la reducción de la tributación y los gastos públicos, también, es un proyecto que invade todas las esferas de la vida para proveer un “vocabulario de motivo” mediante un Estado que “invierte” en capital humano y “activa” las “fuentes comunitarias y los apetitos individuales por el trabajo y la participación cívica a través de “asociaciones” que apuntan a la autosuficiencia, el compromiso con el trabajo asalariado y el gerencialismo”. Siendo así, entiende al neoliberalismo como un “(...) proyecto político transnacional destinado a reconstruir el nexo del mercado, del Estado y de la ciudadanía desde arriba (...)”, conducido por una nueva clase dirigente global compuesta por directores y ejecutivos de empresas transnacionales, políticos de alto rango, administradores estatales y funcionarios de alto nivel de organizaciones internacionales (Organismos Multilaterales de Crédito, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Unión Europea, entre otros), y por “expertos técnicos y culturales” a su disposición (destacados son los economistas, los abogados y los profesionales de la comunicación con formación y pensamiento similares en los diferentes países).

- Construir una tipología que identifique “tipos de intervenciones” sobre la pobreza y pobreza extrema promovidos desde el MIDES.
- Analizar y discutir la especificidad de los dispositivos representados en las AFAM-PE, TUS y el PC para “administrar” las condiciones de pobreza y pobreza extrema de la población asistida.
- Identificar las condiciones socio-estructurales que comprenden y explican la formulación discursiva y práctica que orienta las estrategias de combate a la pobreza.

Los propósitos perseguidos por este estudio exigen adoptar una metodología de corte cualitativo que permita la recolección, la sistematización y el análisis de las fuentes de información que constituyen el contexto empírico del problema para comprender su significación en el orden sociopolítico.

El dominio empírico está constituido por el conjunto de instrumentos que dan soporte legal y técnico a las AFAM-PE, al programa TUS y al PC.

Estas iniciativas son representativas de una lectura sobre la pobreza cuya explicación remite a la experiencia individual y familiar, y en coherencia con ello, su formulación privilegia aquellos indicadores comportamentales para evaluar los déficits de capacidades y habilidades, al tiempo que legitimar el diseño de estrategias socioeducativas para abordar las problemáticas en torno a la pobreza.

Para referenciar estas observaciones empíricamente, se indagaron y analizaron las siguientes fuentes de información:

1-Fuentes Documentales¹¹:

- páginas de órganos oficiales y de organismos internacionales,
- documentos emitidos por agencias oficiales y organismos internacionales,
- documentos de evaluación y de reflexión emitidos por agencias oficiales y organismos internacionales.

¹¹ El material documental y bibliográfico utilizado se detalla en las referencias bibliográficas.

- materiales técnicos de trabajo

2-Revisión y análisis bibliográfico.

CAPÍTULO I

Principales transformaciones del orden social en el pasaje del siglo XX al siglo XXI: impactos en la “administración de la pobreza”

1.1 Notas sobre el contexto de emergencia y expansión de la política social

Las primeras iniciativas de política social pueden ser ubicadas en el momento de confluencia entre los movimientos de ascenso del capitalismo con la Revolución Industrial, las luchas de clases, y los procesos de intervención estatal, en tanto su generalización, se sitúa en el pasaje del capitalismo competitivo al capitalismo monopolista, en su fase tardía, posterior a la Segunda Guerra Mundial y como resultado del “pacto social” establecido entre capital-trabajo, además de las medidas anticíclicas adoptadas en el momento. (Behring y Boschetti, 2009, p.47) La noción de “pacto social” expresa la asociación entre la formación de la política social y los padrones de protección social en tanto respuesta, en general sectorializada y fragmentada, a las manifestaciones de la relación capital-trabajo que surgen de las relaciones sociales capitalistas y su continuidad en la esfera de la reproducción social. (Netto, 1992, p.27-28)

En las sociedades pre-capitalistas algunas acciones de carácter filantrópico y de caridad pueden ser identificadas como las protoformas de las políticas sociales, como las llamadas “leyes de pobres” que, en trazos generales, se expresaron en legislaciones que establecían “un código coercitivo del trabajo” y su carácter era más punitivo y represivo que protector. En estas leyes, ya es posible encontrar la distinción entre pobres “merecedores”, a quienes les era asegurado algún tipo de asistencia, minimalista y restrictiva (aquellos “incapaces” de trabajar y adultos capaces pero considerados por la moral de la época como “pobres merecedores”, los “nobles empobrecidos”), y pobres “no merecedores”, quienes poseían

capacidad, aunque mínima, de realizar alguna actividad vinculada al trabajo. (Behring y Boschetti, 2009, p.48-50)

En el tránsito entre el capitalismo competitivo y el capitalismo monopolista, que tuvo como objetivo primario aumentar el crecimiento de los lucros capitalistas a través del control de los mercados, provocando transformaciones en la dinámica no sólo económica sino en la estructura social y en las instancias políticas, un aspecto a destacar y determinante para el cambio de naturaleza del Estado liberal de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, fue la movilización de la clase trabajadora. Si bien, ese proceso ocurrió de manera distinta de acuerdo a los diferentes contextos y los procesos de articulación planetaria del mercado, los niveles de desarrollo y generalización de las fuerzas productivas, y los niveles de conciencia y organización de las clases sociales, ese conjunto de determinaciones y posibilidades político-económicas e históricas dieron lugar al *Welfare State*, identificado en la literatura también como Estado de Bienestar o Estado Social. (Netto, 1992, p.15-16; Behring y Boschetti, 2009, p.63; Di Giovanni, 1998, p.14)

A partir de la dinámica socioeconómica que caracterizó al denominado capitalismo monopolista, momento en que se ubica la emergencia y desarrollo del *Welfare State* (período posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta los años sesenta/setenta), se estableció una particular y significativa relación entre la institucionalidad política y los individuos que combinó, mediante el fortalecimiento de la intervención reguladora del Estado, crecimiento económico con la disminución de la pobreza absoluta y reducción de la desigualdad. (Netto, 2006, p.19; Vecinday, 2010, p.39-48; Behring y Boschetti, 2009, p.89)

La conducción del “pacto social” entre capital-trabajo encaminado desde fines del siglo XIX por los partidos social-demócratas y su proyecto de “reforma del capitalismo”, permitió mejorar de forma efectiva las condiciones de vida de los trabajadores fuera de la fábrica. La clase trabajadora experimentó un acceso al consumo que no poseía en el período anterior, y sensación de estabilidad en el empleo que se combinó con la disminución de las luchas, llegando a “creer en la posibilidad de combinar acumulación con ciertos niveles de desigualdad”, y ello fue posible, entre otros factores, gracias a la generalización de la política social. (Behring y Boschetti, 2009, p.89)

El taylorismo/fordismo fue el modelo de producción característico de la “gloriosa época” que bajo un patrón de regulación macro-económica keynesiano garantizó un tipo de articulación política y económica que lo convirtió en una experiencia “excepcional” desde un punto de vista cronológico y sociopolítico, siendo tres elementos los que informaron la presencia de los modernos *Welfare State*: (i) el crecimiento de la economía capitalista que durante un lapso temporal de treinta años alcanzó notables niveles de crecimiento (momento designado por Mandel como la *onda longa expansiva*). Este crecimiento permitió que las crisis cíclicas no dejarán de ocurrir (en 1949, 1953, 1958, 1961 y 1970), pero sí que sus efectos fueran atenuados; (ii) la presencia de una fuerte organización operaria-trabajadora que se consolidó en torno a la movilización del movimiento sindical y sólidos aparatos partidarios (social-demócratas, socialistas y comunistas); (iii) la constitución de partidos políticos de inspiración socialista, comunista o laborista y su expansión, y la “respuesta” de las burguesías a varias de las demandas del proletariado. (Netto, 2006, p.19-21)

En esta época “gloriosa” del capitalismo la eficacia del modelo de protección social estuvo asociada a la integración al mundo del trabajo de la mayoría de la población, se necesitaban trabajadores sanos e instruidos para desempeñarse en la industria y en la fábrica, al tiempo que se requería de mayores niveles de consumo y, por tanto, mayor número de consumidores¹². La regulación del conflicto capital-trabajo mediante una lógica proteccionista y distante del libre mercado conjugaron intereses privados con un bienestar relativamente universal. Particularmente en nuestro país, la asistencia en educación y salud referían a particulares formas de articulación entre lo público y lo privado que apuntaron a lograr, de modo diverso, el bienestar social para la amplia mayoría de la población, generando un esquema de protección social a la clase trabajadora que la alejó de la preocupación por el fenómeno del desempleo. (Vecinday, 2010, p.41-42; De Martino, 2002, p.18-25) Esta última cuestión se asocia a la conformación de un “espíritu de época” que, en trazos generales, visualizó la pobreza no sólo como una cuestión de “méritos o deméritos”

¹² La creencia en la articulación entre consumo de masa y producción en masa como vía de sustentación del capitalismo, implicó también, el control sobre los modos de vida y patrones de consumo de los trabajadores. (Behring y Boschetti, 2009, p. 89)

personales, sino que también, y fundamentalmente fue explicada por las condiciones sociales de vida y del trabajo. (Di Giovanni, 1998, p.15-16)

Este esquema de “relativa y exitosa igualdad entre clases” experimentó el momento más acabado y exitoso hasta los setenta, momento en que las ideas neoliberales comienzan a ganar terreno en el esquema político-económico a escala mundial. Si bien, la distribución de la riqueza no llegó a todas las clases de manera igual ni a todos los individuos, el “pacto de clases” que sustentó al *Welfare State* es aquel que los procesos de globalización o mundialización del capital ponen fin, y junto a él, a las formas de protección social expandidas y asociadas a la expansión de derechos de la clase trabajadora. (Behring y Boschetti, 2009, p.125)

Al respecto Netto (2006, p.21), afirma que más allá de los logros en materia social que caracterizó la “época de oro”, la experiencia de los estados de bienestar social no expresan una evolución “normal o natural” del desarrollo capitalista, sino que constituyó una “excepcionalidad” cronológica, espacial y sociopolítica en la procesualidad del capitalismo: “Não foram mais que episódios, descartados após uma curta existência de três décadas”.

La “deconstrucción” de este esquema de producción y regulación socio-estatal no se trató de una simple respuesta a la “crisis financiera”, sino que en el marco de la llamada ofensiva neoliberal implicó el “agotamiento cultural” de un determinado “contrato social” que resulta incompatible con una conexión durable entre la dinámica capitalista, la superación de la pobreza absoluta y la reducción de las desigualdades. Esta tendencia indica la emergencia de un capitalismo contemporáneo que hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI se muestra menos capaz de procesar reformas que posibiliten la ampliación de los derechos sociales, y más capaz de producir riqueza concentrada a gran escala prescindiendo del bienestar colectivo¹³. (Netto, 2006; Abreu, 1995)

Las transformaciones societarias que se procesan en el tránsito del siglo XX al XXI son resultado de procesos de larga duración y extremadamente complejos que afectaron las situaciones nacionales y regionales, de modo diverso, reafirmando la supremacía de los

¹³ A medida que la progresiva revolución tecnológica fue avanzando en la búsqueda de mayores niveles de renta, se redujo el tiempo de trabajo necesario “directo del hombre”, y se fue configurando un desempleo estructural. Ya en 1968 los estudiantes franceses denunciaban que ya no conseguían proyectar las mismas condiciones de vida y de trabajo que sus padres. (Behring y Boschetti, 2009, p. 90)

valores capitalistas y de la sociedad globalizada (democracia, individualismo, eficiencia-eficacia). El proceso de globalización de los intereses y de los valores rectores del proceso de acumulación capitalista son elementos centrales del desarrollo histórico universal, que recuperan la imagen del mercado como matriz estructuradora de la vida social y política: “A imagen e as “virtudes” do mercado são recuperadas como um “valor universal” e não mais como identidade nacional”. (Abreu, 1995, p.8-10) De igual modo Bacelar (2003, p.5), señala que el fenómeno de la globalización impone ciertas homogeneizaciones, al mismo tiempo que reglas de juego, padrones de competitividad y un tipo de organización económica que afecta al espacio económico mundial, pero de modo “selectivo” a los países periféricos, como es el caso de los países latinoamericanos¹⁴.

Resumidamente los procesos que han alterado espacios, territorios y estructuras refieren: (i) a la globalización económica, política y cultural que vinculan capitales, estados y flujos de información; (ii) a los procesos de reestructuración productiva que no implican un crecimiento de las fuentes de empleo productivo y de calidad, sino que refuerzan una desigualdad económica que excluye de “la nueva ola modernizadora” a determinados sectores sociales; (iii) al conjunto de procesos tecnológicos que envuelven la automatización de la producción, de los negocios, y de los servicios de la propia gestión técnico-administrativa desarrollada por el Estado, (iv) a los procesos de creciente injerencia de los organismos internacionales y las agencias multilaterales de crédito en la construcción de la agenda social de los países latinoamericanos, especialmente. Este conjunto de procesos se vinculan al “(...) aumento de actividades informales de muy baja productividad asociadas a la subsistencia de los nuevos excedentes de población (...)”, sumado a formas de control social desarrolladas por el Estado, cada vez más sutiles y profundas, con la función de contener la conflictividad generada por la dinámica de acumulación. (Salvia, 2011, p.124-130; Abreu, 1995, p.12-13)

¹⁴ Afirma Abreu (1995) que este padrón de acumulación además de la expansión del mercado, su lógica y valores al conjunto de las relaciones sociales, delimita los espacios y los temas de soberanía nacional, y reduce, cuando no restringe, el poder de intervención de los ciudadanos y los actores colectivos en diversas decisiones públicas. A razón de ello, políticas de desarrollo, de protección y de reforma social, políticas ambientales y políticas comunicacionales, se encuentran fuertemente influenciadas, o quedan libradas, especialmente en los países de América Latina, a las condiciones económicas-financieras que imponen las reglas políticas de los organismos internacionales.

Estas tendencias quebraron los tradicionales modos y estilos de vida representados y asociados a un padrón de producción y reproducción capitalista en su fase monopolista, que logró combinar desarrollo económico y desarrollo social mediante la consolidación de un sistema de protección social relativamente universal, resultado de la intervención reguladora del Estado, que posibilitó y aseguró la redistribución de la riqueza bajo la forma de salario indirecto mediante una política social de carácter amplio y universal que tuvo impactos en la estructura de las desigualdades sociales. (Behring y Boschetti, 2009, p.91)

En síntesis, la reestructuración de la economía en base a la privatización, a la innovación tecnológica, y la integración de la dinámica de acumulación globalizada del capital son procesos que quiebran las formas de empleo productivo típicas del régimen de bienestar y no presentan contrapartidas de nuevas formas de protección social asociadas a los valores ciudadanos. En consecuencia, se profundizan las situaciones de desempleo y precariedad del empleo junto a las diversas alternativas informales de sobrevivencia. (Abreu, 1995, p.13; Serra de Araújo, 2009, p.33; Salvia, 2011)

1.1.2 Trazos centrales de la expansión de la política social en América Latina

Desde sus orígenes las estructuras productivas de la región latinoamericana se conforman en correspondencia con una distribución concentrada del ingreso. El siglo XX encuentra a América Latina con una enorme cantidad de problemas, resultado de la herencia colonial: baja calidad educativa que afectaba a la mayoría de su población, situaciones de exclusión y discriminación social, oligarquías poderosas, dependencia de minerales y productos agrícolas para la exportación, debilidad del Estado de derecho, relaciones de patronazgo, y una larga lista de dificultades que preocupaba al conjunto de la población. En este contexto, si bien el Estado interventor propuso objetivos sociales en favor de los sectores con mayores necesidades, la efectividad de las respuestas estuvo lejos de las intenciones, pues, los mecanismos de acceso a la seguridad social, a la educación y a la prestación de servicios

públicos de calidad no lograron reducir la desigualdad. De esta manera, se fue forjando un Estado que desde sus inicios fue objeto de captura por parte de los grupos de interés, como sindicatos, empresarios, banqueros, que ejercieron presión en beneficio de sus propios intereses. (Mota, 2008)

La década del setenta estuvo teñida de crisis para el Estado interventor, incapacidad para atender el problema del desempleo, aumento del gasto público, sin capacidad de incidencia en la estructura distributiva, crisis fiscal, entre otros factores, hicieron a la ampliación y reproducción del fenómeno de la desigualdad. La década del ochenta marcó una nueva era para los países latinoamericanos, donde la creencia en la mejora de las condiciones económicas, políticas y sociales, el derrocamiento de los gobiernos militares y el retorno a la democracia en Latinoamérica planteaba un escenario de optimismo en los campos político y social. La nueva estrategia de desarrollo estuvo inspirada en el neoliberalismo, que prometía esta vez por vía de la liberalización económica y comercial, así como por la apertura a la inversión extranjera, alcanzar suficiente competitividad para insertarse exitosamente en la economía globalizada y fortalecer los mercados internos. En este escenario el Estado debía limitarse a ejercer sus competencias básicas e indelegables tales como seguridad y defensa, educación y salud, y programas sociales, quedando en segundo plano las preocupaciones sobre el bienestar social y la democracia. (Álvarez Leguizamón, 2008; Mota, 2008)

En este contexto se inician las reformas conocidas como de “primera generación” inspiradas en el Consenso de Washington, cuyo núcleo de ideas se basó en la “reducción del tamaño” del Estado, la descentralización, la privatización, la desregulación de la economía y la tercerización de servicios públicos. Estas reformas estuvieron acompañadas de la preocupación obsesiva por la estabilización y el crecimiento económico, y por la apertura y competitividad en el mercado mundial. No obstante, los costos fueron mayores que los beneficios, lo que llevó a implementar a partir del Nuevo Consenso de Washington reformas de “segunda generación”. En ellas se incluía el desarrollo institucional y una radical modernización gerencial de la administración pública, además del perfeccionamiento del sistema político democrático, y al Estado le correspondía asumir un rol complementario al mercado, y detectar y movilizar posibles agentes de desarrollo en la sociedad. (Álvarez Leguizamón, 2008; Vecinday, 2010)

En la década del noventa nuevamente se producen importantes cambios políticos, sociales y tecnológicos, pero éstos fueron insuficientes para reducir la desigualdad, pues, en la mayoría de los países, se registró su ampliación, lo que lleva a cuestionar el papel del Estado, ya que los objetivos de la “integración igualitaria” no se materializaron. (Mota, 2008). Algunos datos a partir del Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2003) son testimonio de lo expresado. En 1980 el 40,5% de la población (136 millones de personas) vivía en condiciones de pobreza, en 2002 pasó a ser el 44% de la población (220 millones de personas). Medido en términos de indigencia, en 1980 era el 18,6% que luego en la década del noventa pasa al 19,4% de la población, que corresponde a 97 millones de personas.

En respuesta a esta situación el Banco Mundial (BM) entiende que “la pobreza de un mundo caracterizado por la desigualdad”, presenta como desafío de los países latinoamericanos “reducir la vulnerabilidad de la población pobre” a los riesgos y establecer “mecanismos de ayuda” que contribuyan a superar los traumas que puedan surgir mediante estrategias para el “alivio de la pobreza”. (Banco Mundial, 2000/01)

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 2005 los organismos internacionales ratificaron la necesidad de enfocarse en el combate a la pobreza, la cual declara en su programa de acción junto a un llamado a la erradicación de la pobreza, la necesidad de enfocarse en aspectos como el pleno empleo, la integración social, la equidad de género, y el respeto a los derechos humanos. (Barba, 2004) En consecuencia, se encaminan un conjunto de políticas y planes de combate a la pobreza, de intervención focalizada en poblaciones que requieren de “atención técnica” para aliviar su condición de empobrecimiento. De este modo, la construcción de estas políticas permite tratar como “técnicos” problemas que esencialmente son “políticos”, como es la producción y reproducción estructural de la pobreza y desigualdad. (Castel, 2004)

1.2 Las políticas de combate a la pobreza en el contexto de reestructuración productiva y globalización del capital

Señala Netto (1996; 2012), que el proceso de reestructuración en la forma de organización del trabajo y en la producción, que respondió al cambio en el régimen de acumulación capitalista procesado en el pasaje entre el capitalismo monopolista y un modo de producción que se ha dado en llamar capitalismo tardío, significó el pasaje desde un patrón de acumulación y regulación sociopolítico “rígido” a otro “flexible”, que presenta nuevos trazos y procesos inéditos que se asocian y responden al llamado proyecto neoliberal:

(...) o Estado burgués, mantendo o seu caráter de classe, experimenta um redimensionamento considerável. A mudança mais imediata é a diminuição da sua ação reguladora, especialmente o encolhimento de suas ‘funções legitimadoras’: quando o grande capital rompe o ‘pacto’ que suportava o Welfare State, começa a ocorrer a retirada das coberturas sociais públicas e tem-se o corte nos direitos sociais. (Netto, 1996, p.100)

Si el éxito circunstancial del *Welfare* consistió en las regulaciones políticas impuestas al capital y al juego del mercado, la ofensiva neoliberal y su discurso en torno a la necesidad de reducir las funciones estatales, posibilitó la emergencia del mercado como el principal agente regulador. Se avanza de esta forma, en la “disminución del Estado” en sus funciones democrático-reguladoras que resultaron de las luchas de los trabajadores, en favor de un movimiento en la ideología neoliberal que tiene como resultado un “Estado mínimo” en lo social, que representa o pretende fundamentalmente ser, un “Estado máximo para el capital”. (Netto, 2006; Netto, 2012, p.422)

Los cambios en las prácticas y en los procesos de reproducción de la vida social a partir del fin del Estado de bienestar y sus formas de organización y regulación, abren camino al “triumfo” del neoliberalismo, que supone una resignificación de la relación del Estado con el conjunto de la sociedad, y al tiempo que se procesan modificaciones en las formas de sociabilidad surgen nuevos problemas y temas acerca del rol del Estado, su alcance y limitaciones¹⁵. (Vecinday, 2010)

El elenco de procesos que redimensionan la economía capitalista permitiendo la emergencia de la reestructuración productiva: privatización (del patrimonio estatal), desregulación (de las relaciones comerciales y circuitos financieros) y flexibilización (de la producción y relaciones de trabajo), ofrecen al capital financiero la más amplia libertad de movimiento, propiciando entre otras consecuencias, ataques especulativos contra las economías nacionales a modo de reducir el gasto público, y en especial el social. (Netto, 2006; Netto, 1996; Cardoso Da Motta, 2007; Antunes, 1995) La “retirada de lo social” por parte del Estado (expresión que indica la tendencia de la intervención del Estado), sintetiza la pretensión de reducir el gasto público que limitaría, en principio, su capacidad institucional de actuación en el campo social. (Vecinday, 2010)

En la construcción ideológica del proyecto neoliberal la “modernización” se asocia a la valorización de la sociedad civil que liberada de la tutela del “Estado protector”, habilitaría democratizar las acciones estatales y avanzar hacia formas más participativas y de mayor implicancia ciudadana. Al respecto destaca Netto (1996; 2012), que estos discursos sobre defensa de la libertad, de la ciudadanía y la democracia, presentados como elementos constitutivos de un proceso modernizador que revaloriza la sociedad civil, pretenden camuflar el proceso de desresponsabilización social en que cae el Estado frente a los derechos ciudadanos, de lo que da cuenta dos fenómenos de la serie de transformaciones acaecidas que facilitaron la victoria del gran capital:

¹⁵ Puntuliza Harvey (1993, p.117), que las transformaciones en el régimen de producción deben ser acompañadas por modificaciones en el régimen de regulación sociopolítico para asegurarle al capital un esquema coherente de producción y reproducción. El autor define como régimen de acumulación: “(...) a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados”.

1) (...) a transferência, para a sociedade civil, a título de “iniciativa autônoma”, de responsabilidades antes alocadas à ação estatal (aquí, a multiplicação assombrosa de ONGs é emblemática); 2) a minimização das lutas democráticas dirigidas a afetar as instituições estatais. As implicações da incorporação desse antiestatismo pelas forças opositivas pode significar não uma politização de novos espaços sociais (ou a repolitização de espaços abandonados), mas a *despolitização* de demandas democráticas, numa quadra em que — precisamente pelas características das práticas neoliberais — as lutas pela democracia se revestem de maior importância. (Netto, 2012, p. 422)

El proceso de “globalización o mundialización” del capital relacionado con políticas de liberalización, privatización y desregulación que dismantelan las conquistas sociales y democráticas, habilitaron la construcción de formas de bienestar despojadas de la condición de derechos constitutivos de sujetos colectivos, que pasan a ser reguladas fundamentalmente, a “imagen del mercado”. Con ello gana fuerza el proyecto neoliberal, promoviendo que la resolución de las necesidades sociales deje de ser “un problema” del Estado para convertirse en un problema de particulares. (Netto, 1996)

El “recorte” de los derechos sociales junto a la agudización del desempleo y la precarización del empleo para amplios sectores de la población, fenómenos distintivos de las vertiginosas transformaciones del proceso productivo, su organización y regulación, generarán en el mundo del trabajo un proceso de mayor heterogeneización, fragmentación y complejización de la clase trabajadora. Por un lado, se reduce el proletariado fabril, industrial y manual debido a los avances tecnológicos, generando una tasa de desempleo estructural. Por otro y paralelamente a esta tendencia, se produce una “subproletarización” del trabajo, presentando formas de trabajo precario, parcial, temporal, subcontratado y “tercerizado” vinculado a la “economía informal”. Procesos que envuelven la desregulación de las condiciones de trabajo en relación a las normas legales vigentes, y consecuentemente una regresión de los derechos

sociales conquistados, avanzando así hacia formas de individualización -extrema- de la relación salarial. (Antunes, 1995, p.41-44)

Otra consecuencia que ocurre al interior de la clase trabajadora, es que al tiempo que se reduce cuantitativamente el trabajador industrial tradicional se produce una alteración cualitativa en la forma de “ser trabajador”¹⁶. El primer proceso, responde a la sustitución del trabajo “vivo” del hombre por trabajo “muerto”, es decir, el proceso de producción ya no requiere del trabajo inmediato del hombre, sino que éste se presenta supervisando y regulando las relaciones del proceso de producción mismo. El segundo proceso, inspirado en una mayor calificación del trabajo e impulsando trabajadores “multifuncionales” (característica introducida por la generalización del modelo japonés “toyotista” que tiende a la maximización de las oportunidades de acumulación y concentración del capital), produce también una mayor descalificación de los obreros oriundos del “fordismo”. (Antunes, 1995)

En un mismo sentido, pero desde otro registro teórico Castel (2004, p.55-60), señala que la reestructuración productiva impone la exigencia de flexibilidad en las tareas, es decir, movilidad y adaptabilidad del trabajador. Estas características que adquieren las trayectorias profesionales vienen a reemplazar los esquemas de producción “rígidos” asociados a un sistema de protección social basado en categorías socio-profesionales homogéneas y en la intervención del Estado bajo la configuración societal que el autor denomina “sociedad salarial”. Afirma el autor, que en aquel tipo de sociedad la mayoría de los individuos se encontraban protegidos por un sistema de seguros sociales asociado al mercado y a la acción reguladora del Estado, además de la participación en comunidades “naturales” o “de proximidad” constituidas por la familia y la comunidad. Aquella configuración contrasta con el actual “contrato social” que impone a los recorridos y reconversiones profesionales que antaño eran parte de regulaciones colectivas, el carácter de “decisiones personales”, obligando en consecuencia a cada individuo “a volverse empresario de sí mismo”.

Estas transformaciones en los procesos de reproducción social suscitan una “nueva” cuestión social que alude a nuevas expresiones de la “vieja” cuestión social, cuya profundización

¹⁶ “(...) lo que aparece como pilar fundamental de la producción de la riqueza, no es el trabajo inmediato ejecutado por el hombre ni el tiempo que éste trabaja, sino la apropiación de su propia fuerza productiva general, su comprensión de la naturaleza y dominio de la misma, gracias a su existencia como cuerpo social (...)”. (Antunes, 1995, p.48)

comprueba la permanencia de la pobreza y la desigualdad como fenómenos que responden al desarrollo de condiciones estructurales y reconocen la evolución de leyes generales del capitalismo. (Netto, 2006) De esta forma, bajo la serie de los procesos señalados, tienden a reproducirse en forma ampliada, sobre todo en el modelo económico de los países de la periferia, la formación de una población “excedente” muy poco funcional y con escasa necesidad de “disponibilidad” para las estrategias de acumulación que dominan el mercado mundial. (Salvia, 2011, p. 121)

De modo que, las innovaciones en el mercado de trabajo producto principalmente de la reestructuración productiva y la revolución tecnológica, dejan como resultado la precarización de las condiciones de vida de la masa trabajadora, concediendo a los sectores empobrecidos y más perjudicados la condición de desempleados “prescindibles” para el capital, en palabras de Netto (2012, p.417): “a ordem do capital é hoje, reconhecidamente, a ordem do desemprego e da “informalidade”. Para el autor, lo que distingue la condición de estos sectores poblacionales es que han quedado al borde de la “sociedad oficial”:

O que singulariza tais segmentos não é o fato de encarnarem uma qualquer `nova pobreza´ ou de marcarem a emergência de `subclasses´, nem o de não serem identificados com o antigo lumpem; o que peculiariza boa parcela desses segmentos é que, situados nas bordas da `sociedade oficial´, eles se vêem e são vistos como uma `não-sociedade´ ou uma `contra-sociedade´- e assim interatuam com a ordem. (Netto, 1996, p.96)

La degradación en la existencia de estos segmentos poblacionales desprotegidos, que ya no pueden ser identificados solamente como el *lumpem* “clásico”, comprende universos heterogéneos de situaciones que encarnan la degradada y “maximizada” cuestión social contemporánea del orden tardo burgués. Éstos se vuelven objeto de intervención de programas de combate a la pobreza que se ubican en la órbita estatal, entre sus funciones

residuales, y los que apelando a una retórica de la ciudadanía operan como mecanismos que “recortan” los derechos sociales frente a una cuestión social “maximizada”. (Netto, 2012; 2006)

La intervención dirigida a los pobres, a los “desempleados estructurales” y “trabajadores informales” se instala como “un estado de guerra permanente”, donde la represión deja de ser una excepcionalidad, particularmente en algunos países centrales y periféricos, que se conjuga con el “nuevo asistencialismo”, configurando de este modo un panorama social desolador:

A articulação orgânica de repressão às “classes perigosas” e assistencialização minimalista das políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da “questão social” constitui uma das faces contemporâneas mais evidentes da barbárie atual. (Netto, 2012, p.429)

En un mismo sentido, Wacquant (2011, p.6) señala que la política social y la política penal de finales del siglo XX e inicios del presente siglo, son parte de un esquema de administración ideológica y práctica dirigido a los beneficiarios de la asistencia y los delincuentes callejeros, “(...) considerados como categorías gemelas pero separadas y calumniadas que cercenan el orden social mediante su moralidad pervertida y su conducta disipada, categorías que, por lo tanto, deben recibir una severa vigilancia”.

A partir de un conjunto de conferencias celebradas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la década del noventa, la comunidad internacional ha fijado varias metas que se identifican con al menos tres momentos significativos con impacto en la región: el Consenso de Washington (1990), la nueva versión del Consenso de Washington, basada en las buenas prácticas y las buenas instituciones (1994), y los Objetivos del Milenio y programas de Lucha contra la Pobreza (2000). (Krmptic, 2011) La política social establecida a partir de las llamadas “Políticas de Desarrollo del Milenio” comprendidas en la declaración de los Objetivos del Milenio, establecieron metas en torno al desarrollo hacia el 2015, entre las que

figuran: reducción de la pobreza extrema a la mitad, reducción de la mortalidad infantil, y materna, entre otras, como la educación primaria universal. (Banco Mundial, 2000/2001)

Estas “Políticas de Desarrollo” establecidas e impulsadas por los organismos internacionales para los países periféricos, entre los que se encuentra el BM, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros programas de la ONU, se establecen en respuesta a la preocupación por la (in)governabilidad contenida en las profundas desigualdades y pobreza, y proponen nuevos ajustes de la matriz macroeconómica que son acompañados de nuevas orientaciones en la matriz social. (Netto, 2012; Cardoso Da Motta, 2007)

De este modo, las políticas de combate a la pobreza son parte de un tipo de respuesta sugerida, particularmente por el BM, que explica los problemas en torno a la pobreza y la desigualdad, no como problemas sociales sino como problemas individuales. Por lo tanto y de forma coherente, las propuestas de combate a la pobreza se orientan a atender aquellos individuos considerados “incapaces” de alcanzar el patrón de vida mínimo socialmente esperado. Esta modalidad de intervención combina la concepción “monetaria de la pobreza” con la idea de “falta de capacidades” que afecta el potencial del individuo para la generación de ingresos. En consecuencia, la pobreza es entendida como fracaso de los individuos que no logran competir exitosamente en el mercado a causa de atributos y comportamientos personales. (Vecinday, 2010)

Como da cuenta Cardoso Da Motta (2007), estas estrategias de combate a la pobreza centradas en los cambios comportamentales y en la generación de “capacidades” como mecanismo de integración al mercado y de autosubsistencia, operan sobre la naturalización de las consecuencias inherentes al estadio de capitalismo globalizado, y permiten ejercer una función de dirección intelectual y moral para conducir un proceso de “educação para o conformismo” que se expresa en dos dimensiones:

No âmbito educacional, é mantida a função de investir no capital humano, mas direcionada somente para a camada de trabalhadores que ainda dispõe de

qualificações profissionais competitivas e necessárias ao mercado. E uma outra função é atribuída à educação - em parceria com as organizações da sociedade civil, para atender à camada de trabalhadores “excluída” do mercado no processo de reestruturação produtiva neoliberal dos anos 1990 e empobrecida -, a de gerar “capital social”. (Cardoso Da Motta, 2007, p.5)

La tendencia en política social de “invertir” en “capital humano” y promover el “capital social” a modo de “reduzir a pobreza aumentando a produtividade do pobre”, revela el “valor económico de la educación” que se propone conformar fuerza de trabajo más competitiva y productiva. (Cardoso Da Motta, 2007, p.154-155) Como señalamos, esta concepción hegemónica de la política social asume que el pobre es un individuo incapaz que no logra integrarse al mercado de trabajo, y por ende con dificultades para garantizar su sobrevivencia, lectura coherente a la propuesta del Estado de formular estrategias vía transferencia de renta y “capacitadoras” dirigidas a los individuos en situación de pobreza, con la finalidad que éstos logren su desarrollo individual en el mercado o se garanticen individualmente formas de subsistencia. (Vecinday, 2010)

Para Cattani (2008) esta situación tiene asidero en el pensamiento predominante en las últimas décadas que esconde la desigualdad y la pobreza como efecto de la estructura de poder, y califica estos fenómenos como un problema de “buena o mala capacidad” de los individuos de la correcta utilización de los recursos. Más allá de las formulaciones discursivas en torno al “Desarrollo Humano”¹⁷ que plantean estas iniciativas, la orientación de los organismos internacionales, agencias gubernamentales, y de intelectuales que inciden sobre las políticas de lucha contra la pobreza y sobre la opinión pública, son sistemas

¹⁷ Los fundamentos de las políticas de combate a la pobreza impulsadas en el marco de la estrategia de Desarrollo Humano serán tratados en el siguiente ítem del presente Capítulo.

discursivos basados en la ideología del Nuevo Consenso Washington, y en la trama teórica y dispositivos prácticos que aseguran el éxito del neoliberalismo¹⁸.

De igual modo Wacquant (2011, p.14), afirma que el postulado ideológico central del neoliberalismo propugna el *laisser-faire* en los estratos superiores al tiempo que nada igual hace en los estratos inferiores, pues cuando interviene “ante la turbulencia social” generada por la desregulación se muestra “ferozmente intervencionista y autoritario”, y “(...) etiqueta a las fracciones precarias del proletariado, de las que proceden los beneficiarios de la ayuda pública y los reclusos, con el sello indeleble de la falta de mérito”. En consecuencia, la expansión de esta ideología consolida un orden dividido en formas peculiares de integración social: los individuos “exitosos e integrados” al sistema (al mercado), y aquellos “necesitados” de la moralización, el disciplinamiento o la cárcel.

Las formas de intervención en el campo social distanciadas del modelo de protección social de los Estados de Bienestar adquieren un carácter asistencialista y “minimalista”, especialmente en América Latina, cuya expresión contemporánea y más extendida son los PTRC que apuntan a combatir la pobreza. Estos programas que se materializan como emergenciales y básicamente asistencialistas representan un nuevo “símbolo” de actuar frente a la pobreza. No obstante, las mismas condiciones socio-estructurales que los generan parecen de difícil alteración por parte de éstos. (Netto, 2012)

En síntesis, el orden capitalista neoliberal promueve un estilo de gobierno sobre la población en situación de pobreza mediante “(...) el acceso a ciertos mínimos biológicos y paquetes básicos que aseguren cierto nivel de vida mínimo (atención primaria de la salud, educación primaria, saneamiento básico)”. De esta forma, resurge el viejo lema de “ayúdate a ti mismo”, remozado y “humanizado” para justificar la autogestión de la pobreza, y una “(...) semántica minimalista que se materializa en el acceso, con suerte para algunos, a mínimos de entre los mínimos que lleva a promover una visión biológica de la vida y, paradójicamente, una culturización de las capacidades de los pobres”. (Álvarez Leguizamón, 2005, p.243)

¹⁸ En una misma lectura Murillo (2008, p.64), afirma que el significante que hoy adquiere la desigualdad y que inviste su valor político, refiere a que se puede combatir hasta cierto grado y mantener la pobreza por ingresos, y de ahí habrá de asegurarse un cierto grado de integración social. Cuestión ésta que subyace a las actuales políticas sociales, y que en tanto núcleo de interpelación ideológica están “centrada en umbrales mínimos frente a la muerte y construidas como dispositivos de intervención y gestión moral de grupos clasificados por sus potenciales grados de peligrosidad respecto a los centros de poder”.

Estas son algunas de las ideas que sustentan los programas focalizados y los PTRC, cuyos fundamentos remiten a los desarrollos en la “teoría del capital humano” y la “teoría del capital social” que ya en el siglo XX están presente en el campo de las Ciencias Sociales, y en los discursos que orientan las tácticas de combate a la pobreza.

1.2.1 Fundamentos de las políticas de combate a la pobreza: la revalorización de la “teoría del capital humano” y la “teoría del capital social”

(i) Capital Humano: formación y “desarrollo de capacidades”

En el discurso sobre el Desarrollo Humano impulsado por distintas agencias internacionales cobran especial relevancia las nociones en torno a la promoción de “capital humano” y “capital social”, siendo los desarrollos conceptuales sobre estas nociones los fundamentos que informan las tácticas dirigidas a la pobreza. Éstos se enraízan en los esquemas de protección dirigidos a la pobreza a modo de impulsar estrategias que promuevan el “desarrollo de capacidades” de los pobres y superar mediante ello su condición (o su “incapacidad”).

La “teoría del capital humano” adquiere visibilidad en los noventa a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Surge como una alternativa que persigue el desarrollo económico, la reducción de las desigualdades sociales y el aumento de la renta de los individuos. No obstante, su origen data de estudios que desde la década del cincuenta se fueron elaborando bajo la influencia de Theodore Schultz y fueron publicados en los sesenta en su libro “Capital Humano”, cuya repercusión e impacto dentro del área económica lo llevará a obtener el Premio Nobel de Economía en 1968. Estos trabajos procuran demostrar que la educación se traduce en términos de inversión productiva, es decir, que la educación y la formación constituyen instrumentos decisivos para el desempeño productivo de los individuos. (Stein, 2003; Cardoso Da Motta, 2007)

Si bien la relación entre educación y productividad establecida por Schultz fue rebatida por otras producciones en décadas siguientes, más allá de los matices, es posible reconocer la misma base filosófica que informó la propuesta de su precursor. Entre las más destacadas y reconocidas elaboraciones se encuentra la obra del economista Amartya Sen, quien reafirma la asociación de las actividades productivas y de los estilos de vida con la educación y la capacitación, a través de lo que considera un factor de desarrollo, las “capacidades humanas”. (Stein, 2003) Este autor en su obra “Desarrollo y Libertad” señala que la pobreza remite a la falta de capacidades cuanto a la falta de renta, si bien la renta es un elemento importante para incrementar las capacidades del individuo, el incremento de éstas “(...) tendería normalmente a aumentar su capacidad para ser más productivo y percibir una renta más alta (...)”. A partir de estos elementos (“capacidades y productividad”) establece dos conexiones: (i) “entre la mejora de las capacidades y el aumento del poder para obtener ingresos que fuera de la primera al segundo y no sólo al revés”; (ii) “la mejora de la educación básica y de la asistencia sanitaria no sólo aumenta la calidad de vida directamente sino también la capacidad de una persona para ganar una renta y librarse, asimismo, de la pobreza de renta”. (Sen, 2000, p.117-118)

Esta posición desarrollada por Sen puede reconocerse en la táctica discursiva y práctica hegemónica que orienta las estrategias de combate a la pobreza, en las cuales los dispositivos de intervención se identifican y se legitiman en la promoción de “capacidades” individuales, familiares y comunitarias a modo de generar procesos de integración social.

Pensada la educación y la formación de capacidades en estos términos, como instrumento de modernización y competitividad que favorece la productividad, ésta se transformaría en un instrumento de compensación (“igualación”) entre países, regiones y clases, y se convierte así en posibilidad de movilidad social, igualdad y justicia social. Esta lectura desarrolla la creencia que la desigualdad y la pobreza, no son atributos del sistema capitalista sino fenómenos que refieren a cuestiones individuales, y por tanto, pueden ser “corregidos” mediante la formación de capacidades. De esta manera, toma fuerza la idea que la integración social y la movilidad social depende exclusivamente de los esfuerzos y méritos individuales. (Cardoso Da Motta, 2007)

Hasta los noventa, en base a la “teoría del capital humano”, se consideraba la “capacitación” del individuo como oportunidad o factor que potencializaría su capital personal y su productividad. Esta táctica de invertir en el individuo, en su “capital humano”, a modo de ampliar el nivel educativo, mejorar las habilidades y destrezas, y “reducir la pobreza mediante el aumento de la productividad”, permitiendo por ende, producir bienestar para ellos y sus familias, da cuenta y expresa el valor económico imputado a la formación y al desempeño individual, entendidos como factores decisivos en el desarrollo de la economía y la sociedad. (Cordoso Da Motta, 2007, p.154-155; Stein, 2003)

Los altos niveles de pobreza, la profundización de la desigualdad, y el aumento de población “excedente” de la dinámica del mercado, interpelaron en los noventa la idea que la inversión en “capital humano” produciría mayores oportunidades de integración y distribución de renta, y por ende, de bienestar. A razón de ello, la nueva estrategia neoliberal dirigida a la pobreza resignifica la teoría del “capital humano” incorporando a la propuesta de desarrollo la noción de “capital social”. Es entonces, en una coyuntura definida por una crisis social que profundiza sus expresiones (desempleo, precarización de las relaciones laborales, debilitamiento de las protecciones sociales, pobreza, desigualdad) que la ofensiva neoliberal “revitaliza” la “teoría del capital humano” y la “teoría del capital social”. (Cardoso Da Motta, 2007; Stein, 2003)

Conservando los fundamentos de la “teoría del capital humano” las políticas de “Desarrollo del Milenio” se encuadran en un nuevo paradigma introducido por los organismos internacionales: BM, CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero principalmente por el BM, fuente mundial de asistencia para el desarrollo y propulsor de políticas orientadas a estimular la “productividad” de los sectores más pobres, a través de dos tácticas fundamentales: (i) el acceso a servicios básicos (educación, salud y alimentación), y (ii) la difusión de valores tales como la “solidaridad”, el “cooperativismo”, la “reciprocidad”. Así, la visión “renovada” de lo social viene de la mano con el paradigma del “Desarrollo Humano”, reafirmando la idea que la “inversión en las capacidades” del individuo aumentará su productividad, y en consecuencia, producirá mayores niveles de bienestar en su vida y en la de su familia. De esta manera, la idea de “productividad” es la

mediación que se establece entre la "teoría del capital humano" y la "teoría del capital social". (Cardoso Da Motta, 2007; Stein, 2003; Álvarez Leguizamón, 2008)

El BM siguiendo las revisiones sobre la teoría del "capital humano" que incorporan aspectos asociados al "capital social", como la cooperación, la asociación, la solidaridad y la confianza establecida entre grupos y redes de una comunidad, lo define como:

(...) un amplio rango de conocimiento, destrezas y capacidades que las personas necesitan para la vida y el trabajo. Estas destrezas y capacidades están comprendidas en tres categorías principales: trabajo, familia y comunidad. En el trabajo se destaca, la autodisciplina y el trabajo en equipo como destrezas y capacidades necesarias para obtener y conservar un trabajo independientemente de la competencia técnica para realizarlo. En la familia, la capacidad para cuidar de la salud, destrezas como la progeneración y el manejo o resolución de conflictos. Y la comunidad, permitiría desarrollar destrezas y capacidades referidas al sentimiento de pertenencia, gozar de sus privilegios y protecciones y vivir de acuerdo con sus obligaciones. (Banco Mundial, 2007, p. 24)

La "reconquista" de la "teoría del capital social" pasa a constituirse en el fundamento de las políticas de desarrollo para el nuevo milenio, promoviendo proyectos focalizados para la producción de capital social en comunidades pobres como forma de aliviar la pobreza ampliamente extendida y profundizada en los noventa. (Cardoso Da Motta, 2007)

(ii) Capital Social: confianza, solidaridad y reciprocidad

En las Ciencias Sociales existe una gama de definiciones y posturas conceptuales sobre las aplicaciones de la noción de "capital social" que enfatizan ya sea, la capacidad de movilizar

recursos, la pertenencia a redes, las fuentes o razones que lo originan, las acciones individuales o colectivas que la infraestructura del “capital social” posibilita, o las consecuencias y resultados positivos o negativos que éste puede generar. Las producciones sobre el tema desde los organismos internacionales toman como referencia la obra de Robert Putnam, apuntando también otros estudios como los de Francis Fukuyama, James Coleman, Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini. (Arriagada y Miranda, 2003; Cardoso Da Motta, 2007)

El término ganó visibilidad en la década del noventa, en un contexto que como fue expuesto revaloriza la “teoría del capital humano” a partir de elementos que refieren al “capital social” que posee el individuo, la familia y la comunidad. No obstante, su origen se remite a 1916 cuando Lyda Hanifan lo usa para analizar centros comunitarios de escuelas rurales (con la intención de mostrar la importancia de la participación comunitaria en el desempeño exitoso de las escuelas), posteriormente en la década del sesenta y setenta fue retomado para explicar las densas redes urbanas, como por ejemplo por la urbanista Jane Jacobs para elogiar la vida vecinal en las metrópolis modernas, o Glenn Loury para analizar el legado social de la esclavitud. En los ochenta aportan un análisis más elaborado Coleman y autores denominados “neoinstitucionalistas” (Douglas North, Robert Bates, James March, Johan Olsen y Mark Granovetter), que sumaron a la discusión sobre el tema y afirmaron la perspectiva económica del concepto a través de la idea del “empoderamiento”. El debate contemporáneo es colocado por Putnam y sus críticos (Portes y Ladd), y Fukuyama, sumado en los noventa y comienzos del nuevo milenio a producciones y discusiones sobre el tema de diversos organismos internacionales, razón por la cual haremos referencia a las obras de estos dos autores, lo que no supone desconocer la importancia que sobre el debate tienen otros estudios. (Cardoso Da Motta, 2007; Stein, 2003; Putnam, 2002)

Los trabajos de Putnam ampliando la noción planteada por Coleman (lo relevante para este autor, son las normas y las obligaciones mutuas que imponen las relaciones de confianza que revisten la vida social), destacan la confianza, solidaridad, cooperación, y las normas de comportamiento como elementos constitutivos de las instituciones y relaciones de “capital social” que refuerzan los grupos sociales. (Arriagada y Miranda, 2003; Cardoso Da Motta, 2007)

Señala Putnam que el capital social tiene una faceta individual y otra colectiva, esta distinción hace referencia, en primer lugar, a que los individuos establecen vínculos que benefician sus propios intereses, y en segundo, que el capital social puede tener “externalidades” que afectan a la comunidad en sentido amplio, es decir:

(...) un individuo con buenas relaciones en una sociedad escasamente conectada no es tan productivo como otro con buenas conexiones en una sociedad bien conectada. Y hasta los individuos escasamente conectados pueden obtener algunos beneficios excedentarios por el hecho de vivir en una comunidad con buenos vínculos. (Putnam, 2002, p.16)

Para este autor la importancia del entramado de vínculos sociales radica también, en las normas de conducta que sustentan, es decir, que las redes implican más que meros “contactos”, suponen redes de compromiso comunitarios, obligaciones mutuas, que fomentan normas sólidas de reciprocidad, “(...) yo hago esto por ti ahora, con la esperanza de que tú, (o quizá algún otro) me devuelva el favor”. (Putnam, 2002, p.17)

De modo que, el término “capital social” trabajado por Putnam destaca el grado de confianza, las normas de comportamiento y el nivel de asociatividad existente entre los miembros de una sociedad. Siendo así, los “atributos” o “capacidades” en el plano individual están asociados al grado de integración social del individuo en la red de “contactos sociales” del plano colectivo. Desde esta lectura, la capacidad de un individuo, grupo, o comunidad de establecer lazos de confianza, desarrollar comportamientos de cooperación, y reciprocidad, produciría impactos o interferiría en la conducción de políticas públicas destinadas al bienestar colectivo. En otras palabras, a mayor grado de confianza en una comunidad mayor probabilidad que se produzcan eventos cooperativos que movilicen la conducción de las políticas públicas destinadas al bienestar colectivo. (Putman, 2002; Cardoso Da Motta, 2007)

A saber:

Nessa perspectiva, o “capital social”, que “diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”, é mais importante para o equilíbrio social, para a estabilidade política, para a “boa governança” e para o desenvolvimento econômico, do que o capital físico ou humano é um potencial moral que garante a coesão social. (Cardoso Da Motta Apud Putnam, 2007, p.201)

En esta perspectiva, si los problemas sociales remiten a cuestiones del orden de la moral, la respuesta a los mismos debe referir a esos términos a modo de garantizar la “cohesión social”, entendida ésta, como motor de desarrollo de la sociedad. En este sentido, es posible establecer elementos comunes con la obra de Durkheim (1987), en la cual la división del trabajo aparece como un elemento meramente instrumental necesario para el desarrollo de las sociedades complejas, y la creación de la realidad humana estaría lograda por la realidad moral de la sociedad, -razón colectiva traducida en normas morales que permiten superar la animalidad-, es decir, la superioridad moral colectiva –autoridad- permitiría trascender intereses individuales por objetivos más elevados. Así la división del trabajo es una estructura de cohesión social, y su importancia radica en la solidaridad que genera entre los individuos, (basada en normas morales generales, coercitivas y exteriores a los individuos), que permite a éstos desplegar formas “normales” de integración social.

Para Durkheim (1988, p. 58-61) es posible establecer medidas “terapéuticas” para “corregir” los problemas de integración que el desarrollo de la sociedad moderna presenta. La idea de cambio supone entonces, corregir las formas “anormales” o “patológicas” de integración que pongan en cuestión el equilibrio social, mediante operaciones de carácter científico, “estadísticas”, que desembarazadas de todo elemento extraño -“subjetivo”- arrojen luz sobre ciertos “estados del alma colectiva” y permitan superar la conflictividad.

Tanto en Durkheim como en Putnam hay una tendencia a ocultar la naturaleza conflictiva de clase producto de la relación capital-trabajo. En sus estudios el conflicto sería un evento improductivo en el proceso de desarrollo del bienestar material y social para el colectivo, a

partir de este supuesto exaltan la “cultura cívica” que relaciona la esfera estatal con la sociedad civil a través de la confianza, solidaridad y reciprocidad. (Cardoso Da Motta, 2007) Más recientemente, los estudios de Fukuyama diferencian el “capital social” de otros tipo de capital, este autor entiende que el “capital social” es transmitido a través de mecanismos culturales (la religión, los hábitos, la tradición), y no puede ser adquirido mediante actividades inmediatas, como el “capital humano” que puede adquirirse a través de la capacitación, por ejemplo. Fukuyama define por capital social: “(...) normas o valores compartidos que promueven la cooperación social”. El valor en la confianza que conforma y sustenta el “capital social” emerge de la práctica conforme a hábitos, costumbres, y actitudes morales, en fin, conforme a la cultura de cada sociedad. (Fukuyama, 2003, p. 37)

Sus estudios señalan que dada la polarización entre ricos y pobres que supone una amenaza para la cohesión social, más que la implementación de políticas macroeconómicas es necesario construir “(...) uma sociedade civil forte e dinâmica, com estruturas familiares fortes e estáveis e instituições sociais perduráveis”. (Cardoso Da Motta Apud Fukuyama, 2007, p.209-210)

De esta manera, se fortalecería el capital social a partir de la estrecha relación de confianza entre los individuos. Una sociedad civil “fuerte” y “dinámica” no se consigue por medio de “decretos” sino a través de una política que atienda la cultura de la sociedad, así la vitalidad de las relaciones sociales están condicionadas al grado de confianza entre los individuos, y de éstos con las instituciones sociales. (Cardoso Da Motta, 2007; Fukuyama, 2003)

El BM (2000, p.18), retomando y haciendo suyos estos planteos, entiende que la noción de “capital social” remite a “(...) las redes y relaciones que fomentan la confianza y la reciprocidad y determinan la calidad y cantidad de las interacciones sociales”. Siendo así, “(...) sirve como mecanismo de garantía para los pobres que no tienen posibilidades de acceder a alternativas basadas en el mercado (...)”, y sus expresiones más importantes se dan a través de la educación, de los servicios de salud, en las relaciones de proximidad comunitarias, en la construcción de instituciones políticas competentes y responsables, así como en la aparición de mercados libres capaces de competir en la economía global.

Como ya indicáramos, la formación y la educación, en tanto elementos movilizados del “capital humano” se mantienen en el centro de la propuesta de desarrollo, con la función

agregada de consolidar “acciones solidarias y cooperativas” entre los pobres, “empoderamiento” y participación de las comunidades empobrecidas, esto es, “capital social”. Como forma de resolver el “conflicto social” y “atacar” los mecanismos de reproducción de la pobreza, el “círculo vicioso” de la pobreza asociado a la transmisión intergeneracional de ciertas “incapacidades”, a la falta de habilidades, de preparación, o de capacitación, las propuestas de intervención remiten a relaciones de reciprocidad y solidarias basadas en la confianza, que no pasa por vínculos mercantiles, sino que pretenden constituirse en una práctica que revitalice y potencie aquellos recursos generados por las redes comunitarias y familiares para garantizar la propia supervivencia. Así la “renovada” visión sobre la pobreza inspirada en los desarrollos sobre la “teoría del capital humano” y la “teoría del capital social”, refuerza una representación sobre los pobres circunscripta a los “atributos” del orden personal: “incompetentes” para distinguir “las mejores oportunidades” y de comportamientos “moralmente dudosos”.

De esta forma, la teoría del capital social es “rescatada” para ser incorporada como mecanismo de hegemonía que opera a través de las “políticas de desarrollo” impulsadas a instancias internacionales:

(...) o aperfeiçoamento das estratégias do sistema de controle do capital pode ser observado não somente nas formas cada vez mais eficazes de extração do trabalho excedente, mas também nos mecanismos de legitimação da ordem capitalista em sua totalidade e nas suas obrigações ormas cada vez mais sutis e eficazes de resignificar demandas dos setores populares e dos movimentos de esquerda. (Cardoso Da Motta, 2007, p.189)

En síntesis, entendida la pobreza en esta discursividad hegemónica como una cuestión individual y no social resultado de déficits individuales y familiares en la acumulación de “capital humano”, las categorías prácticas que expresan su lógica utilitaria refieren a la “formación de capacidades” y “productividad de los pobres”. (Álvarez Leguizamón, 2011)

Este carácter economicista y minimalista de la intervención en lo social toma expresiones concretas en propuestas que enfatizan, por un lado, las “capacidades familiares” en referencia directa al desarrollo de las generaciones más jóvenes (niñez y adolescencia), como por ejemplo lo son las iniciativas: AFAM-PE, TUS, y el PC, y por otro, en la formación de capacidades a partir de lo grupal y las redes de proximidad, valorizados como espacios de formación en valores de solidaridad y cooperativos, y alicientes de “acciones productivas” autogestionadas para promover la integración social, a lo cual también los casos de análisis hacen alusión.

Podríamos señalar a grosso modo, a partir del esquema de asistencia formulado desde el MIDES¹⁹, que aquellas propuestas de intervención centradas particularmente, en aspectos socioeducativos, sociolaborales y de participación ciudadana que colocan especial énfasis en la capacitación, la educación-formación, la participación y la autogestión, materializan de diverso modo, los propósitos de movilizar prácticas en torno al cooperativismo, la solidaridad, la reciprocidad, como forma de servirse “(...) de los propios recursos de subsistencia que en condiciones de pobreza ofrece la economía informal a través de las estrategias doméstico-comunitarias”²⁰. (Salvia, 2011, p.109) Entendemos que este tipo de respuesta a la pobreza, bajo el supuesto que estas poblaciones no están insertas en la sociedad debido al alejamiento del mercado más dinámico dadas las escasas oportunidades que la falta de “capacidades” les genera, se formulan como alternativas, como “oportunidades” de inserción en un tipo de economía autogestionada que explora y recupera las estrategias de sobrevivencia y formas de sociabilidad desarrolladas por esta población, y que considera fortalecer los lazos solidarios y cooperativos. Se procura que estas iniciativas que hacen parte de la economía informal, se inscriban en la órbita institucional de la asistencia como forma de establecer un circuito económico-productivo propio a la condición de pobreza, lo cual a su vez, permite no sólo conocer las formas de autosuficiencia que esta

¹⁹ La presentación del esquema programático del MIDES será detallado en el Capítulo III.

²⁰ Por iniciativas “doméstico-comunitarias” la tradición académica se refiere al campo de relaciones y estrategias de tipo económico dirigidas al hogar o a algunos de sus miembros a modo de proveer recursos para la reproducción del grupo, éstas incluyen actividades realizadas con medios de producción propios, empleos asalariados o autoempleos remunerados e, incluso, las tareas domésticas. (Salvia, 2011)

población se procura sino que controlar los canales y espacios de circulación y socialización que alcanzan.

Desde la década del ochenta hasta nuestros días, la incidencia de los organismos internacionales ha desempeñado un papel relevante en la configuración y orientación de las estrategias de combate a la pobreza impulsadas en toda América Latina. La construcción gradual de una agenda de reforma social para la región (llamadas de “primera generación” en los ochenta y de “segunda generación” en los noventa), encabezada fundamentalmente por el BM y el BID, remite a un conjunto de criterios y “recomendaciones” que expresan una concepción sobre el fenómeno de la pobreza de acuerdo a los fundamentos aquí analizados, que se hace común a las estrategias dispuestas en los distintos países de la región para “administrar la pobreza”. (Barba, 2004; Vecinday, 2010)

1.3 Los programas de transferencias monetarias condicionadas: símbolo de la nueva “administración” de la pobreza

Las propuestas de PTRC representan nueva manera de actuar frente a la pobreza y un nuevo tipo de programa de asistencia social, que desde los noventa se constituyen en los principales instrumentos de combate a la pobreza para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Las primeras iniciativas se implementaron a mediados de la década de 1990 en Brasil y México, y actualmente dieciséis países cuentan con PTRC, alcanzando poco más del 12% de la población latinoamericana. Los propósitos centrales de estos programas apuntan, en el largo plazo, a incrementar el capital humano y el desarrollo de capacidades, y a reducir la pobreza en el corto plazo. El mecanismo de la asistencia monetaria es empleado como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de servicios (fundamentalmente sanitarios y educativos), a modo de reducir los déficits de acumulación de capital humano y fomentar el desarrollo de capacidades como estrategia para atacar las causas de la reproducción de la pobreza. Éstos se diseñan con la intención de modificar las estrategias familiares ante la adversidad económica, ya que entienden que los hogares

pobres, ante el descenso en su ingreso real, incorporan en diversas formas de empleo precario a las mujeres, los jóvenes y los niños. Se halla que estas estrategias tienen costos en el largo plazo para el desarrollo de capital humano tanto de los niños/as como de los jóvenes, al sustituir escolaridad por el trabajo, siendo esta la causa fundamental que explicaría la reproducción intergeneracional de la pobreza. (Barba y Valencia Lomelí, 2011; Villatoro, 2007; Valencia Lomelí, 2008)

La implementación de los PTRC es impulsada y apoyada por diversos organismos internacionales como el PNUD, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el BM, el BID, contando además con el apoyo de numerosos gobiernos de América Latina. (Barba y Valencia Lomelí, 2011) Existe un convencimiento por parte de los organismos financieros internacionales, y por parte de sectores académicos involucrados, de la eficiencia administrativa, solvencia teórica y financiera de los PTRC. Instituciones financieras internacionales como el BID ha apoyado con créditos por 4.5 millones de dólares entre el 2000 y 2005, que es precisamente, el período de mayor generación de programas. (Valencia Lomelí, 2008)

Para el BM (2009, p.37), a pesar de las diferencias de enfoques que toman en la región, el modelo básico refiere a proporcionar ingresos a individuos y hogares pobres “(...) que, por algún motivo, no son capaces de obtener ingresos a partir del mercado laboral (...)”, a la vez que promover la inversión en capital humano.

El supuesto del que parten refuerza la interpretación de la pobreza como resultado de los déficits de capital humano y activos que enfrentan los pobres, de ahí que la mayoría de los gobiernos de la región haya considerado la inversión en capital humano como una de las estrategias más importantes en el campo de la asistencia. (Barba y Valencia Lomelí, 2011)

De esta manera, representan una continuidad de las reformas económicas de los ochenta y noventa, y las políticas de protección implementadas a partir de éstas. Estas iniciativas sustituyeron el esquema de fuerte participación del Estado que, a pesar del acceso segmentado a la protección social estaba centrado en la noción de universalización de la oferta de servicios sociales, por un sistema de políticas focalizadas y minimalistas, que actualmente están reconfiguradas a partir de la ampliación de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres. Estos programas, representativos de las

transformaciones en las formas de intervenir en lo social, buscan actuar frente a la necesidad del sistema capitalista de adecuar y compatibilizar los instrumentos en el campo social con la lógica del mercado. (Villatoro, 2007; Valencia Lomelí, 2008)

En esa línea, una característica de estos programas que ha sido central en su expansión, es su bajo costo en comparación con el Producto Bruto Interno (PIB) y con los gastos sociales en general en los países de América Latina, en los que el gasto medio orientado al campo social es de apenas 12,5% del PIB, y éstos significan una inversión promedio de 0,32% del PIB. (Valencia 2008)

La búsqueda simultánea de eficiencia y equidad expresada en la vinculación entre alivio a la pobreza en el corto plazo y desarrollo del capital humano en el largo plazo, a partir del empleo de un enfoque multidimensional sobre la pobreza, permitiría intervenir sobre diferentes dimensiones del bienestar de toda la familia. Esta asociación, que se explica en la creciente convicción entre los diseñadores de política en la región asume que la intervención simultánea en distintas dimensiones del capital humano y capacidades de todos los integrantes del hogar producirá un mayor impacto de la medida. Otro trazo distintivo de estas propuestas, es que desde el diseño contemplan sistemas de monitoreo y evaluación para la gestión, el aprendizaje y el incremento de la transparencia. (Villatoro, 2007)

En la extensión y legitimación de los PTRC han sido de particular importancia las evaluaciones y la promoción de los resultados por los organismos institucionales y académicos evaluadores involucrados. No obstante, los evaluadores de estos programas, los gobiernos y las agencias multilaterales con el propósito de justificar su implementación y continuidad suelen hacer referencia a una serie de supuestos que no han sido demostrados²¹. En otras palabras, no hay consenso sobre los impactos de estas iniciativas y el logro de sus objetivos centrales. (Valencia Lomelí, 2008; Barba y Valencia Lomelí, 2011)

Las interrogantes y dudas sobre sus resultados parten de un balance general de evaluaciones e investigaciones más críticas que la visión “triumfalista” oficial en los siguientes aspectos:

²¹ Estos supuestos afirman que los PTRC llegan efectivamente a los más pobres, impactan positivamente en la acumulación de capital humano, posibilitan la reducción de la pobreza en el corto y largo plazo, disminuyen la desigualdad, son capaces de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y son eficientes en términos de costos. (Valencia Lomelí, 2008; Barba y Valencia Lomelí, 2011)

- (i) desempeño educativo e impactos sobre el trabajo infantil: diversas evaluaciones concluyen que ha sido exitoso, sobre todo, en incrementar la asistencia escolar y las tasas de inscripción, pero los resultados son menos positivos, o menos claros, en cuanto al aprendizaje y la calidad de la oferta educativa. Esta crítica se funda en evidencias empíricas que muestran, que mayor escolaridad no necesariamente supone acumulación de capital humano. Parte de los estudios cuestionan y concluyen que para la teoría que sustenta estos programas la acumulación de capital humano equivale a mayor escolaridad. En relación al trabajo infantil se evidencia un impacto positivo, aunque hay excepciones según se trate de varones o mujeres; y también hay una cierta ambigüedad de los objetivos en relación a los jóvenes y adolescentes. En general, no está suficientemente claro si se busca promover la inserción de este grupo en labores productivas, o su permanencia en el sistema educacional. Tampoco hay certezas para determinar si son efectivos para que los hijos y jóvenes de las familias incluidas en el programa logren escapar de la pobreza, por tanto, queda en la incertidumbre si éstos cumplen o no con su misión original de abatir el “círculo vicioso” de la transmisión intergeneracional de la pobreza;
- (ii) desempeño en salud, consumo y alimentación: las evaluaciones muestran impactos positivos tanto en el incremento de los cuidados preventivos y vacunación, como en la asistencia a centros de atención primaria de salud y en la reducción de enfermedades. Así también muestran un incremento en el consumo general y alimentario, pero en términos de indicadores nutricionales los resultados son mixtos. Por ejemplo, la evaluación de 2004 del programa Progresá de México señala que no fue posible detectar un impacto positivo sobre la disminución de la anemia o así como en el peso y talla de los niño/as;
- (iii) impactos en la reducción de la pobreza (enfoque de corto y largo plazo): la discusión se aproxima a concluir que son mayores los impactos de estos programas en reducir la intensidad o brecha de la pobreza y menores los referidos a la reducción de la pobreza. Barba y Valencia Lomelí (2011, p. 206), en este aspecto refieren a la “ilusión económica” creada por el discurso de la inversión en el capital humano que da por sentado, que individuos sanos, mejor alimentados y escolarizados podrán

enfrentar e integrarse al mercado. Aspecto que es cuestionado por la evidente e insuficiente capacidad de las políticas económicas convencionales para generar empleos estables y de calidad, y que está ligada a la suposición que este tipo de programas son eficaces para controlar la inseguridad económica. De esta forma, se construye un “escenario ilusorio” que concibe que los individuos pueden desarrollar sus vidas al margen de limitaciones económicas, en economías donde el crecimiento genera oportunidades de ingresos suficientes y de buena calidad, y donde entonces, “la reproducción de la pobreza es un tema relacionado con malas prácticas familiares”;

- (iv) desempeño y eficiencia: en términos generales se concluye que sí llegan a la población objetivo, y que si bien hay algunos problemas de diseño que generan o pueden generar errores de exclusión (debido a la falta de servicios en las áreas más pobres y alejadas, falta de acuerdos en los criterios de focalización en países de territorio amplio como Brasil, entre otros como los referidos a la documentación exigida), logran “captar” la población estimada;
- (v) impactos en las relaciones sociales (comunitarias): esta cuestión presenta elementos contradictorios, por una parte, diversos actores fortalecen redes sociales en procesos de participación y se potencian con los activos transferidos, pero por otra parte, las evaluaciones destacan los conflictos y tensiones que se producen como resultado de la focalización y los pasos para acreditar las responsabilidades. Además, se presenta la paradoja entre una suerte de identidad estigmatizada que se genera entre “los participantes” de los PTRC con el resto de la sociedad, y la suerte de “universalidad” que adquieren éstas en las comunidades “pobres” donde “el estigma no parece ser un problema” ya que se comparte la “misma suerte”;
- (vi) impactos en las relaciones sociales (género): desde el diseño la mayoría de los programas le otorgan un papel central al rol de la mujer, bajo el supuesto que será “la mejor administradora” de los recursos. Ello conduce a resultados contradictorios que muestran elementos importantes en relación al fortalecimiento de las mujeres (el peso en el hogar de las madres, su autoestima, su relación con otras mujeres, la reducción de la brecha educativa), a la vez que evidencian la sobrecarga en las labores y

responsabilidades imputadas a éstas, que culmina reforzando la desigual y tradicional división del trabajo al interior de los hogares. Las críticas en este aspecto se sintetizan en la idea que sin un enfoque, que supere el “maternalismo” o “familiarismo” las mujeres tendrán serias dificultades para integrarse al empleo productivo fuera del hogar de manera menos precaria y menos proclive a la simple reproducción de la pobreza. (Valencia Lomelí, 2008, p.505-515; Villatoro, 2007)

Valencia Lomelí (2008) apunta que otra de las interrogantes que plantean estos programas es en torno a la participación ciudadana, que limitada generalmente a mecanismos de corresponsabilidad, puede ser asumida como fortalecimiento ciudadano con derechos y deberes compartidos entre autoridades y ciudadanos, pero también como tutelaje de los individuos por parte de las instituciones asistenciales a través de la exigencia de cumplimiento de las responsabilidades y el requerimiento de modificación de las conductas. A estos elementos Barba y Valencia Lomelí (2011) agregan lo que llaman “ilusión política”, que refiere a la concepción de la relación directa entre individuos pobres y Estado, a modo de evitar la utilización política discrecional de estos programas, tal como sucedió en algunos casos con los Fondos de Inversión Social (FIS) implementados en la década del ochenta. Los autores destacan que esta ilusión, se contradice con evidencia empírica que demuestra la utilización de éstos en la política electoral como medio de cooptación de votos.

En síntesis, si bien las evidencias examinadas demuestran que los PTRC son relativamente eficaces para lograr mejoras en distintos campos, ello no los constituye en mecanismos eficaces para reducir la pobreza, ya que dejan a un lado el tema de la insuficiencia y precariedad del empleo, tampoco han logrado desarrollar un esquema que permita universalizar los derechos sociales, como tampoco se han alejado de prácticas clientelistas que históricamente han caracterizado a la política social en la región. Este conjunto de elementos y aspectos que explican el problema de la pobreza como un problema de malas prácticas familiares o de ingresos familiares insuficientes, reduce la política social a acciones asistenciales y micro financieras que desestiman elementos estructurales como la baja generación de empleo y la baja calidad de los generados por mercados excluyentes o en

crisis, y las limitaciones o incapacidad que encuentran los Estados para formular sistemas de protección social de trazos universalistas. (Barba y Valencia Lomelí, 2011)

1.3.1 Breve reseña de los orígenes y recorrido de las transferencias monetarias en Uruguay

El recorrido del sistema de protección social uruguayo presenta una importante experiencia en materia de transferencias monetarias que particularmente se vincularon con el clásico sistema de seguridad social y la articulación al mercado de empleo formal, conformando un sistema de protección social para los trabajadores formales y sus familias contra distintos riesgos sociales, incluida la pobreza. El régimen de transferencia monetaria que en nuestro país se instrumentó desde mediados del siglo XX, y las sucesivas reformas a la que fue sometido, es ilustrativo de la valoración que a este sistema se le imputa como mecanismo de protección.

En Uruguay las AFAM datan precisamente desde la década del cuarenta, momento en que el sistema de seguridad se encontraba en una fase de expansión de la cobertura. En 1943 se aprobó mediante la Ley N° 10.449 la creación de las Cajas de Compensaciones de Asignaciones Familiares con carácter obligatorio para el sector privado. Este beneficio se instituye en el marco de la regulación del conflicto capital/trabajo a través de los Consejos de Salarios. De esta manera, la primera versión de las AFAM fue concebida en términos de un complemento salarial para solventar los gastos de los hogares, favoreciendo las “obligaciones” del “jefe de familia” con su núcleo de referencia. Cabe destacar que esta compensación no estaba ligada a la productividad del trabajador sino a la composición de su hogar respecto de las “cargas infantiles”, y su monto no se computaba en el cálculo de los aportes laborales, lo cual reforzaba la naturaleza asistencial de la prestación. (Midaglia y Silveira, 2011)

Midaglia y Silveira (2011) analizan los archivos parlamentarios que dieron origen a estas prestaciones, y destacan que a pesar de inscribirse en el sistema de seguridad social, se

formularon estableciendo condicionalidades relativas a la asistencia de los niños/as a centros de educación básica, contribuyendo de esta forma a normas vigentes en el país sobre la obligatoriedad de la enseñanza pública formal para la población infantil. En 1950 fueron sometidas a importantes modificaciones, con la sanción de la Ley N° 11.618 se creó el Consejo Central de Asignaciones Familiares y un Fondo único de aporte obligatorio, a la vez que prohibió el funcionamiento de “cajas propias” del sector privado y se reafirmó, y extendiendo la obligatoriedad de las contrapartidas educativa tornándolas extensivas hacia adolescentes entre los 14 a 16 años, quienes comenzaron a recibir el beneficio siempre que se verificara su concurrencia a centros educativos. Esta prestación fue objeto de sucesivas modificaciones; en 1958 se extendió a los desocupados del área de Industria y el Comercio; en 1960 se incluyeron a los hijos de jubilados y pensionistas de dicha área; y posteriormente, en 1966 y 1967, se atendió a los desempleados del sector rural y luego a las trabajadoras domésticas. Además, se extiende la edad de la población potencialmente beneficiaria hasta los 18 años cuando presentaran algún tipo de discapacidad física o psíquica. Y recién en 1960 se legisló a favor de la aplicación de este beneficio para el sector público bajo el concepto de salario familiar.

En 1980 el sistema de AFAM, fines del período dictatorial, sufrió un nuevo ajuste mediante el Decreto-Ley 15.084. Allí la cobertura se redefine incluyendo a la totalidad de los dependientes menores de edad de los trabajadores del sector privado, de los que se encuentran en seguros de desempleo, de los vendedores de diarios y revistas, de los pequeños productores rurales y de los jubilados y pensionistas de las distintas Cajas de retiro. Este Decreto-Ley extiende la edad límite para recibir la transferencia hasta los 18 años sin considerar la condición física y/o psíquica, y se incluyen a las embarazadas desde el inicio del período de gestación. Así se expanden las condicionalidades de tipo educativo, contemplando el ciclo secundario completo (medio y superior) y se agregaron controles sanitarios y de salud para las mujeres embarazadas. Nuevamente en 1999 mediante la sanción de la Ley 17.139, se vuelve a ampliar el universo de beneficiarios, incluyendo a los hogares pobres integrados por población infantil, independientemente de la vinculación de algunos de sus miembros al mundo del trabajo formal, lo que marca el abandono de la condición de prestación contributiva. En el pasado inmediato, e inmediateamente a la crisis

que afectó al país en 2002, el sistema vuelve a ser reformulado en 2003. La aprobación de la Ley 17.748 especifica el alcance de la prestación a manera de incorporar a sectores excluidos de las normas anteriores. Así, se incorpora al sistema los niños/as y adolescentes pertenecientes a hogares cuyos ingresos fueran menores a tres salarios mínimos, se mantienen las condicionalidades planteadas por la Ley 15.084²² y se agrega la obligatoriedad de controles de salud para el conjunto de beneficiarios. (Midaglia y Silveira, 2011) Finalmente, con el PES se introduce la última modificación del régimen²³.

Para De Martino y Vecinday (2012) las innovaciones en el régimen de las AFAM implicaron una redefinición de los cometidos de esta política en el sistema de protección social a partir de las transformaciones que se procesan en el mundo del trabajo, que han sido el telón de fondo sobre el cual se procesan las modificaciones en el sistema de protección social y que hace necesario repensar los mecanismos del seguro y la asistencia.

En síntesis, uno de los aspectos centrales de las nuevas formas de gobierno y regulación sobre la pobreza, que comprende el nuevo arte de gobierno neoliberal, consiste en un conjunto de reglas, estrategias y mecanismos para ahorrar recursos institucionales y maximizar los individuales, familiares y locales. La peculiaridad de esta nueva modalidad es que “(...) no tiene como objeto al trabajo, ‘sino el no trabajo’ –la desocupación o el empleo precario–, la vulnerabilidad que espulga minuciosamente en los llamados *insatisfactores* o en cuáles son las necesidades ‘básicas’ no satisfechas (...)”. Razón por la cual, “(...) ha dejado de ser una ‘tecnología disciplinaria del trabajo’ y ha pasado a ser una tecnología disciplinaria

²² Este régimen de AFAM está dirigido actualmente a hogares de menores ingresos, que son considerados “no pobres” de acuerdo a los criterios de medir la pobreza oficialmente, que cabe recordar es mediante la Línea de Pobreza (LP). El procedimiento consiste en la construcción de una LP que utiliza la metodología 2006 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), a partir de datos de consumo de un estrato socioeconómico de referencia y de estimaciones normativas sobre requerimientos mínimos nutricionales. La información para considerar el estrato de referencia surge de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares, la última encuesta se realizó entre el 2005 y 2006, a partir de esta encuesta se identifica un estrato de referencia, que en 1996 fueron los hogares ubicados en el segundo decil de ingresos. Una vez definido ese grupo, se establece una canasta básica alimentaria (CBA) del gasto correspondiente a alimentos y como canasta básica no alimentaria (CBNA) el resto de los gastos del estrato de referencia, tales como gasto de transporte, salud, educación, entre otros. De acuerdo a esta metodología será considerado pobre, el hogar cuyo ingreso per cápita ajustado por escalas de equivalencia no supere el valor de la LP. (Reporte Social, 2013) De esta forma, la construcción de la LP pone de manifiesto que es un mecanismo ajustado a una concepción minimalista sobre las condiciones básicas para la sobrevivencia.

²³ Señalan Midaglia y Silveira (2011), que la reciente reforma contribuyó a simplificar el régimen, ya que hasta el momento operaban cuatro distintos: el que amparaba a los trabajadores privados formales, el que amparaba a los funcionarios públicos, y dos que brindaban cobertura a los hogares de menores ingresos.

de las poblaciones pobres (...)” que se establece a partir de una relación precaria o nula con el trabajo o bajo condiciones de superexplotación. Siendo así, las estrategias de combate a la pobreza se constituyen en tácticas que no tienen por objeto de disciplinamiento la vida de los trabajadores, sino que se configuran como dispositivos de vigilancia de ciertos grupos o individuos extremadamente pobres o vulnerables. (Álvarez Leguizamón, 2011, p.263)

Las transformaciones en el orden social comprenden y explican la emergencia de alternativas para administrar la pobreza que se ofrecen como “reguladoras” de las problemáticas en un contexto de debilitamiento de los mecanismos e instituciones de protección y bienestar social. Estas iniciativas de alivio a la pobreza incorporan cambios en los mecanismos de intervención propuestos desde el Estado, pero sin generar transformaciones de los modelos existentes para intervenir en el campo social. La continuidad de criterios encaminados a mantener y promover el desarrollo de economías de mercado se sirve de una agenda social regional establecida para abordar las problemáticas en torno a la pobreza y pobreza extrema, y ello contribuye a comprender por qué los PTRC se extendieron en la región pese a las diferencias nacionales y de orientación político-ideológica de los gobiernos. De este modo, el sistema de protección uruguayo ha formulado una “modalidad de administrar” la pobreza, cuyas alternativas “reconquistan” viejos criterios de intervención que se explican en el contexto sociopolítico y en las tendencias en materia de reforma social ensayadas en la región.

CAPÍTULO II

Trayectoria de las reformas del sistema de protección social en el pasaje del siglo XX al siglo XXI en Uruguay

2.1 Elementos centrales que identifican las reformas del campo social en el siglo XX

Uruguay desde inicios del siglo XX fue un país que logró combinar de manera relativamente exitosa aspectos económicos, políticos y sociales. En las primeras décadas del siglo se alcanzó un sistema institucionalizado de políticas sociales que dotó de alta legitimidad a esa matriz de bienestar. No obstante, cabe recordar que cada modelo de desarrollo implicó, bajo distintas circunstancias, que algunos sectores de la población tuvieran restringido el acceso al bienestar. A pesar de ello, los especialistas destacan el logro del país en materia de protección y bienestar en comparación con el resto de los países de América Latina. Distintos estudios muestran que el sistema de protección se consolidó en los primeros treinta años del siglo XX y fue extendiendo progresivamente su rasgo universalista hasta el golpe de Estado de 1973. (Midaglia, 2008 b; Katzman, Filgueira y Furtado, 2000)

La cultura política democrática que se fue instalando en el país, se asoció con ciertos grados de redistribución social mediante intervenciones públicas universales, y supuso la consolidación de un entramado institucional público encargado de proveer bienestar según el área de referencia, sustentado en coaliciones sociopolíticas que intermediaban intereses de diferentes actores colectivos (sindicatos, gremios empresariales) que apostaron a consagrar ciertas dosis de redistribución económica para respaldarlo. Pese a las dificultades de acceso a la protección social para algunos sectores de la población, hay consenso en que “(...) el sistema de bienestar uruguayo no sólo se inauguró temprano sino que fue lo suficientemente inclusivo de los diversos sectores sociales”. En este escenario la materialización de los

derechos sociales consistió en la generación de un sistema de bienestar y protección que edificado sobre el mercado de empleo y complementado por la extensión de las funciones secundarias del Estado (sanidad y educación), se caracterizó por la instalación de servicios sociales universales que cubrían casi la totalidad de los riesgos sociales de la época. (Midaglia, 2008 b, p.87; Midaglia, 2011)

La integración social suponía, fundamentalmente, redistribución de riquezas entre los distintos estratos sociales y permitió recrear una sociedad jerarquizada pero de semejantes. Bajo la noción de promoción de “igualdad de oportunidades”, parámetro político que respaldaba las intervenciones públicas universales, luego de la crisis del 29’ la integración social se convirtió en una pieza política clave para responder y demostrar que en un marco de producción y acumulación capitalista había “lugares diferenciados pero respetables” para el conjunto de los estratos sociales, que se traducían en un “piso mínimo” y uniforme, de relativa calidad según el sector de política pública, permitiendo que los diversos estratos sociales, principalmente los más desfavorecidos y los medios, dispusieran de un espacio público de encuentro social. “En la tradición popular uruguaya esa dinámica de provisión de servicios e interacción social se condensaba en la siguiente frase: ‘el hijo del doctor y del obrero compartiendo el mismo banco escolar’”. (Midaglia, 2011, p.2)

De esta manera, el Estado Social uruguayo, vigente hasta los años setenta, edificado sobre un modelo determinado de industrialización, urbanización, inmigración y envejecimiento de la población, era un sistema que protegía al jefe de hogar con empleo estable y formal, y a través de él a su familia y a su futuro. En este entramado, la educación, la salud y la seguridad social se traducían en mecanismos de integración y movilidad social. Se poseía una educación primaria de buena calidad, de amplia cobertura y fuertemente integradora, y aunque la educación media carecía de la misma extensión, igualmente se la asocia a los rasgos generales del sistema. La salud presentaba una mayor complejidad, destacándose ya dos grandes subsistemas: el de salud pública, gratuito y orientado a los sectores pobres, y los sistemas mutuales; el sistema público fue tornándose en las sucesivas décadas en refugio de la población sin vínculos con el mercado de trabajo, o con vínculos informales y precarios, y con ingresos que no le permitían acceder al modelo mutual en su modalidad de pago. (Filgueira, et al, 2005)

Bajo estos parámetros, Uruguay se presentaba en el escenario latinoamericano como un “país modelo en el campo social y político”, y esa calificación estaba sustentada en la capacidad para construir una sociedad integrada, con niveles controlados de desigualdad social y un sistema democrático relativamente estable. Ya en la segunda mitad del siglo esa matriz de herencia integradora sufrió serias modificaciones. Hacia 1970 el país padecía de un prolongado estancamiento económico, y hacia frente a conflictos sociales y políticos. A pesar de ello, el régimen de bienestar “aún haciendo agua” reflejaba el modelo instaurado entre los años cuarenta y sesenta, el Estado continuaba brindando servicios al amparo de un régimen de bienestar generoso y estratificado en materia de seguridad social, dual pero de incorporación básica en materia de salud, e incluso integrador, aunque en crisis, en materia educativa. Los conflictos entre orientaciones radicalmente distintas sobre la organización de la sociedad y de la economía dieron lugar a un cambio de modelo de desarrollo que comenzó con el gobierno militar en 1973 y se consolidó en la etapa democrática. El proceso reformista en materia social se inició entonces, tímidamente con la dictadura cívico-militar y adquirió un importante impulso en la reapertura democrática, específicamente a partir de la segunda administración política, siendo hasta el presente objeto de sucesivas reformas. (Midaglia, 2008b; Katzman, Filgueira y Furtado, 2000; Filgueira, et al, 2005,p.12-13)

A partir de los ochenta, en el marco del nuevo modelo de desarrollo de orientación al mercado y el lanzamiento de políticas sociales focalizadas hacia los sectores en situación de pobreza, la noción de integración vía mercado de trabajo fue cediendo lugar en los discursos políticos a la noción de capital social en un intento de suplir los viejos mecanismos de aseguramiento colectivo y responsabilidad estatal. Entre 1970 y el 2000 es notorio como el trabajo pierde estabilidad para las protecciones al quedar más expuesto a las crisis del mercado respecto del pasado. Entre las décadas referidas se produce una pronunciada caída de los niveles de formalización y del peso del Estado y la industria en el empleo del país, al tiempo que se percibe una importante expansión del empleo en los servicios y de los cuentapropistas en la estructura del mismo, lo que redundó en un incremento generalizado de la mercantilización de las fuentes de ingresos y bienestar de los individuos. (Midaglia, 2011, p.3; Filgueira, et al, 2005)

Las estrategias políticas utilizadas por los subsiguientes gobiernos democráticos en pos de reformar el viejo sistema de protección fueron, “precisamente un *mix* entre la tradición y la innovación”. Conservando sus características clásicas en lo relativo a las opciones de políticas sociales como también en relación con los referentes institucionales en los que se inscribían las mismas, en términos generales, pueden identificarse tres tipos de configuración de políticas de este proceso que pretendía ser una revisión del área pública para atender las nuevas necesidades: (i) un grupo de servicios que manteniendo orientación universalista reformularon sus prestaciones e intentaron modernizar la estructura organizativa que disponían; (ii) un grupo que se ubica en una situación intermedia, mediante una serie de tercerizaciones de programas sociales dirigidos a grupos poblacionales específicos, que en muchos casos presentaron déficits institucionales a causa del débil fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes; (iii) y un grupo donde figura un conjunto de nuevos programas sociales, enfocados a atender problemas de pobreza extrema, localizados en la órbita del Poder Ejecutivo, sorteándose por ende, el organigrama público-estatal y sus típicos contralores políticos. (Midaglia, 2008b)

La innovación en materia de protección se produjo en aquellas áreas no típicas, como infancia, juventud y género, buscando por una parte, incorporar demandas sociales novedosas que no se encuentran estrictamente articuladas al conflicto capital-trabajo, y por otra, responder a una situación socioeconómica caracterizada por la pobreza y la desigualdad que se estaba plasmando en el país. En síntesis, este conjunto de modificaciones y transformaciones promovidas en el área social, en términos generales, atendiendo a la orientación de las prestaciones básicas como a la estructura institucional que lo encuadra y sostiene, consiguió impactar en el “corazón” de la matriz de bienestar tradicional. La reforma supuso, que los cambios de orientación llevarán a una “convivencia con escasa articulación” entre políticas sectoriales renovadas y de carácter universalista con nuevas iniciativas sociales de tipo focal y, en ocasiones, de naturaleza integral, coexistiendo así varias orientaciones de políticas. Desde el punto de vista institucional, con diferentes niveles de profundidad, se transformaron un conjunto de organismos estatales encargados de los clásicos servicios sociales, y se crearon algunas instituciones públicas. Estas reformas dieron nacimiento a un patrón de bienestar de “tipo híbrido” en la medida que las clásicas opciones

universales de protección cedieron lugar a pautas focalizadas, y donde además la provisión de bienes sociales deja de ser una función exclusiva del Estado que pasa a compartir con agentes privados y organizaciones de la sociedad civil (ONG). Un aspecto destacable y novedoso de esta reforma “(...) radicó en la utilización recurrente de mecanismos de tipo *by pass* para impulsar nuevos programas sociales”. (Midaglia, 2008 b, p.86-91; Midaglia, 2009) Esta modalidad “peculiar” de llevar a cabo la revisión de los servicios sociales indicaba un escenario político donde primaba una cultura estatista del bienestar pero con falta de una visión hegemónica entre los partidos tradicionales a cargo de los distintos gobiernos, a lo que se agregaba el crecimiento sostenido de una izquierda política articulada con los movimientos sociales organizados. Desde el comienzo de la década del noventa hasta el primer gobierno de izquierda en 2005, hubo un proceso sistemático de ubicación en la órbita del Ejecutivo de una serie significativa de proyectos de reformas en materia social financiados mediante endeudamiento externo. Es así, que la segunda administración democrática inaugura un Mega Programa de Inversión Social (PRIS), que luego con el cambio de gobierno se redefine y pasa a ser un Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales Públicas (FAS), una propuesta más acotada destinada a mejorar la operativa de las organizaciones estatales relacionadas con el bienestar. En el último gobierno a cargo de un partido tradicional, se incorporaron a esta esfera institucional el Programa Integral de Asentamientos Irregulares (PIAI) y una importante iniciativa dirigida a la niñez, juventud y familias en situación social crítica, el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo (PIAF). De esta manera, algunos de los problemas sociales más importantes de Uruguay en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI relacionados con la pobreza y con los futuros parámetros de integración social, “(...) dejaron parcialmente de manejarse por los canales institucionales habituales y se transformaron aparentemente, en un tema de dirección política del presidente de turno”. (Midaglia, 2008b, p.98-99)

La trayectoria reformista del campo social y la transformación en las actitudes políticas en nuestro país, es ilustrativo de una América Latina que se constituyó en escenario de ensayo de programas de combate a la pobreza, identificándose tres fases en base a las características que adquirieron. En una primer fase, que va del ochenta hasta los noventa, son intervenciones focales, transitorias y de carácter totalmente compensatorio, dirigida a la

población en extrema pobreza e indigencia; la segunda, que va de los noventa hasta el dos mil, las medidas incorporan nuevas áreas y sectores, por ejemplo, género, infancia, juventud, adolescencia, capacitación. Estos proyectos tienden a tener alguna permanencia a diferencia de los anteriores que eran totalmente compensatorios y estaban inscriptos en la propuesta del PRIS que más tarde pasó a constituirse en un espacio de gestión de menor porte (FAS); y la tercer fase que va desde fines de los noventa hasta el presente, se introducen nuevas iniciativas que parecen ser la tónica en toda América Latina, los PTRC. Estas fases representan distintas formas de considerar la pobreza. En un primer momento, se considera que la pobreza se resolvería a través del mercado, un segundo momento entiende que la problemática de la pobreza necesita, además del crecimiento económico, intervenciones dirigidas a cambiar comportamientos y actitudes de los individuos que se encuentran en esa situación; y actualmente el debate sobre política social se centra en torno a los PTRC. Éstos asumen como vimos, que la pobreza se tiende a “corregir” con transferencia de ingresos asegurados por parte del Estado, al menos por un período de tiempo, y a través de la inversión en el llamado capital humano de individuos y familias. (Midaglia, 2008a; Baráibar, 2007; Barba, 2004).

De esta forma, la orientación de la política social estimula un mayor protagonismo de las organizaciones no gubernamentales en la ejecución, coordinación y supervisión de las políticas, la autonomización de los beneficiarios y el reforzamiento de sus “capacidades de autogestión”, para lo que se otorga financiamiento (mínimo) para equipamiento e infraestructura básica o para la organización de actividades de autoempleo a través de micro créditos. (Álvarez Leguizamón, 2011, p.264-265)

Ello se encuentra asociado a procesos que, a partir de los noventa fundamentalmente, en el marco de las transformaciones institucionales y tecnológicas en la matriz de protección, resignifican las formas de intervención, colocando la idea sobre la responsabilidad individual como centro de las acciones, lo cual fue de la mano con la idea de focalizar la acción pública en los grupos más pobres. Es así que las estrategias individualizadoras constituyen una de las dimensiones constitutivas de las formas de intervención sociopolíticas que datan desde mediados del siglo XX, si bien hoy en día el proceso de individualización social se encuentra

en pleno “auge”, éste es posible ya identificarlo en el período del Estado Social uruguayo. (Ortega y Vecinday, 2009)

Entrado el siglo XXI las razones que llevan a colocar nuevamente el tema de la reforma social en Uruguay fueron: (i) la liberalización de los parámetros de orientación económica se tornaban incompatibles con una sociedad altamente protegida; (ii) los problemas de sustentabilidad económico-financiera del clásico sistema de seguridad social; (iii) la emergencia de nuevos problemas y demandas sociales relativos al aumento cíclico de la pobreza, con períodos de retracción y expansión; (iv) cambios significativos en las unidades primarias de socialización (básicamente en la familia) sobre las cuales se edifica la estructura de servicios sociales. (Midaglia, 2008b)

La apreciación de “país modelo de integración” está hoy en día cuestionada por problemas vinculados al modelo económico de desarrollo, los cambios en el mercado de trabajo y la presión de una lógica político-económica que impulsa una estrategia con énfasis en la generación de condiciones óptimas y rentables para el mercado, a lo que se suma varios años de continuas reformas sociales y un entramado social que evidencia niveles importantes de deterioro. Ante este contexto, el sistema político uruguayo respondió con una nueva reforma, implementada a partir del 2008, que pretende nuevamente modernizar e innovar la matriz de protección social a modo de recuperar trazos de aquel sistema “integrador e inclusivo” de principios de siglo XX.

La redefinición de la agenda social no sólo encuentra explicación en el contexto nacional, sino que remite también a la preocupación de los organismos internacionales ante los efectos regresivos de las medidas de ajuste implementadas en los noventa con las reformas de “segunda generación”. En este momento los organismos internacionales “(...) continúan con su participación protagónica en la promoción de medidas económicas y sociales, incidiendo en la construcción de una agenda de reforma social para abordar los problemas de América Latina”. (Vecinday, 2010, p.88)

En este contexto y sumado a los efectos socio-económicos generados por la crisis económica que vivió el país en el 2002, asume el gobierno en marzo de 2005 un partido identificado con el espectro ideológico de izquierda, el Encuentro Progresista/Frente Amplio/ Nueva Mayoría que fuera fundado en 1971.

Se estaba ante uno de los cambios más importantes de la historia política uruguaya. Después de 170 años una fuerza política que representa a un partido no tradicional asumió la administración política del país planteando un conjunto importante de desafíos e interrogantes. Se trataba de un partido que históricamente se asoció a las reivindicaciones sociales y mantuvo la “preocupación por la distribución del bienestar y la creación o recreación de canales de integración social”, planteando un debate sobre las posibilidades de articulación efectiva entre las dimensiones económicas y sociales de los modelos de desarrollo. En concordancia a sus preocupaciones, el nuevo gobierno inauguró su gestión en el área social con tres medidas significativas en materia de bienestar: (i) la recreación de los Consejos de Salarios²⁴; (ii) el lanzamiento de un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) proyectado para funcionar los dos primeros años y como respuesta inmediata a la situación profundamente crítica que padecía un sector importante de la población a raíz de la reciente crisis; (iii) la creación de un organismo coordinador en este campo, el MIDES. (Midaglia, 2008b, p.101-102) Posteriormente al PANES y a partir de 2008, se lleva adelante la iniciativa de Reforma Social que se plasma en el PES, y que recoge líneas de cambio y continuidad de su antecesor con el propósito de materializar y profundizar “(...) la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social como condición de un país integrado e incluyente”. (Plan de Equidad, 2008, p.5) Se considera que el “(...) Plan de Equidad se diferencia del anterior Plan de Emergencia por su alcance (toda la población), porque no se acota temporalmente (se plantea metas progresivas) en razón de que se propone la reconfiguración del sistema de protección social”. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009a, p.17)

El PES representa el último intento reformista en el campo social que procura recuperar y recrear parámetros de integración social, especialmente, para aquella población “excedente” del mercado laboral, en condiciones de informalidad o precariedad, o con dificultades de incorporarse a la competitiva y dinámicas pautas que éste impone. Señala el BM (2007,

²⁴ Los Consejos de Salarios son ámbitos institucionalizados de negociación salarial para enfrentar el conflicto capital-trabajo. Uno de los efectos de los procesos de desregulación del mercado de empleo generado por las reformas de los noventa, fue la suspensión de este mecanismo de negociación colectiva sin que se creara espacios alternativos para dirimir los problemas distributivos. En la reapertura en 2005, y por primera vez en la historia, este instrumento se extendió a los trabajadores rurales, a los que no alcanzaba tradicionalmente la negociación colectiva. (Midaglia, 2008b)

p.87) que en el caso uruguayo el desafío del PES, es diseñar propuestas que garanticen una adecuada cobertura a los sectores más pobres y vulnerables, “(...) evitando la superposición con otros programas de transferencia de ingresos y los impactos negativos en el mercado laboral, garantizando sostenibilidad fiscal y una implementación sin complicaciones”.

2.2 Principios y fundamentos de la reciente reforma social: El Plan de Equidad Social

En América Latina desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI se produce una fuerte presencia de gobiernos de izquierda, éstos buscan a partir de la redefinición de los parámetros internacionales de desarrollo poner de manifiesto la necesidad de rever las formas de intervención del Estado, centrándose en la forma de contornear y mejorar las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social. Se coloca en debate de esta manera, las posibilidades de incidir sobre los niveles de desigualdad y pobreza que caracterizan al continente. (Midaglia y Antía, 2007a)

En 2005 la izquierda uruguaya puso de manifiesto su preocupación por la situación de la política social, su orientación, sentido y modalidad de implementación. El *Uruguay Social* fue el nombre dado por este gobierno a su propuesta de dar “prioridad y relevancia a lo social” en expresión al compromiso de buscar “nuevos márgenes que favorecieran la *integración social*”. (Midaglia y Antía, 2007a; Mirza, 2011)

Como ya señalamos, una novedad en la ingeniería institucional del país fue la creación del MIDES a partir de la Ley N°17.866, proyecto que está en consonancia con la tendencia latinoamericana. Los principales argumentos formulados para legitimar la creación de esta secretaría referían a la necesidad de contar con un encuadre institucional que permitiera instrumentar y monitorear los programas destinados a los “sectores vulnerables”, propiciando la articulación y coordinación del conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo. Se procura así, reorganizar la esfera de la asistencia pública no sólo a

través de programas sociales concretos sino incorporando institutos que se corresponden con nuevas demandas sociales, específicamente niñez, juventud y género, como el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)²⁵. Además esta agencia, surge con la responsabilidad de instrumentar en lo inmediato el PANES, lo cual es coherente con la intención de encuadrar en la nueva institución pública las acciones del campo asistencial. (Midaglia y Castillo, 2010; Mirza, 2011)

Las propuestas sociales de emergencia y los cambios de naturaleza institucional, aspecto “novedoso” para Uruguay, cuentan con antecedentes en América Latina. A manera de ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social y el Plan de Jefas y Jefes de Hogar desocupados en Argentina desde 2002; el Ministerio de Planificación y Cooperación en Chile, y el programa Chile Solidario también desde 2002; el Ministerio de Desarrollo Social y la iniciativa Fome Zero en Brasil desde 2003, así como el programa Oportunidades en México en 2002, pero que, ya desde 1997 contaba con el programa Progresá. (Valencia Lomelí, 2008; Midaglia, 2008b)

El PANES constituyó una política social, focalizada, emergencial y transitoria, que estuvo centrada particularmente en aquellos sectores cuya reproducción física estaba en riesgo (“pobreza extrema o indigencia”). Éstos vieron precarizadas sus condiciones de vida producto de la crisis económica del 2002, cuyas expresiones alcanzaron niveles históricos de pobreza, indigencia y desempleo. Esta iniciativa estuvo conformada por los siguientes componentes: (i) transferencias de ingresos; (ii) programas socioeducativos laborales; (iii) asistencia alimentaria; (iv) intervenciones en mejoramiento del hábitat; (v) intervenciones específicas en educación y salud. Este plan hace explícito una serie de obligaciones o contrapartidas de parte de la población asistida con el propósito de “revertir la conducta pasiva de los destinatarios”. (Mazzotti, et al, 2005; Midaglia, 2008b). Se valora que la experiencia del PANES confirma que la línea de intervención seguida es adecuada para continuar con el “(...) esfuerzo en la expansión de la cobertura del sistema y, especialmente, iniciar un proceso de transformación del mismo a fin de lograr construir un Uruguay

²⁵ Otras innovaciones en la ingeniería institucional fueron la creación del Gabinete Social y junto a éste, la figura del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales (CNCPS), bajo la intención de mejorar el funcionamiento del conjunto de las políticas públicas. (Mirza, 2011)

socialmente protegido, solidario y equitativo”. (Proyecto de Ley N° 17.227-Plan de Equidad, 2008).

De esta manera, se dieron los primeros pasos tentativos para reorganizar el fragmentado campo de las políticas sociales. Con el traslado de un conjunto de programas e institutos especializados a la órbita del nuevo Ministerio, y se anularon algunos “mecanismos de excepción” o de *by pass* para conducir las intervenciones sociales²⁶. Siendo que los programas trasladados a esta esfera ministerial se asocian con iniciativas de combate a la pobreza, ello presenta dos elementos de tensión que incidirán en el perfil y en la función como entidad coordinadora de las políticas sociales nacionales. Uno de ellos, remite a la tarea política de establecer nexos institucionales con el resto de los ministerios sectoriales que operan en el campo social, los que poseen mayor prestigio y capacidad institucional, y otro, es la adquisición de suficiente autoridad en el esquema público para cumplir con los cometidos asignados por ley. (Midaglia, 2008b)

El contexto socio-económico de Uruguay que comprende y explica el surgimiento de propuestas institucionales y de intervención (MIDES-PANES-PES), muestra que entre el 2002 y 2004 se verificó una tendencia creciente de la pobreza, que se tradujo en un aumento de la proporción de personas bajo la Línea de Pobreza, de 35,2 a 39,9 % (en términos de hogares la variación fue del 25,2% al 29,9 %). Este aumento se enmarca en un período recesivo de la economía uruguaya con la crisis del 2002. A partir del 2005, la incipiente recuperación de la economía iniciada en el 2004, sitúa los niveles en el 25,2% de la población en 2006, descendiendo hasta alcanzar en 2012 un promedio del 12,4 % de personas (que representa 8,4 % de los hogares). La incidencia de la indigencia presenta en el período 2002-2012 una evolución similar a la de la pobreza, aumenta entre el 2002 y 2004 (en el 2004 se sitúa en el 2,5 % de los hogares), y luego desciende desde el 2005 hasta el 2011 alcanzando al 0,5% de la población (0,3% de hogares), donde detiene su caída y repite

²⁶ Como vimos, los “mecanismos de excepción” en el campo social fueron una característica persistente en nuestro país, actualmente algunas intervenciones como el programa Uruguay Crece Contigo o el Programa Juntos (iniciativa destinada al reacondicionamiento de viviendas precarias), ambos propuestos por el segundo gobierno de izquierda, y dependientes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto el primero, y directamente de Presidencia el segundo, interpelan el apelo a los “mecanismos de excepción”, instalando la interrogante sobre los motivos que alejan estas propuestas del esquema programático del MIDES, del INAU, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), u otra secretaría del área social con servicios de atención directa a la población.

su valor en el 2012. (Reporte Social, 2013, p.41-42; Midaglia y Antía, 2007b;) No obstante, Amarante (et al, 2010) advierte que si bien nuestro país ha sido ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres del continente latinoamericano, a pesar de la mejora reciente en los indicadores sociales, desde una mirada del largo plazo no sólo la pobreza fue en aumento en el país, también los grados de desigualdad, fundamentalmente por la desigualdad en la concentración de ingresos. Planteo que recuerda la lectura de Salvia (2011) y Netto (2012), respecto a que las mejoras en los indicadores de pobreza no supone transitar hacia formas más igualitarias de redistribución de la riqueza, sino que un trazo del actual sistema económico radica en la combinación entre concentración de la riqueza a gran escala, informalidad y precariedad del mercado así como de los servicios asistenciales, cuyas expresiones sobre la pobreza varían en función, principalmente, de los ciclos de la economía. Finalizado el PANES, el PES se formula con el propósito de “(...) introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social (...)”. (Plan de Equidad, 2008, p.6; Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009a; 2009b)

Esta iniciativa se establece como una propuesta de largo plazo que contempla por un lado, un componente estructural definido por reformas sectoriales y un componente específico o asistencial (RAIS) por otro, que comprende medidas específicas: nuevo régimen de prestaciones sociales no contributivo o de transferencia monetarias (AFAM-PE y Pensiones a la Vejez), políticas de seguridad alimentaria (TUS), políticas de educación para la infancia y adolescencia, políticas asociadas al trabajo protegido, y políticas de inclusión e integración social²⁷, a modo de materializar un “(...) sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y con capacidad de atender a las necesidades de los distintos segmentos sociales”. (Plan de Equidad, 2008, p.17)

²⁷ Un cuadro resumen del PES sobre los criterios orientadores para cada componente (población objetivo, naturaleza de los instrumentos de gestión, mecanismos de intervención y propósitos) se encuentra en el Anexo I.

Los argumentos que fundamentan al PES, y al conjunto de iniciativas que comprende, se concentran en tres aspectos centrales que suponen una forma de interpretar y gestionar la pobreza que si bien recoge el legado del país en términos de protección, a su vez, responde y recoge tendencias regionales así como sugerencias de organismos internacionales en materia de reforma social.

Los cambios en el mercado de trabajo, la estructura de los hogares, y la incidencia de estas transformaciones en los “perfiles de pobreza”, son las tres razones principales que informan las bases de la reforma social. En coherencia con ello, se pretende incidir: (i) en los hogares incorporados al mercado de empleo formal; (ii) en aquellos “(...) sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones”; (iii) en la regulación de la provisión privada y pública de servicios sociales. (Plan de Equidad, 2008, p.8-11; Consejo Nacional de Política Social, 2009b, p.15)

Se entiende que los cambios en el modelo de desarrollo capitalista a partir de los setenta, provocaron que las dos agencias más significativas encargadas de la integración social en las sociedades modernas, el mercado de empleo formal y la familia, se vieran afectadas en su dinámica, haciendo necesario por tanto, revisar y adecuar la arquitectura institucional y las estrategias de protección basadas en un campo dinámico de empleo, al que se sumaban políticas educativas y de salud, relativamente universalistas. A razón de ello, se considera necesario para responder a los “nuevos riesgos sociales” y lograr la sustentabilidad económico-financiera disminuida, así como revertir “los patrones de diferenciación y/o desigualdad”, acciones de carácter público pero de corte específico que den respuesta en primera instancia, a los grupos en condición de pobreza y pobreza extrema a través de un sistema de asistencia social moderno (RAIS). (Plan de Equidad, 2008, p.7- 16)

Por una parte, se señala que la lógica del mercado de empleo y el histórico ordenamiento de la seguridad y la protección social en torno a éste, son un valor legítimo a transitar, con algunas pautas de intervención por parte del Estado, pero sin desestimar, o más bien, valorando el acceso al bienestar y la protección por este medio;

Interesa recordar que el papel que ha cumplido la Protección Social no es ni ha sido contraria a la lógica del mercado como lo demuestra la evidencia histórica de los países desarrollados, especialmente los europeos, y nuestra propia tradición en materia de seguridad social. Sin embargo, la Protección Social ha buscado imbuirlo de normas, pautas y procedimientos que contemplen la dignidad y bienestar humanos como principios y fines primordiales, lo que implica por tanto, domesticar el funcionamiento del mercado. (Plan de Equidad, 2008, 10)

De esta forma, el mercado continúa siendo un actor relevante o privilegiado en materia de protección social, y ello relega al esquema de asistencia a soportes que complementan, subsidian, o tratan de “domesticar” su funcionamiento, alcanzando diversos matices en los grados de universalidad (siempre relativos) de acuerdo a las condiciones socioeconómicas, políticas, y legados de cada país. Si el mercado es jerarquizado frente a la idea de formular un esquema de protección universal, ello interpela la noción de derechos que plantean estas condiciones y la capacidad del sistema de “integrar” al conjunto de la población.

En este sentido, Salvia (2011) y Netto (2012) afirman que en el actual modelo económico periférico la escasa intención y necesidad de los grandes grupos económicos de contar con fuerza de trabajo disponible, con un “ejército industrial de reserva”, es un dato destacable. Indican los autores que esta tendencia que acompaña la modernización del capitalismo periférico, en la actual fase de globalización, se hace evidente en el relativo estancamiento que registra el empleo asalariado en los sectores dinámicos a nivel global, y en lo local, en las diversas formas de “economías de subsistencia” basadas en estrategias comunitarias o domésticas que parten de las propias capacidades, recursos familiares y comunitarios para organizarse.

Otro conjunto de argumentaciones se centran en los cambios de los arreglos familiares, donde los “desequilibrios” entre la vida familiar y laboral son atribuidos a la pérdida de vigencia del vínculo legal, como marco “socialmente legítimo” de inicio de la vida conyugal:

Estas transformaciones familiares presentan algunas particularidades a nivel de la estructuras de los hogares según se trate de un hogar pobre o no (...) que a grandes rasgos se divide entre familias jóvenes y pobres y otra envejecida que supera el umbral de pobreza. (...) es razonable pensar que, para los hogares pobres la inestabilidad familiar tiende a profundizar las desventajas de este sector de población, en la medida en que la disolución de uniones implica la pérdida de un proveedor o bien la pérdida de una economía de escala, afectando sobre todo a los niños y niñas presentes en esos hogares. (Plan de Equidad, 2008, p.13)

A su vez, estas transformaciones en la unidad familiar, y los mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad son aspectos que se entiende, inciden y condicionan la capacidad de integración de la institución educativa y por ende, la futura integración al mundo del trabajo, a saber, “(...) en la medida en que la escolaridad se encuentra muy asociada a los desempeños futuros en el mundo del trabajo; amén de afectar también los niveles y la calidad de sus procesos de integración social”. (Plan de Equidad, 2008, p.12)

Esta exposición de argumentos y el enlace interpretativo entre ambos, sugiere elementos que conducen a pensar y abordar la familia como un grupo ligado por relaciones consanguíneas o matrimoniales, con relaciones consideradas “naturales”, y enaltecidas (familia nuclear, amor materno, amor paterno), modelo que fuera instalado por la fuerte homogeneización de los procesos sociales, de los estilos de vida, de formas de sentir, de conductas y valores, desencadenados por el capitalismo como forma de mantener la cohesión social, y que aparejaron la existencia de explicaciones acerca del desarrollo de los procesos sociales bajo la forma de “naturales” y “normales”, lo que llevó a que la familia nuclear se instaurara como modelo normativo en el imaginario social. (De Martino, 2002)

Posiblemente el máximo exponente moderno de la “naturalización” de la familia sea Talcott Parsons, quien desde el Estructural Funcionalismo formuló en los años cincuenta la hipótesis que plantea, que en la medida que las sociedades se complejizan los subsistemas que la componen se van especializando en sus funciones. Proceso por el cual, se produce una “transferencia de funciones” desde la familia a instituciones especializadas de la sociedad

(hospital, escuelas, asilos, entre otras). De esta forma, las instituciones sociales desplazarían a la familia en tanto agente clave de la reproducción social, facilitando que ésta se convierta en una unidad especializada en la socialización de los niños y el sostén psicológico de las personalidades adultas. (Parsons, 1970) Este tipo de abordajes coloca a la familia como subsistema responsable de la transmisión de valores, hábitos y normas rectores de la sociedad, ya que la estabilidad de la propia familia y del sistema social del cual forma parte, estaría dada por la división de tareas y funciones entre los sexos, lo que disminuiría los conflictos por la competitividad y potenciaría la cooperación y complementariedad de los miembros de la pareja. En palabras del autor:

(...) la madre tiene una importancia fundamental porque el cuidado de la casa y de los niños recae fundamentalmente en ella (...) la madre no sólo es el objeto del amor y de la identificación, sino el principal agente de disciplina socialmente significativo para el niño (...) centra en su persona todos los símbolos del buen “comportamiento” de adaptación a lo que el mundo adulto respetable espera del niño (...) el marido y padre, (es) responsable del status y del sostenimiento de la familia (...). (Parsons, 1970, p. 45-53)

Los años cincuenta y sesenta marcaron el esplendor de este modelo normativo familiar imprimiéndose en el imaginario social con mucha fuerza, constituyéndose en regla para clasificar los arreglos familiares y en consecuencia intervenir. Tendencia que provocó que aquellas familias que se apartaran del modelo fueran consideradas “disfuncionales”, “desestructuradas”, y portadoras de “patologías” psicológicas y sociales. Lo que remite al papel decisivo adjudicado en el desarrollo de sus miembros, pero sobre todo, al apoyo que las políticas buscaron en la estabilidad de la familia nuclear jerárquica. (De Martino, 2002) Si bien es posible hacer acuerdo con Parsons que en el apogeo del Estado de Bienestar hubo

una tendencia a la “expropiación” de funciones a las familias, ello también supuso, como dan cuenta Ortega y Vecinday (2011), que éstas desempeñaran un papel de alta responsabilidad política en el cuidado y protección de sus miembros, y que frente a las transformaciones en las modalidades construidas institucionalmente para dar respuesta a las demandas de protección, hoy se aprecian continuidades, pues las nuevas propuestas de intervención continúan apelando a la función protectora de la familia.

Asimismo, otro rasgo señalado por las mismas autoras (Ortega y Vecinday, 2011), es que los problemas relacionados con el abandono, la mortalidad infantil y las prácticas de crianza, fueron los temas centrales a partir de los cuales se organizó una serie de intervenciones dirigidas especialmente a las familias pobres que, con diferentes modalidades, se instalaron durante todo el siglo XX y se extienden hacia el XXI. Cabe destacar en este proceso, el papel de la educación y la salud, que en tanto dispositivos fundamentales de integración, han sido las esferas institucionales de mayor injerencia en los estudios sobre la primera infancia y, en la difusión de recomendaciones acerca de las pautas y comportamientos “deseables” en relación al desarrollo, cuidado y protección de este grupo de población por parte de las familias, rasgos que veremos se expresan en los casos que nos ocupan, donde el acceso a servicios básicos (salud, educación y alimentación) conforman el paquete básico de transferencias destinadas a las familias pobres a modo de “fortalecerlas” en sus funciones de cuidado y socialización.

Este conjunto de argumentos que versan sobre las transformaciones familiares y la alta responsabilidad de éstas en la trayectoria educativa y laboral de sus miembros, remite a la asociación entre educación y rentabilidad económica, donde la referencia a los procesos educativos tiene como preocupación central el desempeño productivo en el mercado. Ello sugiere, y afirma que más allá de la retórica discursiva y las innovaciones en los mecanismos de intervención, se mantiene presente el perfil economicista en las nuevas modalidades de abordar las problemáticas sociales, dando curso de esta forma a la lectura del BM (2009), quien señala la importancia de la política pública para sentar las bases institucionales dentro de las cuales funcionan los mercados, “ofreciendo bienes públicos y corrigiendo las fallas del mercado”, reconociendo que el crecimiento económico a través del mercado es el principal

agente de reducción de la pobreza, pero que dadas las condiciones actuales éstos no podrán ser agentes de redistribución y protección igualitario.

Siguiendo estos supuestos, la construcción de la RAIS pone en marcha mecanismos para asistir a las poblaciones empobrecidas, a modo de estimular el desarrollo de capacidades y formas de autosubsistencia a través de dispositivos que incentivan el incremento del capital humano y el capital social. Afirma el MIDES (2013, p.139) que la consolidación de este “polo asistencial” es asociado directamente al PANES, y el PES a través de las AFAM-PE y la TUS, las cuales constituyen “(...) un elemento central en esa expansión (...)”.

De esta manera, se “institucionaliza” una forma de entender y de actuar sobre la pobreza que recoge tendencias y procesos ya presentes en el campo de la política social, pero cuya reinterpretación generan un encuadre institucional “novedoso” para nuestro país.

2.3 La Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) como mecanismo de protección social dirigido a la pobreza y pobreza extrema

La creación de la RAIS supone una nueva organización de la política social dirigida a la pobreza y pobreza extrema que “institucionaliza un polo asistencial”, con la pretensión de crear un encuadre institucional en el país rector de la política social destinada especialmente a tratar las problemáticas en torno a la pobreza, como forma de superar la fragmentada operativa en el campo social y establecer un proyecto a largo plazo que trascienda los gobiernos de turno.

Estas transformaciones en el campo se asocian a la intención de “captar” la población empobrecida a partir de formas más tecnificadas de operar, que como fue expuesto se enraízan en el giro del paradigma de política social de los años noventa al nuevo milenio donde el enfoque de las políticas de combate a la pobreza produce una reconceptualización de la pobreza en términos de vulnerabilidad social. En consecuencia, dos ideas ya presentes en la política social pero que cobran centralidad son: (i) la sustitución de la categoría de “pobreza económica” por la idea de “situaciones de heterogeneidad social” que se entiende

caían bajo la generalización de aquella (pobreza económica); (ii) la identificación de “activos” y recursos de capital social que deberían ser movilizados por los individuos, los hogares, y los colectivos en situación de pobreza. Esta perspectiva de política tiene múltiples implicancias conceptuales y empíricas para pensar las políticas de combate a la pobreza, ya que los públicos objetivos son reinterpretados y se trata de incorporar a los destinatarios de la política social en tanto “agentes con recursos económicos propios y potenciales” capaces de reinsertarlos en circuitos económicos y sociales que contribuyan a mitigar su situación de vulnerabilidad. “(..) Así se plantea un tipo de intervención social más flexible y diversa para atender distintas fronteras más o menos laxas en el espacio social según las diversas situaciones de vulnerabilidad”. (Serna, 2012, p. 9) Cabe recordar que la visión económica de la pobreza continúa presente, pues la población objetivo de la RAIS es aquella cuyas condiciones de vida se encuentran por debajo de la Línea de la Pobreza, que como vimos al momento de la presentación del PES equivalía al 25% de la población total del país según datos del Instituto Nacional de Estadística para el año 2006. (Plan de Equidad, 2008)

Atendiendo a estas orientaciones y criterios, el propósito general que alienta la RAIS se traduce en mecanismos de intervención que tienen como centro: (i) “las características de la población”, pues se considera que “(...) se trata de poblaciones que por diversos motivos, presentan dificultades para su vinculación con el entramado institucional y de socialización existente (...)”; (ii) en avanzar en la “focalización subsidiaria a la universalidad de las prestaciones, bienes y servicios sociales” (“movimiento focal universal”), esto es, que los programas sean desarrollados “(...) a partir de una situación de diferenciación pero procurando la igualdad en ciertos aspectos básicos (...)”; (iii) y el tercer desafío se coloca en “(...) ensayar innovaciones metodológicas para el abordaje de las situaciones de mayor vulnerabilidad social (...)”. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009b; 2009a, p.21-23)

Los ejes temáticos de intervención que comprenden la RAIS y que puntualizaremos, remiten y se asocian como es esperable, a gran parte del esquema programático que hace a las competencias del MIDES, corroborando de esta manera la “especificidad” de esta agencia en la gestión de la pobreza. Ello trae a discusión las posibilidades de esta agencia en plantear intervenciones que trasciendan la pobreza, y escapen de la focalización, expresada como “movimiento focal universal”, noción que entendemos se centra en expandir la cobertura de

prestaciones básicas en la población empobrecida, es decir, “universalizar lo básico, y pobre, o mínimo, entre los pobres”, lo cual se aleja de la noción tradicional de universalidad que vincula servicios básicos, de calidad, y para el conjunto de la población.

La documentación oficial (Plan de Equidad-Consejo Nacional de Política Social), señala que la reforma en el sistema de Asignaciones Familiares (Ley N°18.227) y Asistencia a la Vejez (Ley N°18.172) se constituirán en programas de transferencia de renta “(...) que ayuden a reducir los niveles de pobreza (en términos de incidencia, severidad e intensidad) y evitar la consolidación de los mismos”. Si bien ambas iniciativas están centradas en la transferencia monetaria, las AFAM-PE tienen un papel relevante en la construcción de la RAIS, tanto por su extensión como por sus objetivos de corto y largo plazo en torno a la pobreza. Para el sistema de Asistencia a la Vejez, conforme a los artículos 1° y 2° de la Ley, la prestación está dirigida a personas mayores de 65 años de edad pero menores de 70 años de edad que careciendo de recursos para subvenir a sus necesidades vitales, integren hogares unipersonales que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida. (Ley N°18.172; Plan de Equidad, 2008, p.26, Consejo Nacional de Política Social, 2009b, p.106-110, p.106)

La política de seguridad alimentaria (TUS), consiste en un apoyo particularmente para los hogares con niños/as, adolescentes o embarazadas, en situación de pobreza extrema, y se espera que se encuentre asociada a las AFAM-PE. Además se establece, la creación de un ámbito nacional de seguridad alimentaria apoyado en redes locales, el fortalecimiento del rol técnico de Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y la redefinición del Programa de Alimentación de este Instituto. (Plan de Equidad, 2008)

Las políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia parten de la discusión sobre la “infantilización de la pobreza” y la necesidad de mejorar la protección estatal en este grupo de la población. En coherencia con los supuestos y fundamentos que explican la intervención en este grupo de población, los objetivos centrales de algunas iniciativas apuntan al desarrollo de las generaciones más jóvenes a través de mecanismos que se

contextualizan en el cotidiano de la familia, como son los casos de análisis que nos ocupan²⁸. (Plan de Equidad, 2008, p.37)

La línea de trabajo promovido tiene “(...) por finalidad fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social”. Este eje comprende dos programas: (i) Subprograma Uruguay Trabaja que se encuentra en la órbita del MIDES (ii) Subprograma Incentivo a la Contratación en el ámbito del MTSS. (Plan de Equidad, 2008, p.52)

Otras acciones de inclusión e integración social hacen referencia a programas de distinta naturaleza. La primer línea, se centra en la unificación del conjunto de políticas y programas dirigidos a la población con discapacidad, e independientemente de su condición socioeconómica, así se establece la transferencia de competencias hasta ese momento en el MSP al MIDES, del Centro de Rehabilitación “Tiburcio Cachón”, el Instituto Nacional de Ciegos Gral. José Artigas y, la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado. (Plan de Equidad, 2008) Estos espacios actualmente están comprendidos en la división del Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) del MIDES.

Otra línea que toma impulso es la promoción de emprendimientos productivos para esta población, “de modo que estos puedan autogenerar ingresos estables y sustentables”. Y la tercera propuesta, son programas de “inclusión social” que procura generar ámbitos de socialización e intercambios de experiencias entre los propios destinatarios. (Plan de Equidad, 2008, p.58)

En términos clasificatorios el esquema de atención a la pobreza que comprende la RAIS, sugiere el desarrollo de estrategias que: (i) permitan a “los pobres” generar ingresos mediante la autogestión de oportunidades económicas y/o la integración a circuitos de socialización y formación, es decir, incrementar su capital social; (ii) recuperar los déficits de capital humano entre las generaciones más jóvenes, a través de iniciativas socioeducativas, como modalidad de inversión en futuras “oportunidades” de integración,

²⁸ En esta línea, se plantean los siguientes propósitos: (i) aumento de la cobertura y mejora de la calidad de atención a la primera infancia (0 a 3 años); (ii) mejora en el rendimiento y asistencia en escuelas públicas de enseñanza primaria; (iii) mejorar la integración social de los adolescentes y jóvenes. (Plan de Equidad, 2008)

especialmente al mercado laboral. Estas tendencias están vinculadas a la representación hegemónica que sobre la pobreza han producido las reformas neoliberales que remiten a un imaginario de falta de integración social de la población “pobre” al sistema capitalista (al mercado) a causa de ciertos comportamientos y atributos individuales, aspecto que se hace evidente en el esquema normativo que sustenta la RAIS al orientar su intervención hacia aquellos individuos “(...) que presentan incapacidad o serias dificultades para hacer frente a los riesgos sociales y a los requerimientos de la integración social. (Plan de Equidad, 2008, p.18)

Recordando el planteo de Álvarez Leguizamón (2011, p.159-263), para el esquema de política social actual se formulan tácticas de profunda “(...) identificación de la subjetividad e identidad de los territorios empobrecidos y sobre las poblaciones que lo habitan” que aprecian a la “comunidad o el pobre” como objetos de saber y control, y son valorados en tanto agentes que “autogestionan su propia subsistencia a niveles mínimos”. Estas políticas coordinadas por instituciones con funciones específicas y especializadas en la identificación y caracterización de los grupos y territorios pobres, tal sería el caso del MIDES, responden a un nuevo arte de gobernar “(...) constituido por una nueva tecnología de gobierno que conforma una “nueva economía”, basada en el ahorro de energía del Estado caracterizada por el marcaje de poblaciones de riesgo y extremadamente pobres (...)”. Este esquema interpretativo encuentra en consecuencia, las causas de la pobreza en la “(...) carencia de “capacidades” individuales o de los hogares, porque no están educados o “calificados” para el trabajo en forma genérica (...)”.

En el mismo sentido Salvia (2011, p.129-130), afirma que las iniciativas sociales inspiradas en este programa de concentración económica, “(...) usan y aprovechan los recursos productivos familiares, sociales y comunitarios que movilizan los hogares, cumpliendo de esta manera un papel clave en la administración social de los excedentes de población (...)”. La nueva modernidad que surge con la globalización sigue generando excedentes de población que continúan reproduciéndose en condiciones mínimas, dramáticas, pero bajo el cuidadoso control que requiere el programa político-económico hegemónico de cuidar la “funcionalidad” al mismo y bajo el estímulo de la autosubsistencia y el autocontrol.

De esta manera, los sectores acusados de “incapaces” de conducir su propia trayectoria serán objeto de intervención y de control, a partir de la reconfiguración de un sistema de múltiples prestaciones no contributivas basado en el desarrollo de un saber especializado para conocer a los “otros”, a los pobres focalizados, que constituye un complejo conocimiento estadístico y clasificatorio sobre tipologías de la pobreza: estructurales, con necesidades básicas insatisfechas, pobres por ingresos, vulnerables, desocupados, y sobre formas cada vez más refinadas para detectar la población objetivo. (Álvarez Leguizamón, 2011, p.262-263)

En síntesis, estas nuevas tácticas de combate a la pobreza refuerzan procesos ya presentes como es la idea de responsabilización individual, vigente desde mediados del siglo XX, y continúan con la tradicional focalización presente ya en las políticas de primera generación, entre otros rasgos como la tercerización, descentralización territorial de las políticas, y el apelo a la participación comunitaria. Estos trazos, presentes en los casos de análisis que nos ocupan en el siguiente apartado (Capítulo III), entendemos que reducen las condiciones de reproducción de la población objetivo a una visión minimalista, como productores y consumidores de servicios básicos, y que encuentra asidero en los desarrollos teóricos en torno al capital social y capital humano. Éstos se traducen en medios conceptuales y dispositivos de intervención que permiten focalizar en cuestiones de “vulnerabilidad social” y no en la estructura social, generando una visión subjetiva de la pobreza fuertemente ligada a la economización de los lazos de solidaridad no mercantil que “le recuerdan” a la familia y la comunidad, el papel de agentes responsables frente al bienestar y la protección social de sus miembros.

CAPÍTULO III

La pobreza y el “desarrollo de capacidades” en las iniciativas formuladas desde el MIDES

3.1 Repertorio de las iniciativas de combate a la pobreza

Entre el conjunto de agencias que atienden al campo social, el MIDES es la secretaría que surge con la función de atender, de manera inmediata y particularmente, las situaciones de pobreza y pobreza extrema agravadas por la crisis económica que atravesó el país en 2002. No obstante, entre sus cometidos se propone trascender la gestión exclusiva en torno a la pobreza. El decreto que daba origen al MIDES señalaba: (i) “(...) formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general”, (ii) “coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación”, (iii) “diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita la adecuada localización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales”, (iv) “diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales, sujetos a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad y respetando el derecho de privacidad en los datos que así lo requieran”, (v) “implementar, ejecutar y coordinar programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de las condiciones de vida y su

integración social”, (vi) “proporcionar información y asesoramiento sobre los programas disponibles para quienes se encuentren en situación de indigencia o extrema pobreza”, entre otros cometidos que refieren a la coordinación a nivel nacional e internacional con instituciones públicas y privadas para la ejecución de sus cometidos. (Decreto, N° 286/006, 2006)

Desde su creación esta agencia concentra un conjunto importante de iniciativas que tienen por objeto poblaciones y territorios empobrecidos, lo que hace que en el entramado institucional adquiera relevancia por su “papel de agencia especializada en las situaciones de pobreza” y en la gestión de nuevas demandas sociales (género, infancia y juventud). (Midaglia, 2008b; Midaglia y Antía, 2007a; Midaglia, 2011, p.9)

La estructura organizacional del MIDES está constituida por tres direcciones nacionales: Dirección Nacional de Desarrollo Social, Dirección Nacional de Gestión Territorial y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, siendo en la primera donde se concentra la gestión de la mayor parte de los programas dirigidos a la pobreza y pobreza extrema; además de tres institutos: Instituto Nacional de las Mujeres (IMUJERES), el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), y el Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES), a lo que se suma la Asesoría Macro en Políticas Sociales, y el conjunto de unidades y servicios administrativos. (MIDES, 2013) En el caso de los institutos, éstos establecen intervenciones que trascienden exclusivamente la intersección de la temática específica con la pobreza y pobreza extrema, sus cometidos, como es esperable, se expresan en términos de alcance universal²⁹, no obstante, se identificaron iniciativas que explícitamente manifiestan abordar problemáticas en torno a la pobreza desde el INJU e INMUJERES, las cuales serán incorporadas al registro³⁰.

Un primer aspecto a destacar del análisis documental sobre el conjunto de iniciativas comprendidas en el MIDES, es que responden a cinco líneas estratégicas de intervención sobre la pobreza y pobreza extrema, que persiguen en términos generales, el “desarrollo de

²⁹ La subordinación de estos Institutos a la rectoría del MIDES, deja planteada la interrogante si efectivamente las propuestas que plantean logran “trascender problemáticas vinculadas a la pobreza”.

³⁰ Entendiendo que los cometidos del INJU, INMUJERES e INMAYORES forman parte de la propuesta general del MIDES, a modo de completar la presentación programática, en el Anexo II se presenta el conjunto de iniciativas emprendidas desde cada Instituto.

capacidades” individuales, familiares, y comunitarias, a saber: (i) Participación ciudadana: “programas que promueven la participación de diferentes actores e instituciones en el territorio”; (ii) Inclusión socio-educativa: programas educativos “que pretenden que jóvenes y adultos logren culminar los ciclos o reinserirse en el sistema educativo”; (iii) Promoción y protección de derechos: programas que buscan “promover, difundir y proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas”; (iv) Inclusión socio-laboral: programas que “pretenden fortalecer las capacidades y oportunidades de desocupados de larga duración, jóvenes sin experiencia y pequeños emprendimientos de personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica”; (v) Prestaciones: programas que “otorgan beneficios a jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad”. Un segundo aspecto, es que la implementación de gran parte de estas propuestas requiere de coordinaciones y acuerdos interinstitucionales para su ejecución (Administración Nacional de Educación Pública – ANEP-, Ministerio de Salud Pública –MSP-, Administración de Servicios de Salud del Estado –ASSE-, Consejo de Educación Secundaria –CES-, Consejo de Educación Primaria –CEP-, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay –INAU-, Consejo de Educación Técnico Profesional-Universidad del Trabajo en Uruguay -CETP-UTU-, Escuelas Agrarias, Intendencias, entre otras). (MIDES, 2013; Sitio Oficial-MIDES, 2013)

Programas³¹	Propósitos
<i>Participación Ciudadana</i>	
<i>Consejos Sociales³²</i>	Promover la participación social mediante espacios de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado.

³¹ Nota metodológica: la revisión documental y registro de programas para este estudio se realizó entre mayo de 2013 y enero de 2014. La clasificación de los programas por temática responde a la presentada por la documentación analizada.

³² El programa Consejos Sociales, si bien no está exclusivamente dirigido a la población en situación de pobreza, es un “espacio de articulación de las demandas de la ciudadanía para el análisis, el seguimiento y la elaboración de recomendaciones sobre las políticas públicas implementadas en el territorio”, por tanto, estimamos que estas demandas refieren, mayormente, a temas sobre poblaciones y territorios en condiciones de pobreza. Una de las razones que sostiene esta hipótesis, es que la operativa y el alcance de esta secretaría se encuentra mayormente concentrada en la pobreza y pobreza extrema, por tanto, es esperable que se sirva de estos dispositivos para identificar aspectos en torno a la problemática específica que atiende.

<i>Inclusión socio-educativa</i>	
<i>Fortalecimiento Educativo</i>	Contribuir a disminuir tanto el analfabetismo como la deserción en los niveles de educación formal. Crear y sostener espacios de educación para jóvenes y adultos en determinados territorios, que contemplen acciones socio-educativas para la permanencia y continuidad educativa o laboral.
<i>Programa Compromiso Educativo</i>	Apoyar a los jóvenes para que permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias en el sistema educativo público, completando la Educación Media Superior.
<i>Tránsito Educativo</i>	Fortalecer el pasaje del ciclo primario al ciclo secundario del sistema educativo formal.
<i>Formación Profesional Básica - Experiencias Comunitarias</i>	Desarrollar una propuesta de educación media básica con un componente de formación profesional, desarrollada por el CETP-UTU en Escuelas Técnicas y Agrarias de todo el país.
<i>Programa Maestros Comunitarios (PMC)</i>	Fortalecer la interrelación entre la escuela y la comunidad de forma de reducir la deserción escolar y brindar apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar.
<i>Programa Aulas Comunitarias (PAC)</i>	Apoyar a adolescentes y jóvenes a retomar o iniciar sus estudios secundarios, cursando materias del primer año del Ciclo Básico en dos módulos semestrales.
<i>Proyecto INTER-IN</i>	Atender a escolares con dificultades lingüísticas, psicomotrices y psicopedagógicas, frecuentemente asociadas a alteraciones comportamentales, y a las causas más frecuentes del “rezago escolar”.
<i>Programa Puente de Acreditación³³</i>	Apoyar a jóvenes entre 13 y 17 años a la finalización del ciclo primario escolar para integrarse a la educación media.
<i>Fondo de Emprendimientos Socioculturales</i>	Apoyar a emprendimientos culturales, sociales, artísticos, ambientales, recreativos, educativos, de salud y de acondicionamiento de espacios públicos, por parte de organizaciones sociales de base. El apoyo puede ser económico, de capacitación o de asesoramiento técnico.
<i>Hogares Estudiantiles Rurales</i>	Crear las condiciones necesarias para que los jóvenes del medio rural y urbano rural, puedan cumplir con los ciclos educativos obligatorios, aportando así a garantizar el derecho a la educación para todos.

³³ Este programa funcionó hasta diciembre de 2013. (Material Técnico de Trabajo)

<i>Programa Capacitación Laboral</i>	Generar espacios formativo-laborales para población entre 18 a 30 años, que no esté integrada al mercado laboral y no haya terminado el ciclo básico.
<i>Promoción y protección de derechos</i>	
<i>Asistencia a la Vejez (Ley N° 18.172)</i>	Asistir mediante una transferencia monetaria a personas entre 65 y 69 años garantizando un ingreso mínimo.
<i>Tarjeta Uruguay Social (TUS)</i>	Asistir mediante una transferencia monetaria en formato de tarjeta magnética para la compra de alimentos. Destinada especialmente, a familias con niños/as y embarazadas en condición de vulnerabilidad socio-económica extrema.
<i>Programa de Atención a Personas en Situación de Calle</i>	Contribuir a la reinserción socio-cultural y laboral de las personas y familias en situación de calle.
<i>Programa Identidad</i>	Promover el ejercicio de derecho a la identidad desde una concepción integral, contribuyendo a potenciar todas sus dimensiones (personal, jurídica y social).
<i>Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares: Programa Cercanías</i>	Fortalecer las capacidades de las familias en sus funciones de cuidado, socialización, crianza y desarrollo de sus integrantes; y contribuir de esta forma a superar la situación de extrema vulnerabilidad.
<i>Oficina de Derivaciones</i>	Promover la inclusión social sostenida de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad social, como forma de garantizar la efectivización de sus derechos y obligaciones en el marco de la matriz de protección social del Estado.
<i>Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica.</i>	Promover el restablecimiento de los derechos vulnerados de las mujeres en situación de violencia doméstica. Contribuir a la igualdad de género.
<i>Inclusión socio-laboral</i>	
<i>Monotributo Social MIDES.</i>	Contribuir a formalizar proyectos autogestionados que producen y/o comercializan bienes o prestan servicios.

<i>(Ley N° 18.874)</i>	
<i>Uruguay Trabaja (Ley N° 18.240)</i>	Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración.
<i>Cooperativas Sociales (Ley N° 18.407)</i>	Promover la inclusión socio-laboral de personas en situación de vulnerabilidad a través de la formación de cooperativas que generen ingresos formales.
<i>Intermediación laboral – Programa NEXO</i>	Contribuir a disminuir las desigualdades en el acceso a un trabajo de las y los jóvenes, tendiendo a la igualdad de oportunidades entre los diferentes grupos juveniles.
<i>Programa Fortalecimiento a Emprendimientos Productivos</i>	Brindar apoyo económico y capacitación a emprendimientos liderados por personas en situación de vulnerabilidad social a efectos de que mejoren sus ingresos y la sostenibilidad de los mismos. Se promueve su formalización, el fortalecimiento de estrategias colectivas y la inclusión en redes de comercialización, contribuyendo a la autonomía de los emprendimientos y el ejercicio de derechos de sus integrantes.
<i>Uruguay Clasifica</i>	Promover la inclusión laboral, social y cultural de las personas que viven de la clasificación informal de residuos sólidos urbanos, promoviendo condiciones de trabajo decente.
<i>Prestaciones</i>	
<i>Asignaciones Familiares (Ley N° 18.227)</i>	Incentivar mediante una transferencia de renta ciertos comportamientos por parte de los hogares, como asistencia al sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes, y cuidados de la salud de los niños, niñas, adolescentes y de las embarazadas.
<i>Plan 7 Zonas³⁴</i>	Contribuir a la reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia. Promover el uso de los servicios públicos, recuperar infraestructura urbana y mejorar la convivencia ciudadana.

³⁴ Esta iniciativa se lleva adelante en conjunto con el Ministerio del Interior (MI), se focaliza en siete zonas donde se han identificado los mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica, cuatro en Montevideo (Cantera del Zorro –zona oeste-, Marconi, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, y Barrio Ituzaingó –zona este-), y tres en Canelones (Las Piedras: Vista Linda y Obelisco, y Villa Manuela en Barros Blancos). Al MIDES le compete particularmente, reforzar el despliegue de programas en estos territorios. (www.presidencia.gub.uy) Una de las actividades llevadas adelante en el marco de este Plan fueron las llamadas Ferias Sociales que tuvieron lugar en cada zona entre Julio y Agosto de 2013, con el objetivo de difundir el conjunto de servicios desplegados desde distintas agencias (MIDES, MI, ASSE, INAU, Intendencia de Montevideo –IM-, Obras Sanitarias del Estado –OSE-, entre otras); también en setiembre de 2013, se incrementó la presencia de equipos sociales para trabajar de “forma directa” con jóvenes y familias que refieren a los programas sociales que conforman la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. (Nota Plan 7 zonas, 2013)

Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS)³⁵	
<i>Producción de conocimiento y articulación</i>	Contribuir a mejorar el acceso de las personas con discapacidad a las prestaciones y servicios específicos.
Instituto Nacional de la Juventud (INJU)	
<i>Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares: Jóvenes en Red</i>	Promover el ejercicio de derechos de jóvenes entre 14 y 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo, mediante un abordaje integral, territorial y comunitario.
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	
<i>Discriminaciones múltiples y/o agravadas</i>	Contribuir a visibilizar las diferentes realidades y situaciones de discriminación que viven las mujeres de nuestro país, específicamente aquellas referidas a mujeres con VIH y Sida; mujeres privadas de libertad, visibilidad lésbica y lesbofobia. En concordancia con las prioridades fijadas desde el gobierno nacional se focaliza el trabajo en la intersección de género y pobreza, articulando acciones con los programas del MIDES.

Cuadro de elaboración propia. Fuentes: Plan de Equidad (2008); MIDES, 2011; MIDES 2013; Sitio Oficial MIDES: www.mides.gub.uy (Planes y Programas: INMUJERES, INJU, INMAYORES, PRONADIS)

Como ya fuera señalado, este conjunto de propuestas se inscriben en el contexto más amplio de la RAIS-PE, marco normativo e institucional que hace explícito, que ante las dificultades de resolver en el corto y mediano plazo los problemas estructurales en torno al mundo del trabajo, la RAIS emerge con el objetivo de “crear vías de pertenencia y participación” para aquellos individuos que se encuentran en situación de “pobreza y vulnerabilidad”. (Plan de Equidad, 2008, p.18-28)

³⁵ El Programa Nacional de Discapacidad fue creado en 2007, Ley N° 18.172 (artículo 256).

Los propósitos en torno a los cuales se formulan estas iniciativas sugieren las razones o causas por las cuales se hace necesaria la intervención. Éstas tendrían origen en el “esquema de capacidades individuales y familiares”, y en consecuencia, en “la dificultad de identificar y beneficiarse de las oportunidades que ofrece el medio” (mercado, instituciones de asistencia, comunidad). En trazos generales se podrían listar en tres ejes:

(i) manejo de información de los individuos:

- “problemas de acceso a información sobre oportunidades de empleo”,
- “desencuentro entre la oferta y la demanda de trabajo decente”,
- “desconocimiento de la ciudadanía sobre prestaciones y programas existentes”;

(ii) formación y educación de los individuos:

- “bajo nivel de formación”,
- “bajo nivel de educación formal y de competencias específicas y transversales para insertarse y sostener un empleo decente”,
- “inadecuación de la propuesta educativa a las necesidades de ciertos perfiles de población”,
- “dificultades para el reingreso y la permanencia en el sistema educativo”;

(iii) conflictos y transformaciones de la familia:

- “dificultades financieras para iniciar proyectos de autogestión económica”,
- “dificultad de los hogares vulnerables de generar ingresos”,
- “problemáticas familiares específicas” (vulnerabilidad socioeconómica, problemas de salud y adicciones, violencia doméstica),
- “debilitamiento o inexistencia de redes familiares”. (Materiales Técnicos de Trabajo, 2013; MIDES, 2013; Plan de Equidad, 2008; División Socioeducativa-MIDES, 2013.)

Si la RAIS representa la institucionalización de un “polo asistencial” que avanza en la consolidación de un encuadre normativo y operativo del conjunto de iniciativas comprendidas en el campo asistencial, colocando especial atención en los grupos afectados por la pobreza a modo de avanzar en “la nivelación de sus oportunidades”, este propósito adquiere un significado particular a la luz del esquema interpretativo sobre las causas de la pobreza a las que remiten los programas del MIDES, que responde a movimientos en el plano político y práctico que organiza la vida social.

Señala Dubet (2012), que en las últimas décadas la “igualdad de oportunidades” se fue imponiendo sobre la visión de lo que el autor denomina “igualdad de posiciones”. Esta última, en términos generales, impulsada por el movimiento obrero y de modo más general, por la izquierda, suponía una búsqueda por reducir las desigualdades entre las posiciones sociales (clases) a través de un sistema de seguridad social que cubriera los riesgos e imprevistos, y una redistribución de las riquezas materializada en el desarrollo de los servicios públicos y del Estado de Bienestar. En cambio, la “igualdad de oportunidades”, se preocupa menos por reducir las desigualdades, y se focaliza en luchar contra discriminaciones por género, raza, edad, que impedirían transitar por la estructura social en función de los proyectos y méritos personales. La intervención sobre este conjunto de obstáculos llevaría a que establezca una competencia equitativa, transformando estos atributos en aspectos positivos que habiliten mayores posibilidades individuales, pero sin que la estructura de posiciones sea a priori puesta en cuestión³⁶. La “igualdad de oportunidades” no dice nada de las condiciones y procesos estructurales, y el individuo es invitado a responsabilizarse por la generación de éstas:

La igualdad de oportunidades cambia profundamente las representaciones de la sociedad. Las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones que sufren (...) El contrato social «ciego» es sustituido por contratos más individualizados, que comprometen la responsabilidad de cada individuo y lo llevan a hacer valer su mérito para optimizar sus oportunidades. Si triunfa, mejor; si fracasa, peor para él. (Dubet, 2012, p.47)

³⁶ Aclara el autor que la defensa por la “igualdad de posiciones” no debe ser confundida con la lucha por el mantenimiento del Estado de Bienestar, ya que este esquema también generó, en términos generales, desigualdades en sus políticas distributivas y en el acceso a servicios públicos, sino que supone una invitación a considerar la experiencia para interpelar el contexto actual y las formas de abordar la desigualdad. (Dubet, 2012)

Si la noción de “nivelación de oportunidades” que orienta la RAIS y comprende las iniciativas implementadas desde el MIDES, se asienta en una lectura que minimiza las condiciones estructurales de la pobreza (“la posición” entre los distintos sectores sociales), y tiende a maximizar “las capacidades” individuales, familiares y comunitarias para resolver los problemas en torno a la pobreza, es coherente con formas de integración “minimalistas”, pues la posibilidad de avanzar hacia la “igualdad de posiciones” implica transformaciones en las estructuras que sostienen los procesos de acumulación y, por ende, la desigualdad.

La reconfiguración del campo asistencial y el avance en la identificación, caracterización y clasificación de la población en condición de pobreza, aspecto último que explícitamente se plasma con la creación del MIDES, recoge nociones ya presentes en la política social pero que en el marco de la estrategia neoliberal, y la resignificación de la díada conceptual “pobreza” y “desigualdad”, resuelve con nuevas tácticas sociopolíticas el viejo síntoma de la desigualdad intrínseca a las relaciones capitalistas bajo “la constitución de un nuevo pacto social”³⁷. (Murillo, 2008, p.42) En el mismo sentido agrega Álvarez Leguizamón (2005, p.239-240), que durante las últimas décadas opera un discurso de verdad que naturaliza la desigualdad, porque propone políticas sociales y económicas que no cuestionan los mecanismos estructurales que producen la pobreza, y porque tienden a mantener a los pobres “en los mínimos biológicos o en el denominado umbral de ciudadanía”.

La constitución de este “nuevo pacto” se traduce en propuestas de intervención que como hemos analizado, por un lado, promueven programas de autogestión “participativa comunitaria” que tratan de fortalecer el llamado capital social familiar y comunitario (traducido en el lenguaje de la economía política, como activos). Estas iniciativas se traducen en programas que estimulan el desarrollo de actividades “poco productivas”, que resignifican la “comunidad” como espacio de oportunidades para la “autosustentabilidad” y donde se potencian las “redes de proximidad” mediante incentivos monetarios (mínimos)

³⁷Hay lecturas que sostienen que los gobiernos de izquierda proponen rupturas de la ideología neoliberal, cuestión que al menos, en cuanto a las respuestas sociopolíticas de combate a la pobreza no está demostrado, pues se verifican continuidades en su orientación (focalización, tercerización, precarización, mínimo costo presupuestal, individualización)

para infraestructura básica y capacitación, alentando de este modo, la inversión de recursos humanos para la generación de trabajo informal o actividades de autoempleo. (Barba, 2004; Midaglia y Antía, 2007b) Estos diversos estilos y prácticas de disciplinamiento vinculados con la idea de aumentar el capital social y ceñidas a la lógica económica, procuran potenciar en el contexto inmediato de individuos y familias, “(...) sus viviendas precarias y sin servicios básicos mínimos (...) en patrimonio, sus conocimientos en capital humano, sus relaciones de amistad y confianza mutua en capital social o en activos intangibles”. (Álvarez Leguizamón, 2011, p.260-264)

Por otro lado, esta generación de políticas asistenciales y focalizadas se materializa en la promoción de servicios denominados “paquetes básicos” (básicamente servicios en salud y en educación) como forma de incrementar el capital humano y “remover” los mecanismos de reproducción de la pobreza apelando al recurso de la transferencia de renta como estímulo. (Álvarez Leguizamón, 2011; Barba, 2004; Midaglia y Antía, 2007b) Esto ha significado para algunos países que tenían desarrollado una amplia cobertura de salud y educación gratuita, una relativa disminución en la calidad de estos servicios que se han asociado a la condición de “pobre o vulnerable”. Otro sin embargo, es el impacto en países donde estos servicios no estaban extendidos, allí se produjo su extensión, pero de igual modo permanecen vinculados a las políticas focalizadas para los más pobres. (Álvarez Leguizamón, 2011)

El discurso práctico de la gubernamentalidad neoliberal al invertir las causas de la pobreza adjudicándolas a razones individuales y familiares, busca operar sobre la racionalidad individual y organizativa de las poblaciones o “comunidades” pobres. A razón de ello, es esperable que las propuestas de intervención dirigidas a la pobreza traten de incentivar cambios en los patrones de conducta y comportamentales, es decir, de potenciar el “desarrollo de capacidades” en tanto “oportunidad” de “autosustentarse” e integrarse socialmente. Atendiendo a estas consideraciones y al conjunto de programas del MIDES, es posible reconocer un tipo de intervención sobre la pobreza que podríamos llamar socioeducativa familiar, y otro socioeducativa comunitaria:

<i>Iniciativas MIDES</i>	socioeducativa familiar	socioeducativa comunitaria
Dispositivos	sanitarios, educativos, monetarios, y de “acompañamiento social”	educativos, sanitarios, monetarios, y de “acompañamiento social”
Alcance específico	familia: énfasis en la infancia y adolescencia	comunidad: énfasis en las redes y grupos locales
Capacidades que estimulan	pautas de cuidado y de crianza, socialización	generación de “redes” o circuitos económicos y sociales de intercambio (autogestión-autosustento)
Táctica Política	promoción de “capital humano”	promoción de “capital social”
Función Política	integración social- asegurar mínimos sociales-	integración social- asegurar mínimos sociales-

Esta modalidad en la política de asistencia cuyos propósitos centrales se definen en asegurar mínimas condiciones de sobrevivencia, a modo de promover y estimular por una parte, el capital humano mediante el “apuntalamiento” de la familia en sus funciones de cuidado, y por otra parte, la “productividad de los pobres”, entendida ésta como “la autonomización de los beneficiarios y la formación de “capacidades de autogestión” constituidas en el seno de la familia y en los grupos y redes de proximidad (comunidad), se formulan bajo la hipótesis que la pobreza se reproduce a partir de ciertas incapacidades, falta de habilidades, de entrenamiento, o de capacitación de individuos y familias. (Álvarez Leguizamón, 2011, p.264-276)

La distinción que hemos establecido entre estos “tipos” de intervención sobre la pobreza, no supone asumir que en la realidad operan modalidades de intervención que respondan en estado “puro” a uno u otro tipo, pues, en los casos de análisis se aprecian ambas tendencias, no obstante, es posible reconocer el énfasis en una u otra modalidad dependiendo si sus propósitos centrales se focalizan en particular en las generaciones más jóvenes o adultas. A

su vez, la formulación e implementación de estas propuestas están en consonancia con la creciente tecnificación del campo social, característica de la racionalidad economicista y técnico-instrumental propia de la sociedad capitalista contemporánea que se traduce en formas de medición cada vez más refinadas para describir el fenómeno de la pobreza, identificar y caracterizar precisamente a individuos y familias destinatarias de las políticas de asistencia, como táctica para economizar los recursos estatales destinados a lo social. La creciente incorporación de tecnología y “saber experto” para gestionar las problemáticas en torno a la pobreza, refuerza y legitima el criterio gerencial para administrar la pobreza, cuestión que en el caso del MIDES, se visualiza como un aspecto de destacable interés para considerar la eficiencia en sus programas.

3.1.2 Mecanismo de identificación y selección de la población objetivo

En las respuestas institucionales se aprecia la relevancia de las instancias de evaluación y monitoreo de los servicios y prestaciones sociales, ello supone una continuidad de las bases institucionales propias de los noventa en un contexto de maximización de una racionalidad gerencial en lo social y de creciente tecnificación de la protección social. (Vecinday, 2010) De Martino y Vecinday (2012) afirman que esta modalidad de asistencia gerencial responde a la necesidad creciente de identificar, contar y clasificar a los usuarios de la asistencia, cuya racionalidad eficientista en un contexto de “recursos escasos”, exigió individualizar a sus beneficiarios para desarrollar estrategias específicas de atención.

La importancia de la tecnificación de los dispositivos de protección social, cuya racionalidad específica imprime una orientación y dotan de materialidad concreta a cada estrategia, radica en que no sólo incorporan y dialogan con los avances tecnológicos y ciencias como la estadística, sino que son formulados y configurados en un escenario donde la lectura de los problemas sociales en torno a la pobreza se entienden a partir de handicaps individuales o familiares. (Vecinday, 2010)

En sintonía con esta tendencia gerencial para tratar las problemáticas del campo social, en el caso del MIDES el mecanismo de focalización diseñado, condensa en su formulación y aplicabilidad “saber experto” y espacios institucionales destinados específicamente a detectar y focalizar la población objeto de la asistencia, es decir, aquella población que merece “acompañamiento y vigilancia”. Se trata de un instrumento de carácter estadístico denominado Índice de Carencias Críticas (ICC).

El ICC fue desarrollado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de la República, y utilizado primera vez en el marco del PANES en 2005. En el PES continuó siendo el instrumento de focalización para las AFAM-PE y TUS, y actualmente constituye el mecanismo que determina el acceso al esquema de programas sociales del MIDES. Los tres programas prioritarios impulsados por el actual gobierno de turno (Programa Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red), también incorporan esta herramienta para identificar su población objetivo, no obstante, combinan el índice con

otros dispositivos de captación mediante “derivaciones de redes territoriales a nivel local” (centros educativos, policlínicas, Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial –SOCAT-, oficinas territoriales del MIDES). (MIDES, 2011; MIDES, 2013, p.110)

Frente a la extensión de esta herramienta para identificar y seleccionar la población objeto de asistencia atendida desde el esquema de combate a la pobreza comprendido en este Ministerio, el Informe MIDES 2013 destaca que el ICC es la “(...) principal herramienta de focalización de los planes y programas sociales del Estado uruguayo”. (MIDES, 2013, p.27)

La construcción del ICC combina y pondera distintas características monetarias y no monetarias de los hogares. Los argumentos señalados a favor de este índice como mecanismo de selección y clasificación, fieles al enfoque que asume la política social, son dos: (i) se considera que los ingresos constituyen sólo una dimensión de las privaciones que enfrentan los hogares, por lo tanto, el mecanismo de selección debería incorporar o incluso priorizar otras dimensiones; (ii) se entendió que el ICC permitiría aproximarse al nivel de bienestar del hogar mediante variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante, y que además no estén tan sujetas a variaciones cíclicas como el ingreso³⁸. (Amarante, et al, 2007) Para su formulación fueron diferenciadas tres regiones en el país (Montevideo, interior urbano y áreas rurales), y se otorga un puntaje a cada hogar en base a las características de sus integrantes, de la vivienda, y de acuerdo al acceso a un conjunto de bienes y servicios que se entiende están vinculados a la pobreza extrema e indigencia. De esta forma, se ordena a los “hogares postulantes” a los programas de acuerdo con su nivel de privación. (Amarante, Arim y Vigorito, 2005)

La tarea operativa inicial que requiere la aplicabilidad del ICC para identificar la “población vulnerable” es denominada “trabajo de campo”. Éste consiste en una “(...) visita a hogares

³⁸ Las variables que resultaron significativas para la predicción de la probabilidad de pertenecer al primer quintil de hogares pobres en relación a ser un hogar pobre no perteneciente a ese quintil se pueden agrupar en los siguientes ítem: (i) variables respecto a los ingresos del hogar y las fuentes de los mismos; (ii) variables sobre los integrantes del hogar; (iii) variables sobre la riqueza del hogar (calefón/termofón, calentador instantáneo de agua, refrigerador, TV color, videocasetero, lavarropas, lavavajillas, teléfono, entre otros); (iv) variables acerca del clima educativo entendido como promedio de años educativos de los adultos del hogar; (v) variables sobre las condiciones de hacinamiento; (vi) variables relativas a la tenencia de la vivienda. Éstas toman una ponderación distinta según se trate de Montevideo o interior del país. (Amarante, Arim y Vigorito, 2005)

orientada a la inclusión de personas y familias como beneficiarios de planes y programas sociales (...). En el desarrollo y despliegue del “trabajo de campo”, el Informe MIDES 2013, subraya tres etapas: (i) entre marzo del 2005 y diciembre del 2007 con la implementación del PANES, donde fueron visitados (al menos una vez) aproximadamente 190.000 hogares de un total de 230.000 postulaciones; (ii) entre el 2008 y 2011 con la información recogida en el PANES y la postulación voluntaria en el BPS para obtener las AFAM-PE, “(...) el trabajo de campo pasa a tener un rol complementario, principalmente orientado a la verificación y seguimiento de la situación de los hogares (integración del hogar y condiciones socioeconómicas) y la actualización de domicilios”. En esta etapa el total de visitas fue de 24.000; (iii) en 2011, considerando los objetivos planteados por el gobierno de reducir la pobreza y erradicación de la indigencia en el período 2010-2014, se plantea desde el MIDES “(...) identificar y georreferenciar los hogares con mayores problemas de vulnerabilidad socioeconómica y corregir los errores de focalización de las transferencias monetarias del Plan de Equidad, fundamentalmente de la TUS”³⁹. La meta propuesta en esta última etapa fue abordar los problemas de focalización e identificar para las AFAM-PE a los 200.000 hogares que se encuentran en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica; para la TUS el índice es más “exigente en términos de privaciones del hogar” y busca captar a 60.000 hogares, y por su parte la TUS de monto duplicado pretende captar a los 30.000 hogares en situación de vulnerabilidad extrema⁴⁰. (MIDES, 2013, p.108-110)

Para el cumplimiento de estos objetivos el MIDES realizó un convenio con el Instituto de Economía-FCEA-UdelaR con la intención de formular “(...) una propuesta de instrumento y umbrales que permitieran focalizar en los hogares objetivo (...)” de acuerdo a los tres grupos

³⁹ Investigaciones realizadas entre el IECON y MIDES destacaban que de acuerdo a los criterios de elegibilidad (ICC) para AFAM-PE y TUS, se observa que en el conjunto de la población habría un 20 % de hogares elegibles para AFAM-PE que no la cobran y un 34% de hogares elegibles para la TUS que no recibían esta prestación (MIDES-UdelaR/IECON, 2012). Estos documentos colocan la necesidad de actualizar la información cada dos o tres años con los datos socio-económicos proporcionados por los hogares de acuerdo a las visitas por parte del MIDES, con el fin de mantener una adecuada focalización y “mejorar el seguimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios”. (BPS-MIDES-MEF-OPP-UdelaR, 2012).

⁴⁰ Para el Ministerio este cometido supuso una nueva estructuración y organización del trabajo, que se procesó en el marco de la reestructura ministerial e “(...) implicó la tecnificación de los procedimientos para la georreferenciación de los hogares, la informatización del relevamiento de datos y la interoperabilidad entre distintos sistemas de información”. (MIDES, 2013, p.109)

de poblaciones definidos. El resultado del estudio afirma que es adecuado considerar el “(...) mismo juego de ponderadores para determinar la elegibilidad (...)” de la TUS que el utilizado para las AFAM-PE, pero con “umbrales más restrictivos” como forma de focalizar en los 60.000 y 30.000 hogares con mayores privaciones. (MIDES, 2013, p.160)

En sintonía con este desarrollo instrumental para captar la población objeto de la asistencia, el nuevo sistema de AFAM-PE no discrimina a trabajadores formales, de informales o desempleados, sino que es la condición de “vulnerabilidad social” del hogar lo que genera el derecho a percibir el beneficio de la transferencia monetaria, siendo el criterio de acceso para la selección de la población el “carácter multidimensional” de la pobreza de acuerdo a los criterios estadísticos contemplados por el ICC. (Ley 18.227; Plan de Equidad, 2008) Del mismo modo, para estimar la elegibilidad de la población objetivo de la TUS se utilizó un punto de corte del ICC de las AFAM-PE (equivalente a 0,64, el cual se fijó al comenzar el PES a modo que el primer decil de la población quedase incluido en el programa), y como fue señalado a partir de 2011 se implementó la TUS doble. (BPS-MIDES-MEF-OPP-UdelaR/IECON, 2012)

De la misma forma los grupos familiares en “extrema pobreza” seleccionados para “participar” en el PC son identificados a partir del ICC, y se prioriza la atención de familias destinatarias de TUS doble. No obstante, también la situación y condición de “vulnerabilidad socio-familiar” puede ser identificada y valorada mediante informes sociales de equipos territoriales⁴¹. Las dimensiones consideradas en estos informes deben evidenciar “(...) vulnerabilidad en las funciones familiares o que comprometen críticamente el desarrollo de sus integrantes y excedan la capacidad de respuestas de los equipos ya existentes en

⁴¹ Las dimensiones que deben ser consideradas en los informes son: (i) ausencia de figuras parentales o déficit en el desempeño de las funciones de cuidado y crianza; (ii) desvinculación educativa de niños, niñas y adolescentes; (iii) integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual; (iv) desnutrición y/o déficit del desarrollo infantil; (v) integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil; (vi) integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas; (vii) debilidades críticas derivadas por carencias en la salud; (viii) jóvenes con discapacidad que no participen en espacios de salud, socialización o educación; (x) jóvenes que no estudien o trabajen; (xi) familias viviendo en hábitat degradado, deficitario y/o inundable; (xii) adultos con trabajo precario o en condiciones de riesgo vital; (xiii) integrantes en conflicto con la ley. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012, p.7; INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/MSP/BPS, 2013)

territorio”. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012, p.7; INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/MSP/BPS, 2013)

Este instrumento de identificación de “los pobres” y caracterización de sus condiciones de vida se legitima como una alternativa que demostraría la virtuosidad de identificar, seleccionar y clasificar eficientemente la población objetivo, siguiendo el consenso que al respecto existe en algunos ámbitos académicos, en los organismos internacionales y entre los hacedores de políticas, sobre la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional que no puede ser aproximado solamente mediante el método del ingreso. Al mismo tiempo, las formas de implementación empírica de esta concepción multidimensional están en desarrollo, y algunas metodologías se basan en un enfoque normativo mientras otras consisten en métodos sin un referente conceptual claro, ya que los consensos en las dimensiones relevantes, sus pesos relativos y formas de agregación parecen difíciles de alcanzar. No obstante, se verifica una valoración positiva en “métodos que son flexibles”, ya que parecen ser herramientas interesantes a desarrollar que pueden ser complementadas con enfoques normativos para elegir las dimensiones relevantes. (Arim y Vigorito, 2007, p.14)

Es importante subrayar que la ausencia de una definición teórica del concepto de “vulnerabilidad social” que informa el índice, por un lado, deja abierta la posibilidad de realizar varias operacionalizaciones del mismo en función de cambios en las metas o intereses políticos, o en el escenario económico. En consecuencia, este concepto permite “operar de manera flexible” y ser adecuado a distintos propósitos sin ser violentado conceptual o metodológicamente. Por otro lado, como señala Serna (2010) el criterio de delimitar la vulnerabilidad en zonas o situaciones del conjunto poblacional “pobre”, procura sustituir en parte, el criterio de la visión tradicional concentrado en la delimitación por línea de ingresos para separar los “grupos pobres” de los “no pobres”. Ahora, si bien el mecanismo de focalización pretende informarse de otras variables además del ingreso, éstos no dejan de tener un peso relevante y decisivo en los criterios de acceso. Es decir, la naturaleza del conocimiento en que se basan las razones para seleccionar a la población objetivo, sigue siendo predominantemente, de tipo racional-económico.

La construcción del concepto de “vulnerabilidad” y su instrumentación mediante herramientas que condensan “saber experto” cumple un papel legitimador en tanto confiere “garantía científica a un juicio normativo.” De esta forma, estas iniciativas conforman una estrategia centrada en la “transferencia de herramientas” hacia las familias para modificar aquellos comportamientos considerados “insuficientes” para el desarrollo de procesos de aprendizaje esperados socialmente, que se legitiman en la creciente tecnificación y sofisticación del campo asistencial para orientar los propósitos de las intervenciones. (Vecinday, 2010)

3.2 El caso de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad

En respuesta al crecimiento de la pobreza e indigencia en décadas pasadas, la respuesta privilegiada en nuestro país, ha sido apelar a los PTRC a partir de un mecanismo pre-existente como las AFAM, entendido ahora como un programa de combate a la pobreza que se define en la categoría capital humano como dispositivo teórico que orienta la formulación e implementación de estas estrategias. (De Martino y Vecinday, 2012)

Las AFAM-PE establecidas en la Ley N° 18.227 son dirigidas “(...) a los hogares con niños, niñas y/o adolescentes a cargo a cambio de contrapartidas sencillas en salud y educación (...)”, y son gestionadas conjuntamente entre el MIDES y el Banco de Previsión Social (BPS), éste último tenía la gestión exclusiva previo a la última reforma en el sistema. En el nuevo régimen al MIDES le compete la responsabilidad de identificar, seleccionar y verificar mediante el seguimiento y/o acompañamiento la condición de “vulnerabilidad social” de las familias asistidas. (Midaglia y Silveira, 2011; Plan de Equidad, 2008, p.26; Ley N° 18.227). En los documentos oficiales emitidos por el CNPS (2009a; 2009b) y en el mismo PES (2008, p.26), se afirma que la reforma en el sistema de AFAM “(...) constituye un aspecto central en el sistema de transferencias de ingresos”:

(...) los programas de transferencias monetarias son elementos esenciales para la conformación de un piso social que permita mejorar los ingresos de los hogares pobres y con población joven a cargo; a la vez que contribuye a invertir en capital humano en la medida que incentiva a consumir bienes sociales públicos esenciales para el desarrollo de las capacidades ciudadanas como educación y salud. (Consejo Nacional de Política Social, 2009b, p.106)

Como ya puntualizáramos, este mecanismo de asistencia parte de la premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza es resultado en particular, de los déficits en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, rasgo que comparten todos los PTRC de la región. (Valencia Lomelí, 2008)

Formuladas con la finalidad de lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, asumen que la sinergia del binomio transferencia monetaria-condicionalidades conduciría a las familias a tomar decisiones educativas y sanitarias “racionales”, aumentando de esta manera sus capacidades y su capital humano. Este propósito se traduce en objetivos para cada una de las dimensiones que pretende impactar. Los objetivos “directos” se refieren a la mejora de los ingresos de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema⁴², mientras que los “indirectos” se proponen: (i) aumentar la matriculación y asistencia a la educación; (ii) controles de salud periódicos; (iii) 90% de las embarazadas con controles adecuados de embarazo (más de 5 controles); (iv) atención a la salud de puérperas en lo referido a

⁴² Las AFAM-PE difiere del sistema anterior en que: (i) el monto mensual es significativamente más alto; (ii) la cobertura se expande a partir de componentes no contributivos; (iii) y el beneficio aumenta en forma diferencial para quienes asisten a enseñanza media respecto de quienes están en la etapa escolar. El cálculo fue realizado sobre la base de \$700 por el número de beneficiarios menores de 18 años elevado a la 0.6, y en caso de tener hijos en enseñanza media se suma el valor de \$300 por el número de beneficiarios que asistan a enseñanza media, elevado a la 0.6. (“escala de equivalencia”). Los montos varían de acuerdo a la composición del hogar y la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC). (Plan de Equidad, 2008) Los montos transferidos vigentes a octubre de 2013 se corresponden por ejemplo, para educación primaria: por 1 niño/a \$ 1010,27, por 2 niños/as \$ 1531,27, por 3 niños/as \$ 1953,05, por 4 niños/as \$ 2320,99, por 7 niños/as \$ 3347,11. Para educación media: por 1 adolescente \$ 1443,25, por 2 \$ 2187,54, por 3 \$ 2790,09. Y de manera combinada, por ejemplo: por 2 niños/as en educación primaria y 1 adolescente en educación media corresponde \$2386,036, o 2 niños/as en primaria y 1 adolescente en educación media corresponde \$ 2386,03, o 3 niños/as en primaria y 1 adolescente en media \$ 2753, 97. (MIDES, 2013).

“consejería” en anticoncepción; (v) controles periódicos acorde a la edad y condición de niños/as y adolescentes de 0 a 18 años; (vi) derecho a la identidad efectivamente ejercida.

Este conjunto de objetivos se traducen en exigencias o contrapartidas hacia las familias, que tienden a cumplir un papel sociopolítico distinto que en los regímenes de AFAM que se extendieron particularmente hasta la década del ochenta. En las versiones en que las AFAM estaban vinculadas con el empleo formal, las obligaciones planteadas contribuían y estaban en sintonía con una sociedad dinámica económicamente, con mecanismos comunes y universales de socialización de los sectores jóvenes de población, por ello algunos de sus fundamentos originales, como el aumento de la natalidad, estaban en sintonía con la formación de mano de obra joven y educada en un mercado de empleo en expansión. (Midaglia y Silveira, 2011)

Los cambios introducidos en las AFAM-PE tienden a cumplir un papel político de “asistir a la pobreza” que se diferencia del esquema de bienestar vigente. Señalan Midaglia y Silveira (2011) que para la retórica oficial, la expansión de su cobertura se iguala a un proceso que tiende a instalar un bien público asimilado a un derecho social, aspecto polémico, ya que la generalización de las condicionalidades al universo de las familias asistidas hace que el beneficio no se constituya en un clásico derecho social, pues el acceso al beneficio se origina en el control sobre la condición de pobreza y el cumplimiento de las contrapartidas, y ello excluye la posibilidad de materializarse como derecho social, expresándose así, su rasgo liberal.

Siendo el programa de transferencia monetaria de mayor cobertura, en el año 2012 alcanzó una cobertura de 402.898 beneficiarios (185.964 hogares). El MIDES y el BPS haciendo efectivo el control sobre las contrapartidas exigidas y fundamentando que el “(...) objetivo del control de las inscripciones y asistencias a los centros educativos implica desarrollar y potenciar el proceso educativo”, entre julio y octubre de 2013 se registra una disminución en la cantidad de beneficiarios a consecuencia de los controles realizados en la matriculación y asistencia a la educación. El total de suspensiones fueron 36.798, las que se componen de 26.434 por no matriculación y 10.510 por inasistencias injustificadas (5 % del total de alumnos y el 7.5 % de los beneficiarios de AFAM-PE). (MIDES, 2013; Nota en Sitio Oficial-MIDES, 2013)

Hallamos que este control sobre las contrapartidas se inscribe dentro de un proceso de disciplinamiento de familias e individuos y de tutela sobre sus vidas, que en consecuencia genera, el alejamiento del régimen de la posibilidad de asegurar la expansión de derechos sociales. En el caso uruguayo, si bien se reconocen algunos impactos que pueden asociarse a esta política, no obstante y en sintonía con las evaluaciones sobre estos programas en América Latina, los primeros resultados ponen en cuestión las posibilidades de las familias de superar la condición de pobreza mediante este tipo de intervenciones.

Investigaciones de impacto sobre el programa arriban a conclusiones que destacan un efecto positivo en la matriculación y permanencia educativa de los adolescentes que acceden al beneficio (promediando un aumento del 10%), aunque el impacto es menos contundente en cuanto a los desempeños educativos⁴³. Si bien la transferencia operaría a favor de una mayor matriculación y permanencia en el sistema educativo, no se encontró incidencia positiva en materia de asistencias (número de asistencias anuales) ni en materia de promoción. Siendo así, se entiende que este tipo de programas son “suficientes” para sostener en el sistema educativo a los adolescentes pero no lo son para lograr un mayor desempeño educativo. (Infamilia- DINEM, MIDES, 2012; MIDES, 2013) En lo que hace a la salud no se observan efectos del programa, resultado que es asociado a los niveles de cobertura y atención existentes en el país⁴⁴. (MIDES, 2013)

En cuanto a los resultados en la reducción de la indigencia y la pobreza (medidas por el método del ingreso), en la primera se observa una reducción a la tercera parte, y el impacto sobre la pobreza se ubica en un 15% para el conjunto de la población. En este aspecto se concluye que si bien los programas de transferencias (AFAM-PE y TUS) se han traducido en un aumento del ingreso de los hogares, los resultados han sido poco significativos en términos de la incidencia de la pobreza dada la magnitud de las transferencias. Estos estudios

⁴³Tres investigaciones sobre AFAM-PE se dieron a conocer en 2012: (i) El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay. Análisis en base a la Encuesta de panel. (INE-MIDES-UdelaR/Instituto de Economía/FCEA); (ii) El nuevo régimen de AFAM, su impacto en la participación y permanencia en el ciclo básico de educación media. (Infamilia-DINEM/MIDES, 2012); (iii) Revisión de los mecanismos de actualización de registros administrativos de programas permanentes en diversos países”. (BPS-MIDES-MEF-OPP-UdelaR/IECON, 2012).

⁴⁴Se indica que se está procesando información de registros administrativos de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), a modo de verificar si las AFAM-PE impactan positivamente en el bajo peso al nacer, ya que ello se evaluó como un impacto positivo del PANES. (MIDES, 2013).

afirman que el peso del monto transferido por AFAM-PE en relación al ingreso per cápita de los hogares asistidos, representa el 22,8% entre los hogares indigentes, y entre el 15,9% y el 6,3% para el primer 15% de la población más pobre⁴⁵. (INE-MIDES-UdelaR/Instituto de Economía/FCEA, 2012; MIDES, 2013)

En lo referido a la vinculación y el impacto en la actividad laboral y ocupación de distintos miembros del hogar, principalmente mayores de 13 años, jefes de hogar y cónyuges, no se halló ningún resultado relevante asociado a la política, y ello se explica en la escasa vinculación de las AFAM-PE con el sector formal de la economía y los seguros vinculados⁴⁶. (Infamilia- DINEM, MIDES, 2012; INE-MIDES-UdelaR/Instituto de

⁴⁵ En otros países de América Latina la transferencia representa en el ingreso de los hogares destinatarios: 11,7% en Brasil, 8,3% en Ecuador, 10,7% en Jamaica, y 33,4% en México. (INE-MIDES-UdelaR/Instituto de Economía/FCEA, 2012)

⁴⁶ Uruguay en el período 2000-2012 evidencia, posteriormente a la crisis del 2002, signos de recuperación económica. Se asiste a un aumento sostenido de las tasas de actividad y empleo, y al descenso de la tasa de desempleo (las mujeres disminuyen sus niveles de desempleo entre 2006 y 2012 del 14,2 al 7,9 %, y para los hombres los niveles de desempleo se ubican del 8,2 % a 4,6 %). No obstante, hay una “moderación o estancamiento” del ciclo de expansión del empleo en el 2012, que se traduce en el incremento de los niveles de desempleo, ubicándose en 2013 en 6,7% respecto al 5,3% registrado en 2012 (marzo). En este contexto de expansión de la economía, los indicadores de calidad del empleo también han arrojado resultados positivos, en lo que refiere a subempleo e informalidad (medida como el no registro en la Seguridad Social). En el 2000 cotizaban a la Seguridad Social 927.742 personas pasando en 2012 a hacerlo 1.457.546 personas. En 2006 el 35,01% de los trabajadores no estaban formalizados, descendiendo en 2012 a 26,55%. Si bien se observa una disminución de la informalidad en el grupo de los jóvenes (del 42,7 % en el 2006 a 28,42 % en el 2012), entre los adultos no hubo una mejora en este aspecto (pasó del 51,8 % en 2006 a 52,3 % en el 2012). (Reporte Social, 2013) A pesar de esta evolución coyuntural positiva de la economía se hacen presente fenómenos, relacionados a la pobreza, que no se traducen en mejoras de las condiciones socio-económicas para la población en su conjunto. Es preciso recordar que el Salario Mínimo Nacional se ubica en \$ 8.960 (desde enero de 2013), y ello constituye, con suerte, el ingreso de un grupo importante de la población, sobre todo de aquellos individuos “asistidos” por las políticas de combate a la pobreza. Además, la baja en la tasa de informalidad pero la persistencia de la misma, privilegio de los sectores más desfavorecidos, sugiere que a pesar de la expansión de la economía, la informalidad y la precariedad del trabajo es patrimonio de los “marginados de la economía más dinámica y global, y los asistidos por las políticas asistenciales”. Ello recuerda los planteos de Netto (2012) y Salvia (2011), sobre los trazos persistentes y profundizados en torno a la pobreza y desigualdad, informalidad y precariedad del trabajo que comprende la presencia del neoliberalismo. Como tendencia general en los países que constituyen la periferia del modelo, aún en condiciones de expansión económica y de mayor demanda de empleos productivos que ello produce junto a la menor desocupación de sectores intermedios, persiste “(...) la reproducción de la masa marginal “afuncional” alrededor de un sector informal en crecimiento”. La presencia de procesos como la concentración económica, los diferenciales de productividad intersectorial, el aumento permanente de las actividades marginales de subsistencia y, eventualmente, regulaciones laborales, mayor emigración laboral y asistencia pública, no son resultado de “(...) una falta de crecimiento sino del propio proceso de concentración, lo cual hace altamente factible que elevados ritmos de crecimiento logren que la desigualdad estructural se profundice en vez de retraerse, incluso a pesar de que logre reducirse la tasa de pobreza”. De esta manera, durante las fases de expansión se hace mucho más factible tanto “(...) la subsistencia económica como el control social de los excedentes marginados (...)”.(Salvia, 2011, p.124-127)

Economía/FCEA, 2012) No obstante, el Informe MIDES 2013 (p.155) en referencia a un estudio realizado por el IECON, señala que la probabilidad de que los beneficiarios de AFAM-PE tengan un empleo formal es menor (20 puntos porcentuales) que para aquellos con características similares pero que no son beneficiarios. Ello conduce a considerar que el programa “(...) bajo sus actuales condiciones de funcionamiento, desestimula el acceder a empleos con cotización a la seguridad social”⁴⁷.

Estas consideraciones reafirman la perspectiva de pensar la pobreza como un problema comportamental que desestima el peso de las condiciones estructurales como la insuficiencia y baja calidad de las oportunidades de ingreso generadas por mercados dinámicos y excluyentes, así como la insuficiencia de los sistemas de bienestar que no ofrecen seguridad social para hacer frente a los riesgos que enfrentan los pobres. (Barba y Valencia Lomelí, 2011) En la misma línea y recuperando los planteos de Salvia (2011) y Álvarez Leguizamón (2011, p.128-129), la escasa vinculación con el mercado de trabajo formal que estas iniciativas mantienen está en consonancia con la formación de “cuasi-mercados”, que supone la constitución de circuitos económicos que se tornan en un componente clave de la subsistencia de los sectores en condición de pobreza, tanto como productores como consumidores de los bienes y servicios que produce este tipo de economía informal, y a partir de la cual las familias “(...) tienden a ajustar su estructura, organización y capacidad de agencia en procura de acceder, sostener y/o ampliar estos beneficios (...)” que presentan un alto componente de inestabilidad así como de informalidad y precariedad.

En la organización doméstica que las familias pobres deben desarrollar para la provisión de beneficios y servicios básicos, “(...) la mujer es una activa colaboradora de las políticas sociales al ser ella la que canaliza los servicios sociales hacia la familia, como lo demuestra su alta incidencia y participación en los programas de transferencia directa de ingreso actualmente en curso en América Latina”. (Serrano, 2005, p.29)

⁴⁷ Este aspecto es vinculado a “(...) un problema en las reglas de selección y mantenimiento de la prestación. El control de ingresos realizado automática y mensualmente por el BPS se entiende como el desestímulo más importante a la no formalización”. A razón de ello, se indica que es está trabajando en conjunto con BPS en la posibilidad de actualizar el mecanismo de control anualmente como forma de atenuar o revertir este efecto. (MIDES, 2013, p.156) De esta forma, un problema del “orden político”, como son las escasas posibilidades con que cuentan los pobres para acceder a un empleo formal y de calidad, es tratado como un problema “comportamental” de los individuos frente a las reglas de control.

En el caso de las AFAM-PE se establece explícitamente que el titular de la prestación sea preferentemente la mujer, bajo el supuesto que las mujeres realizan una administración más eficiente del dinero en beneficio de los integrantes del hogar. En sintonía con este criterio la evaluación de impacto destaca algunos indicios sobre los hogares que perciben la prestación, en ellos la probabilidad de que las decisiones de gasto sean asumidas por mujeres es mayor que en hogares de similares condiciones, pero que no son beneficiarios de AFAM-PE. Se enfatiza como asunto pendiente para futuras evaluaciones, profundizar en “(...) la posibilidad de que esto represente logros respecto al empoderamiento de la mujer”. (MIDES, 2013, p.155)

Sobre la administración de los recursos al interior del hogar, el nivel de empoderamiento y la autonomía de los beneficiarios, Amarante y Vigorito (2010, p.7) manejan la existencia de dos hipótesis: (i) que existe un efecto positivo de estas transferencias sobre la mujer, quien muchas veces no maneja recursos propios y la posición a cargo de estos recursos aumentaría su poder de negociación dentro del hogar; (ii) la exigencia que conlleva el cumplimiento de las condicionalidades se convierte en una sobrecarga para las mujeres, reforzando de este modo los roles tradicionales a la interna del hogar y la sobrecarga de las funciones referidas al cuidado en las mujeres. De todas formas, si bien para el caso uruguayo aún no han sido suficientemente contrastadas, las evaluaciones regionales de los PRTC arrojan resultados contradictorios en relación al fortalecimiento de las mujeres, exponiendo las dificultades en el diseño e implementación de estos programas para superar el enfoque tradicional respecto a la división del trabajo.

En síntesis, nuestro país se incorpora a la experiencia regional de promoción de PTRC recurriendo a un mecanismo con trayectoria en el sistema de protección social, a modo de responder a los nuevos riesgos asociados a la condición de pobreza que se inscriben al marco de la RAIS, y el intento que ésta supone de ordenar el fragmentado repertorio de iniciativas y servicios, y recrear parámetros de integración social.

Las condicionalidades u obligaciones establecidas a las familias destinatarias de las AFAM-PE, con una función distinta a las desempeñadas en su origen pretenden ampliar la inversión pública en capital humano como estrategia para “(...) generar mínimas oportunidades para la población joven que cuenta con escasos recursos socioeconómicos”. (Midaglia y Silveira,

2011, p.248) No obstante, los resultados interpelan la capacidad de los PTRC para impulsar la formación de las generaciones más jóvenes, sumado a la dinámica excluyente que opera en el mercado de empleo respecto de las poblaciones más empobrecidas, a lo que a su vez se agrega, el fomento indirecto al trabajo precario debido al control sobre los ingresos familiares que establece el beneficio. (Álvarez Leguizamón, 2011) De modo que, las familias se enfrentan a la situación de desarrollar trabajos precarios para mantener el plan de subsistencia a través de la transferencia monetaria y los beneficios asociados, siendo en el caso uruguayo uno de ellos el programa TUS.

3.3 El caso del Programa Tarjeta Uruguay Social

El programa TUS es una iniciativa que se encuentra fuertemente asociado a las AFAM-PE, y tiene por objetivo “brindar apoyo alimentario” a familias con niños/as, adolescentes y embarazadas. Mediante una tarjeta magnética y a partir de un listado que indica los tipos de productos que están permitidos, las familias adquieran productos de su preferencia. Algunos artículos están prohibidos (tabaco, cigarrillos, bebidas alcohólicas y refrescantes), y en caso de compra de éstos se puede determinar la suspensión transitoria o definitiva del titular de la tarjeta y del comercio involucrado. (Baráibar et al, 2012) La utilización de este instrumento es complementaria a las transferencias de alimentos en la modalidad de “canastas”, y se señala que permitiría entre otras cosas, ampliar las compras a otros productos, dar mayores opciones en la adquisición de alimentos según las particularidades geográficas y culturales, alcanzando a la totalidad de los grupos de alimentos. (Plan de Equidad. 2008 p. 54; MIDES, 2011)

De esta forma, el programa se define en una transferencia alimentaria que trata de asegurar a los hogares el acceso “(...) a productos que contribuyen a alcanzar un consumo alimentario mínimo, mejorando la situación de riesgo sanitario y aportando al proceso de inclusión e integración social”. Los montos transferidos, al igual que las AFAM-PE, varían de acuerdo a

la composición del hogar y se ajusta en función de la evolución del índice de precios de alimentos y bebidas no alcohólicas (IPAB) que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE)⁴⁸. (Plan de Equidad, 2008)

El presupuesto quinquenal 2010–2014 establecía “(...) la duplicación del monto de estas tarjetas para hogares con ingresos per-cápita inferiores respecto de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), focalizando de esta forma en hogares indigentes y en los que están muy vulnerables a serlo”. (MIDES, 2011, p.64) En tal sentido y como fue detallado, el programa definió como población objetivo a aquellos 60.000 hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema, y de este conjunto los 30.000 más vulnerables reciben el monto doble, así como desde enero de 2012, la entrega de leche fortificada con hierro a todas las familias integradas por niños/as hasta tres años y embarazadas asistidas por el programa. (MIDES, 2013)

Los procedimientos de gestión para el ingreso al programa se establecen a partir de información procesada luego de una visita domiciliaria del MIDES, y si el valor del ICC para ese hogar supera los umbrales definidos para la TUS. Se distinguen cuatro formas de ingreso: (i) mediante las visitas realizadas por el equipo de campo del MIDES (principal forma), también las personas pueden solicitar una visita por medio de las oficinas del MIDES para que se evalúe su situación (procedimiento regulado por la resolución ministerial 0098/2012); (ii) mediante cupos especiales: los directores departamentales del MIDES pueden solicitar el beneficio para cubrir determinadas situaciones de emergencia. En este caso la TUS se otorga por un tiempo mínimo de seis meses, luego del cual se tomará resolución por visita (procedimiento regulado por la resolución ministerial 0098/2012); (iii) el acceso al beneficio por parte de las personas trans sin excepción (transexuales, travestis y transgénero), independientemente del valor del ICC (la resolución ministerial 1160/2012 establece que el beneficio es por el valor del importe correspondiente al otorgado a los hogares con niños a cargo). Esta decisión es entendida como una “acción afirmativa” que pretende “ser una puerta de entrada a la protección social para dicho colectivo”; (iv) aquellos

⁴⁸ Los montos vigentes a octubre de 2013 se corresponden: por 1 niño/a \$ 700, por 2 niños/as \$ 1037, por 3 niños/as \$ 1919, y por 4 niños/as o más corresponde \$ 1883 (cuando el beneficio es duplicado, el monto es exactamente el doble para cada caso). (MIDES, 2013, p. 158)

hogares que participan del PC, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo (UCC) pueden acceder a la TUS a partir de “(...) un umbral de ICC menos exigente (...)” (que se iguala al exigido para las AFAM-PE). Para las intervenciones del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en hogares vulnerables, el Plan Juntos y la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), se establece que los hogares que eran beneficiarios de TUS antes de la mejora en las condiciones habitacionales, mantengan este beneficio por un plazo de dos años (procedimiento regulado por resolución ministerial 0962/2013). (MIDES, 2013, p. 159-161)

En cuanto a la cobertura poblacional, los datos expuestos en el primer Informe MIDES (2012) indicaban que el programa llegaba a 78.117 hogares beneficiarios (corresponde aproximadamente a 269.085 personas), no obstante, el segundo Informe MIDES (2013) destaca una reducción de la población beneficiaria, pues a través de resolución ministerial (161/2011) se retiró la prestación a aquellos hogares que no recibían AFAM-PE, además en marzo del 2013 se dieron egresos “(...) con el objetivo de focalizar la población objetivo en los hogares con mayores carencias (...)” (en total se registraron 27.729 bajas, de las cuales 9410 correspondían a beneficiarios originalmente ingresados al programa mediante la canasta de riesgo social del INDA). (MIDES, 2013, p.165)

Estos aspectos que hacen a la implementación y alcance del programa en el Informe MIDES (2013) son destacados como “(...) mejoras en su diseño, en la focalización y en el desarrollo de sistemas de información y gestión (...)”, a la vez que se coloca la necesidad de realizar en el mediano plazo una evaluación de impacto “(...) como forma de confirmar las tendencias y evaluar la incidencia en la mejora de la calidad de vida de la población a la que está dirigida”. Del mismo modo tiene una valoración positiva la situación que la mayoría de los hogares que reciben TUS, también reciban AFAM-PE, lo que contribuye a reforzar la idea que ambas prestaciones podrían tratarse como parte de la “misma intervención”.

Sin embargo, se destacan dos elementos, que entiende el MIDES, distinguen ambas transferencias (AFAM-PE y TUS): (i) para la TUS se ha definido específicamente un universo total de 60.000 tarjetas (y 30.000 duplicadas) seleccionadas por el mismo instrumento que las AFAM-PE, pero con umbrales más estrictos en cuanto a la condición de vulnerabilidad; (ii) la flexibilidad en los criterios de acceso a la TUS para aquellos hogares

sin menores de edad que se encuentran en situación de carencias críticas, los cuales se entiende no se están sujetos a contraprestaciones. (MIDES, 2013, p.177- 178) Más allá de estas distinciones en el número de beneficiarios definido a priori como población objetivo, y la inclusión de situaciones “excepcionales” por parte del programa TUS, éstas iniciativas se nutren del mismo sustrato discursivo que promueve el incremento del capital humano en las generaciones más jóvenes, y que coloca a la familia como “agente facilitador y responsable” de la integración de sus miembros a los servicios básicos, y de cumplir con una economía doméstica que distribuya “racionalmente” los mínimos recursos, y de relativa estabilidad, con que es asistida.

El complejo metodológico en que se basa la gestión de estos programas para focalizar, continúan con la tendencia estigmatizadora que produce el “test de pobreza”, en efecto atentan contra el reconocimiento de derechos sociales, y están en sintonía con el supuesto que refiere a la centralidad que adquieren las “iniciativas minimalistas” en el esquema asistencial para responder a la pobreza, particularmente desde el MIDES. Estas iniciativas ganan espacio respecto a los soportes colectivos de protección, promoviendo la consolidación de circuitos protegidos diseñados para pobres, donde la identificación clara y precisa de la población que recibe la transferencia habilita a su vez, un estricto control sobre las pautas de consumo familiar, de sus trayectorias biográficas e institucionales, siendo el PC otra versión de este tipo de iniciativas que pretende vehicular y asegurar a través de la familia una “mínima condición de subsistencia”.

3.4 El caso del Programa Cercanías

El PC es una de las tres iniciativas que conforma la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, formulada y conducida interinstitucionalmente a través de una Comisión Político-Técnica, en la que está presente el MVOTMA, ASSE, MSP, ANEP, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), BPS, MIDES y el Instituto Nacional del

Niño y del Adolescente (INAU)⁴⁹; éstas dos últimas instituciones cumplen un papel relevante en la instrumentación y ejecución del programa. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012;

INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/ MSP/BPS, 2013)

Este programa que también concebimos como socioeducativo familiar por ser la familia la unidad de referencia para instrumentar la iniciativa, se define como una “(...) intervención cercana a la familia, acompañando procesos, urgencias, necesidades, preferentemente en el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de la familia o en los espacios donde transita, orientado a fortalecer sus capacidades y autonomía (...)”, siendo valorada dicha metodología (“de proximidad”) como “estratégica y novedosa” para tratar por un lado, el tratamiento de “(...) fortalezas y debilidades de las familias en relación a aspectos vinculares, comunicacionales, de cuidado, crianza y socialización (...)”, y por otro, la “consolidación de la interinstitucionalidad e intersectorialidad a nivel territorial y central, a partir de “(...) la conformación y/o consolidación de sistemas de protección local, con participación de la sociedad civil y el Estado (...)”⁵⁰. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012, p. 3-15)

Para el logro de estos cometidos se han establecido los siguientes objetivos: (i) acompañamiento y abordaje desde un dispositivo técnico de proximidad de situaciones familiares en las que los conflictos intrafamiliares y los derechos vulnerados limitan el desarrollo de sus integrantes; (ii) garantizar el acceso pleno a los derechos sociales de las

⁴⁹ El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se integra a la Comisión en diciembre de 2012, en mayo de 2013 el Ministerio de Salud Pública (MSP), y en junio de 2013 el Banco de Previsión Social (BPS). (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/ MSP/BPS, 2013)

⁵⁰ En este marco se inscriben los Comité de Seguimiento Local, instaurados en cada departamento a iniciativa del PC con funciones relativas al “monitoreo y evaluación” de la Estrategia en su conjunto. La pretensión esperada para estos espacios y señalada en los documentos, refiere a la participación de un referente de cada institución involucrada en la Estrategia, lo cual (y de acuerdo a nuestra inserción profesional en el MIDES), no siempre se hace posible para la mayoría de los casos, y los referentes con mayor permanencia resultan ser aquellos que refieren al MIDES e INAU, a lo que se suma, que aún quienes participan y para la mayoría de los casos dado el cometido interinstitucional, el referente tiene escasa “capacidad institucional” para tomar decisiones sobre estrategias que involucren por ejemplo, recursos materiales, técnicos o presupuestales, por tanto, la instancia se reduce en los hechos al “intercambio” de las problemáticas que aquejan a los agentes profesionales en el cotidiano, y que allí, y en algunos casos alcanza una “respuesta” residual (que en su mayoría refiere a números en la policlínica local, cupos en las escuelas, acceso a la TUS, AFAM-PE), que lejos está de generar condiciones que posibiliten superar la condición de pobreza o marginalidad, entonces “residual”, no porque dichas acciones no sean de importancia en el cotidiano inmediato de las familias, sino porque poseen un alcance limitado dadas las condiciones de empobrecimiento de la población asistida.

familias involucradas; (iii) fortalecer a las familias para el cumplimiento de las funciones de cuidado, socialización y crianza de sus integrantes dependientes; (iv) contribuir al acceso de las familias a los beneficios y derechos sociales y otros recursos comunitarios. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012, p.5-6)

De este modo, el PC propone un dispositivo de abordaje familiar que mediante un “acuerdo de trabajo” establecido entre el operador social y la familia, legitima la creciente participación de agentes profesionales para incidir “(...) activamente en la promoción de prácticas de crianza que condensan cada vez menos sentido común y afectividad espontánea y cada vez más conocimiento experto, intencionalidad conciente y racionalización”. (Ortega y Vecinday, 2011, p.12)

En los documentos se destaca que el encuentro con la familia en su entorno cotidiano habilitará, conocer y comprender a los agentes profesionales, y “(...) problematizar aspectos emergentes a partir de los cuales generar cambios junto a la familia (...)”, como forma de responder a la “(...) demanda construida con, y en acuerdo con la familia (...)”, y a “las metas propuestas en el Plan de Trabajo”. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012, p.16; INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/ MSP/BPS, 2013, p.20). Esta forma de intervenir sobre la familia legitima el espacio cotidiano, como lugar de encuentro y negociación entre el saber técnico y la intimidad de ésta, para acordar la “participación y compromiso” que deberá asumir en relación a aquellos aspectos que los agentes profesionales, en base a criterios predefinidos, entienden tendrá que “esforzarse” en transformar como salida posible a su condición. El “esfuerzo y la voluntad” de la familia son valorados como dimensiones que definen el escenario de “oportunidades” para “mitigar” su condición de pobreza, reforzando de esta forma, una visión subjetiva sobre la pobreza que evade la problematización de las condiciones estructurales del fenómeno en la arena política y la confía a la organización cotidiana individual, familiar y comunitaria.

El conjunto de objetivos establecidos por estos mecanismos de asistencia son ilustrativos de una racionalidad que atribuye, en mayor medida, responsabilidad a la familia, así como a la comunidad por las condiciones de empobrecimiento y alternativas de superación. Esta afirmación se sustenta en procesos de larga tendencia que apegados en la centralidad de la familia y su incapacidad relativa, justifican la intervención sociopolítica que ya no significa

una expropiación de funciones familiares por parte de las instituciones “sino que proponen la “intrusión de sistemas abstractos” en el hogar para capacitar a la familia en el desarrollo de sus funciones”. De este modo, “(...) se advierte como tendencia el tránsito desde modalidades de intervención básicamente sustitutivas de la familia hacia modalidades básicamente prescriptivas sobre la familia”. (Vecinday, 2003, p.71)

Si bien el PC propone la identificación de “factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias”, (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012, p. 3), en los documentos se explicita que esta noción se encuadra “en clave territorial”, y ello atribuye por tanto un papel específico a la comunidad, y sugiere la transferencia de un papel político de alta responsabilidad en la resolución de las problemáticas asociadas a la pobreza. El papel atribuido a la capacidad de negociación y coordinación a escala comunitaria entre los agentes que operacionalizan los servicios de asistencia, se constituye en la trama de protección “legítima” para sostener este tipo de propuesta que se define, concretamente, en una instancia de “acompañamiento”. Dos apreciaciones entendemos importante puntualizar, la primera, que esta iniciativa valora como “novedoso” el “espacio de escucha” generado con la familia, entendido éste como un disparador y facilitador de “cambios” comportamentales en relación al cuidado de la salud, asistencia a centros educativos, y en el consumo, y la segunda, es la ausencia de cometidos en torno a cambios en las condiciones materiales de vida, por ejemplo en cuanto a vivienda o empleo⁵¹, pues, las vías de superación refieren al conjunto de servicios sociales disponibles que conforman particularmente, el esquema programático del MIDES, como por ejemplo AFAM-PE, TUS, Asistencia a la Vejez, programas de empleo protegido, y servicios educativos y sanitarios disponibles a nivel comunitario.

Estas apreciaciones contribuyen a confirmar que el PC se diseña y formula en sintonía con el sistema de transferencias monetarias (AFAM-PE y TUS), y el resto de los dispositivos de combate a la pobreza que comprende el MIDES, incorporando “el acompañamiento” a modo

⁵¹ Respecto a la coordinación e intervención del MVOTMA en la Estrategia, se hace explícito la dificultad de este organismo para proponer planes de acceso a vivienda para la población asistida por el PC, ya que, el acceso a los planes disponibles requiere niveles de ingreso que superan la disponibilidad económica de estas familias. En cuanto al trabajo, no se verifican propuestas, ni acuerdos, ni proyecciones al respecto que involucren al MTSS, sino que la referencia se acota particularmente, a los programas de empleo protegido formulados desde el MIDES. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/ MSP/BPS, 2013)

de reforzar los propósitos políticos de revertir a largo plazo los déficits de capital humano mediante el acceso a servicios y recursos básicos, por ello el énfasis en las funciones de cuidado sobre las generaciones más jóvenes que la familia debe desempeñar mediante orientación técnica⁵².

El programa está actualmente dirigido a 1800 familias que se encuentran en “extrema vulnerabilidad”, y para las cuales se propone una intervención de nueve a doce meses a través de “Equipos Territoriales de Abordaje Familiar” (ETAF)⁵³. Estos equipos, 45 en todo el país (20 financiados por MIDES y 25 por INAU)⁵⁴, establecen como hemos señalado un “vínculo directo” con la familia que “implica la movilización de recursos personales, familiares y comunitarios” para dar curso a los procesos de fortalecimiento de las capacidades familiares⁵⁵. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012, p.6; INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/ MSP/BPS, 2013)

A partir de un informe divulgado en junio de 2013 denominado “Estado de Situación”, elaborado en base a la información aportada por los ETAF, se afirma que el despliegue de

⁵² Otros datos que contribuyen a corroborar esta afirmación es la inexistencia de prestaciones para hogares pobres cuyos integrantes tienen más de 18 y menos de 65, ello se verifica como la principal causa de ausencia de prestaciones sociales en estos hogares. (INE-MIDES-UdelaR/Instituto de Economía/FCEA)

⁵³ Los ETAF son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), y están integrados entre cuatro y cinco técnicos, mayormente formados en Trabajo Social, Psicología, Educación Social, y en menor escala por otras disciplinas como magisterio, enfermería, y nutrición (con disposición de 120 horas semanales). En el comienzo de la implementación fueron 26 ETAF hasta completar 45 en junio de 2013, número que en agosto aumentó en respuesta al Plan 7 Zonas, ya que se consideró necesario incrementar la presencia de ETAF en estas 7 zonas identificadas con mayores niveles de privación. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012; INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/ MSP/BPS, 2013)

⁵⁴ La distribución de los ETAF en el país es: 16 en Montevideo, 6 en Canelones, 2 en Maldonado, 2 en Artigas, 2 en Salto, 2 en Paysandú, 2 en Rivera, 2 Tacuarembó, 2 en Cerro Largo, 1 en Lavalleja, 1 en Rocha, 1 en Treinta y Tres, 1 en Durazno, 1 en Flores, 1 en Florida, 1 en Soriano, 1 en Colonia, y 1 en Río Negro. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/ MSP/BPS, 2013)

⁵⁵ Las tareas de estos equipos de “abordaje territorial” refieren: (i) atender a los grupos familiares en situación de vulnerabilidad extrema en la zona correspondiente, actuando sobre las dificultades intrafamiliares y contextuales para el desarrollo pleno de sus integrantes; (ii) coordinar con el nodo, equipos e instituciones de la zona de referencia para dar una respuesta articulada a las familias; (iii) realizar un diagnóstico que incorpore la perspectiva de la familia sobre los derechos vulnerados y las dificultades, y capacidades que ésta presenta para su restitución; (iv) acordar un plan de acción con la familia y/o con los equipos o instituciones derivantes; (v) apoyar el fortalecimiento del grupo familiar para garantizar el bienestar y desarrollo de todos los integrantes, en particular los niños, niñas y adolescentes y otras personas dependientes; (vi) facilitar a la familia el acceso a los derechos sociales, bienes y servicios sociales, económicos y culturales; (vii) identificar y promover la activación de las redes familiares y comunitarias de sostén del grupo familiar atendido; (viii) realizar el registro y monitoreo de los avances del trabajo con las familias participantes. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA, 2012, p.6)

esta iniciativa ha llegado a 1327 familias (que supone aproximadamente 8000 personas). Se concluye que son “familias numerosas, clanes”, con jefaturas femeninas y con ausencia de figura masculina de referencia, con problemas habitacionales, falta de trabajo o trabajos informales, donde se observan distintas problemáticas de salud, desnutrición, falta de controles, problemas de salud mental y discapacidad, así como dificultades en los vínculos intrafamiliares, redes familiares y vínculos muy frágiles. Además, el informe subraya la “(...) apertura de la mayoría de las familias a aceptar la intervención, ya que valoran el vínculo y el espacio de escucha que la estrategia les proporciona (...)”. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/MSP/BPS, 2013, p.9-10)

Otro de los aspectos que refiere el informe es la importancia de los mecanismos de registro administrativos para conseguir un “(...) mayor control y monitoreo de las trayectorias individuales y familiares (...)” respecto a las “prestaciones que reciben y corresponsabilidades”. Se destaca como debilidad el trabajo “artesanal” de la base de información sobre las familias, y por tanto, la necesidad de mejorar el proceso de registro y monitoreo mediante medios informáticos, a manera de lograr mayor eficiencia⁵⁶. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/MSP/BPS, 2013)

Este primer informe sugiere que las familias asistidas continúan en la pobreza y sobreviviendo entre los mínimos que ofrecen los servicios de asistencia, y las estrategias de autosubsistencia vinculadas a la economía informal, resultados que están en sintonía con los analizados para AFAM-PE y TUS. Estos programas analizados tienden a corroborar la hipótesis que sostiene, que las condiciones de pobreza son atendidas y gestionadas desde un esquema asistencial que habilita mínimamente la subsistencia, y a condición que la familia responda a las corresponsabilidades formuladas, proponiendo y legitimando de esta forma una noción de “integración minimalista” como táctica política para responder a la pobreza.

⁵⁶ Al respecto se enfatiza el vínculo con la Dirección de Evaluación y Monitoreo, y con la División de Informática del MIDES para el diseño de un “software propio con funciones de registro y monitoreo”. (INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/MSP/BPS, 2013)

3.5 Aspectos centrales de las estrategias socioeducativas familiares

Las estrategias que “revalorizan” a la familia y comunidad, si bien es posible identificarlas con el Estado de Bienestar y en las formas de intervención ensayadas desde la década del ochenta, motivadas en la intención de recuperar estas unidades en tanto “recursos de protección” a modo de reducir el gasto público, y en especial el social, actualmente frente a un modelo económico que profundiza y amplía su capacidad de producción al tiempo que agudiza el empobrecimiento de la clase trabajadora y de aquellos que viven al “borde de la sociedad oficial”, se formulan en el marco de una retórica impulsada por los organismos internacionales e inspirada en los desarrollos de la teoría del capital humano y del capital social .

La tecnificación del campo social y la creciente complejidad en los mecanismos de intervención destinados a ofrecer un bien o servicio que distinguen las formas de gestionar la pobreza privilegiada por el Estado, se focalizan en convertir los recursos familiares y comunitarios en “activos”, y sus conocimientos y competencias en “capacidades”. Esta tendencia en las formas de intervenir sobre las problemáticas que afectan las familias empobrecidas, está en sintonía con el despliegue de dispositivos que habilitan un control exhaustivo sobre la vida cotidiana familiar y comunitaria mediatizado por sistemas que combinan ciencia, tecnología y la “presencia” de agentes profesionales en el espacio cotidiano.

Las dimensiones que caracterizan las modalidades de intervención seguida por el Estado refieren en particular: a la transferencia de información, el fortalecimiento de las capacidades familiares, y la organización de la comunidad. Esta modalidad de asistir a los grupos que han visto reducidas sus posibilidades de integración al mercado, se distingue por la desmaterialización de los servicios sociales, en un intento de amortiguar las demandas hacia un Estado que ha visto reducida y precarizada su intervención sociopolítica directa frente a los procesos de pauperización. En este marco de precarización de los servicios sociales y asistenciales se resignifican los contenidos de las intervenciones y prácticas profesionales

cuyos trazos centrales pasan por la “transferencia de herramientas” a las familias como respuesta privilegiada de la asistencia. (Vecinday, 2010)

Resulta interesante señalar que si bien, actualmente la intervención del Estado “revaloriza” a la familia en sus funciones de socialización y cuidado, y como unidad de producción en el contexto de su comunidad, lecturas como la de Lasch (1991) muestran que con la emergencia del Estado moderno las funciones familiares fueron “colonizadas” por la intervención técnica. Este autor, analizando la sociedad estadounidense, demuestra que la expansión del Estado significó una invasión a los vínculos más íntimos y privados de los individuos, con la consecuente pérdida de funciones de la familia frente a un Estado más regulador. En acuerdo con Vecinday (2003) y De Martino (2001), esta lectura en la forma de abordar la familia sugiere trazos que permiten establecer similitudes y diferencias con las actuales modalidades de intervención.

Para Lasch el desplazamiento de la familia como agente clave de la reproducción social materializado a través de la intervención técnica en la familia, merece un juicio negativo:

La sociedad misma se ha encargado de la socialización o ha sometido la socialización de la familia a un control cada vez más efectivo. Luego de haber debilitado así la capacidad para la autodirección y el autocontrol, ha destruido una de las principales fuentes de cohesión social, solo para crear otras más coercitivas que las anteriores, y finalmente más devastadoras en su impacto sobre la libertad personal y política. (Lasch, 1991, p.262-263)

El proceso de socialización de la reproducción fue de la mano con el proceso iniciado por la socialización de la producción, por la industrialización. De la misma forma que los industriales expropiaron al trabajador los conocimientos técnicos dividiendo la producción en sus componentes y atribuyendo una función específica a cada trabajador, los agentes profesionales de la socialización se apropiaron del conocimiento cotidiano de la familia. En

este proceso de “transferencia de funciones” de la familia a otras instituciones sociales, el autor advierte que se produce lo que ha dado en llamar “proletarización de la paternidad”, con el término alude a la fuerte tecnificación a la que fueron sometidos los roles familiares ante el avance de las “profesiones asistenciales” (educadores, asistentes sociales, penalistas, médicos, entre otros), las que debilitaron la capacidad de la familia para satisfacer sus propias necesidades, dejando a los padres más indefensos y dependientes ante la opinión de los expertos, y justificándose así la continua expansión de sus servicios. (Lasch, 1991; Vecinday, 2003; De Martino, 2001)

En este paralelismo, el autor plantea que padres y trabajadores se hundieron en una dependencia que desconocía su autoridad y fueron sometidos a la dirección técnica. Siendo así, el mismo proceso que produjo el fomento de la vida privada e íntima en tanto “refugio” ante el mundo público, proletarizó la paternidad, y es en este sentido que Lasch argumenta que la familia no evolucionó por fuerzas abstractas, sino por las fuerzas concretas que las intervenciones técnicas impusieron como forma particular de abordar lo social. (Lasch, 1991; Vecinday, 2003; De Martino, 2001)

Señala De Martino (2001; 2007) que si bien, es posible hacer acuerdo con Lasch que el mismo proceso que forjó la vida privada e íntima sometió a la familia a un máximo control tecnificando sus funciones, lo cierto es que el Estado de Bienestar procuró el fortalecimiento de la familia nuclear en tanto unidad privada y autónoma, como “refugio” ante un mundo competitivo. En este sentido, es posible advertir una similitud con el actual modelo que también refuerza la idea de una familia “refugio” pero a la que le exige “volver” a la arena pública como agencia de protección.

De esta forma, en el Estado de Bienestar en la medida que las intervenciones procuraron “delinear” un tipo de familia “normal” acorde a las necesidades del cuerpo social, en términos de asistencia se procesó la distinción entre familias “capaces” e “incapaces”. Las primeras en referencia a las que vía mercado, trabajo u organización interna lograron desempeñar las funciones que les eran atribuidas por la sociedad, y las segundas remiten a las familias que no alcanzando las expectativas sociales relativas a sus funciones requieren de “acompañamiento y orientación técnica”. (Miotto, 2001) Es frente a estos procesos de intromisión y dirigismo técnico que “(...) las familias experimentaron un fuerte sentimiento

de incapacidad para hacer frente a sus problemas y desafíos vitales sin contar con la orientación del conocimiento experto representado en la figura de los profesionales”. (Ortega y Vecinday, 2011, p.11).

Es posible advertir que el mismo discurso que desvalorizó a la familia en su función socializadora y legitimó la intromisión técnica en el seno de la familia, actualmente en el marco de las nuevas formas de gestión social sitúan a la familia y la comunidad como objetos de “revalorización” política en el esquema de asistencia formulado para gestionar las problemáticas asociadas a la pobreza. Para Ortega y Vecinday (2011, p.11) esta modalidad de intervención, identificable en los casos de análisis aquí expuestos, “(...) promueven, en nombre del autocuidado o del cuidado de los “dependientes”, la transformación de pautas, creencias, comportamientos, valores, interviniendo, desde ese lugar, sobre los comportamientos humanos”.

Siendo así, las transformaciones que se aprecian en las estrategias institucionales construidas recuperan ciertas continuidades para hacer frente a las demandas y requerimientos de cuidado y protección por parte de la familia, que paradójicamente, no supone que “(...) la familia y su incapacidad relativa para proteger a sus integrantes haya perdido centralidad a la hora de justificar la intervención sociopolítica sobre la misma (...)”, sino que las familias son demandadas desde las esferas institucionales para participar activamente en la promoción de prácticas de crianza y en la recuperación de sus “capacidades”. (Ortega y Vecinday, 2011, p.11-12)

El contexto cotidiano de la familia es el espacio donde se produce el despliegue de la intervención técnica, a partir de allí los profesionales establecen dispositivos de “acompañamiento y seguimiento” sobre los comportamientos y decisiones que hacen a la vida y trayectoria familiar. Vecinday (2010) en su estudio sobre el Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF) en Uruguay, destaca la “revalorización” de viejas técnicas de intervención profesional que ubican a la familia en su hogar y contexto cotidiano en tanto escenario donde se producen y actúan las relaciones sociales. Señala la autora que si bien, la “visita domiciliaria” ha sido una herramienta de intervención históricamente asociada al trabajo asistencial en el hogar y al quehacer de los trabajadores sociales, actualmente esta herramienta es asumida por una multiplicidad de agentes

profesionales (psicólogos, educadores, maestros, entre otros) que mandatados por los dispositivos institucionales se “aproximan” a la familia y la comunidad en pos de revalorizar su entorno cotidiano:

La intervención técnica entra al hogar de forma tal de prescribir comportamientos en el cotidiano familiar que permitan la superación de problemáticas activando los propios recursos de la familia. Se apuesta a la construcción de dispositivos basados en la recuperación de formas de protección social cercana, invocando la responsabilidad y solidaridad de las familias, la comunidad y las organizaciones locales. (Vecinday, 2010, p.77)

La reconquista de la función protectora de la familia y la comunidad constituye un aspecto central en la respuesta ofrecida a los sectores de población más empobrecidos, a quienes se les responde desde un esquema de asistencia que busca activar sus propios recursos en pos de recomponer procesos de integración social, bajo el supuesto que estos sectores están “excluidos” del sistema. Tendencia que desconoce que están “integrados”, pero bajo las condiciones, frágiles y precarias, que ofrece el programa de concentración económica capitalista para éstos.

La combinación en las respuestas institucionales entre la promoción de capital humano y capital social, privilegia más aquellos contenidos simbólicos basados en la confianza, la solidaridad y la reciprocidad, que aquellos materiales, éstos últimos se expresan en transferencias monetarias o de alimentos que sólo consiguen cubrir las necesidades mínimas para la reproducción biológica, lo cual está en sintonía con el correlato establecido por Vecinday (2010) sobre la “intrusión de los sistemas abstractos” en el hogar y el proceso de desmaterialización de parte importante de los servicios de protección.

Este proceso de precarización en las respuestas públicas se expresa en el diseño de “entornos y circuitos protegidos⁵⁷” que transforman y pulverizan toda referencia colectiva asociada a un tipo de protección social de cobertura relativamente homogénea, situación que hallamos reflejada en el caso del MIDES y su esquema programático. En este contexto de debilitamiento de las instancias y soportes colectivos, ganan protagonismo estrategias de asistencia que ofrecen “instancias capacitadoras y de transferencia de herramientas” a modo que la población empobrecida pueda racionalizar o “normalizar” su organización familiar entre las “posibilidades”, mínimas y de relativa estabilidad, ofrecidas por el esquema asistencial. Ello constituye el marco de funcionamiento material y simbólico que ofrecen los dispositivos de protección para esta población, siendo los casos aquí analizados, dispositivos representativos de las formas típicas contemporáneas de abordaje familiar: “unidad fértil” para conducir conductas y dotarlas de sentido en el marco de la institucionalidad que ofrecen los programas asistenciales.

La búsqueda por alcanzar tales impactos sobre la población en condiciones de pobreza es parte de la creciente tendencia a responsabilizar a los individuos por sus situaciones de desventaja y se asocia al esquema de condiciones y exigencias que impone la modernidad tardía: individuos seguros, exitosos, capaces de controlar sus vidas y con facultades, conocimientos y destrezas para orientar “racionalmente” la toma de decisiones biográficas. De este modo, es coherente a la propuesta que sean las actitudes, creencias, valores y comportamientos de los beneficiarios lo que debe ser modificado. (Vecinday, 2010)

El conjunto de objetivos y resultados de las AFAM-PE, TUS y el PC permite corroborar el alcance limitado de las estrategias de combate a la pobreza, “mitigación y vigilancia de la pobreza”, que implica niveles mínimos de mejora en las condiciones de vida, y por ello, insuficientes para permitir a los individuos salir de la condición de pobreza, afirmación que se corrobora en los resultados detallados. En este sentido, Álvarez Leguizamón (2011, p.252) señala, que a partir del discurso sobre el Desarrollo Humano, al que se vinculan las políticas del nuevo milenio impulsadas por los organismos internacionales como son los PTRC, tienen especial expansión un conjunto de tradicionales estrategias domésticas que hacen

⁵⁷ Expresión tomada de Vecinday (2010).

posible, de manera conservadora, la supervivencia de “los marginados” en condiciones de relativo control social. Algunas de ellas refieren a: (i) estrategias reproductivas orientadas a alterar la estructura, organización y/o composición del grupo doméstico; (ii) desarrollo de novedosas actividades informales (legales, extralegales o ilegales), que en general presentan muy baja productividad; (iii) estrategias formuladas por el esquema de política social del Estado, que sostiene una serie de servicios públicos sociales (la educación, la salud, la seguridad social, entre otros), aunque devaluados en su calidad.

Entendemos que los programas analizados son representativos de una modalidad de administrar la pobreza que instala un esquema asistencial para que las familias “inviertan racionalmente” las “herramientas” transferidas a modo de beneficiarse de las “oportunidades” que ofrece: (i) el “mercado de la asistencia” establecido desde el Estado, (ii) y el “mercado comunitario” establecido desde agentes locales, y que comparten con la familia, el mismo papel de responsabilidad política. De esta forma, si la pobreza se explica, en mayor medida, en la incapacidad individual o familiar para resolver y responder al desarrollo de procesos socialmente esperados, iniciativas como AFAM-PE, TUS y el PC son respuestas coherentes a esta concepción, y allí se justifican sus objetivos en torno al desarrollo de capacidades y aprendizajes de las familias.

En síntesis, las estrategias socioeducativas aquí analizadas son representativas de una lectura sobre los “problemas de integración” que se expresa en una versión reducida de insuficiencia de capital humano y se traduce en objetivos mínimos de integración al consumo, y a los servicios básicos de salud y educación de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Estas iniciativas no son ajenas, sino que apelan al entramado de otras propuestas asistenciales que promueven las redes y recursos dispuestos en la comunidad, el capital social, como alternativas cuyo impulso está fuertemente asociado a los valores de reciprocidad y solidaridad familiar y comunitaria, pero lejos de aquella solidaridad entendida y anclada en soportes colectivos.

Conclusiones

Como fue planteado al inicio del trabajo, nuestras preocupaciones centrales estuvieron centradas en avanzar en la problematización de las estrategias de combate a la pobreza y los fundamentos a partir de los cuales ganan legitimidad y expansión en el esquema de protección social. Si bien en la agenda social internacional y nacional, se pone de manifiesto un marcado interés en “la lucha contra la pobreza”, éste se traduce en mecanismos y dispositivos que interpelan y “examinan” exhaustivamente las capacidades individuales y locales (autogestión, participación, autocuidado), a modo de vertebrar las propuestas en torno a la promoción de éstas. No obstante, estas intenciones no parecen alcanzar con el mismo vigor la problematización de los aspectos estructurales que produce el fenómeno de la pobreza históricamente.

En el desarrollo del Capítulo I, expusimos como el advenimiento de la globalización o mundialización del capital pusieron fin a una matriz de protección social de rasgo universal y asociada al mundo del trabajo que permitió, la expansión y goce de los derechos sociales para la amplia mayoría de la clase trabajadora. El debilitamiento del esquema de producción y regulación socio-estatal que sustentó el desarrollo de aquella matriz, admitió que los fenómenos de pobreza y desigualdad fueran explicados y tratados, en mayor medida, como parte de la dinámica capitalista, a diferencia de las actuales tendencias que asocian las problemáticas en torno a la pobreza como un problema de “incapacidad individual” para integrarse a la dinámica económica e instituciones sociales, desestimando de este modo, la incidencia de las condiciones socio-estructurales del orden.

Las transformaciones sociales que se procesaron en el tránsito del siglo XX al XXI tienen como telón de fondo los cambios en el mundo del trabajo como resultado de las transformaciones en el esquema de producción y reproducción capitalista, y la consecuente profundización y agudización de la pobreza y desigualdad que vino de la mano con el despliegue de la ideología neoliberal. Ello produjo en los países periféricos, la ampliación de la reserva de “mano de obra barata”, la elevación de las tasas de desempleo, y la precarización en las condiciones de trabajo, fenómenos que se explican en el retroceso de las

funciones reguladoras desempeñadas por el Estado sobre la dinámica capital-trabajo. En este contexto, las respuestas estatales para responder a la “cuestión social” privilegiaron la transferencia de responsabilidades públicas al mercado, a la sociedad civil, y al ámbito privado y local sin un enlace con mecanismos que garantizaran los derechos como otrora.

Estas condiciones generaron un escenario favorable para la reafirmación de los valores rectores del proceso de acumulación capitalista como democracia, individualismo y eficiencia. Éstos encuentran en las reglas de funcionamiento del mercado una matriz de organización social fecunda para su expansión, que junto a las ideas sobre desarrollo humano, participación social, derechos humanos, capital humano y capital social comienzan a resignificar el esquema de protección social y las tácticas para responder a la pobreza, haciendo de los valores homogéneos y universales de ciudadanía parte del legado histórico.

En este contexto identificamos las condiciones socio-estructurales que comprenden y explican la formulación discursiva y práctica que orienta las estrategias de combate a la pobreza. Éstas reconstruyen “(...) instancias que vuelven a ser valoradas en su función protectora: el propio individuo y sus comportamientos, la familia y la comunidad apelando a valores tales como la responsabilidad, la solidaridad y la participación en los esfuerzos por recomponer las formas de integración y protección social cercanas”. Ello permite entender, en un contexto de debilitamiento de los soportes colectivos de integración y protección social, la creciente expansión que han asumido las estrategias de autocuidado, de fomento de la participación social, de reversión de “déficits de socialización”, y de fortalecimiento de la familia y la comunidad. (Vecinday, 2010, p.83) De este modo, los casos de análisis responden a esta tendencia general en las formas de administrar la pobreza, proponiendo objetivos mínimos de integración al consumo y a los servicios básicos de salud y educación de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, como forma de operar sobre los déficits de socialización y revertir, lo que se considera la causa fundamental de la pobreza, la reproducción intergeneracional.

En el Capítulo II, se puntualizó como en un contexto de “debilitamiento” de la capacidad institucional del Estado para responder a la pobreza desde el repertorio de mecanismos de integración social que propició el Estado de Bienestar, las alternativas en la región estuvieron concentradas en reformas sociales que han tendido a “dualizar” los sistemas de

protección entre dispositivos de asistencia dirigidos a grupos en situación de pobreza, y dispositivos de seguridad social garantes del bienestar de aquellos sectores que tienen “asegurado un adecuado nivel de integración social” vía mercado de trabajo, siendo esta propuesta de tratamiento de la pobreza empleada desde los distintos gobiernos, con independencia de su orientación ideológica. Como fue detallado, se sucedieron numerosos ensayos de “última generación” en la región, que al tiempo que posponían el conflicto distributivo enfrentaban las situaciones de extrema pobreza con políticas centradas en el combate a la pobreza, que en su mayoría fueron financiadas con recursos internacionales, presentaron alta precariedad institucional, involucraron en su ejecución a la sociedad civil organizada y promovieron el trabajo comunitario de los propios beneficiarios. (Midaglia, 2012, p.88-89)

Desde una mirada crítica sobre las sucesivas reformas sociales en América Latina, la implementación de iniciativas de combate a la pobreza ha sido un componente que se fue redefiniendo de manera externa a los mecanismos de acceso al bienestar vía mercado de trabajo. Ello generó condiciones propicias para la generación de un marco dualizado de tratamiento de los riesgos modernos, que inhibe las posibilidades de interacción y el contacto entre grupos sociales, y en consecuencia, la generación de “voz política” a favor de la calidad y mantenimiento de las estrategias de bienestar. (Midaglia, 2012; Pérez, 2012)

Esta tendencia profundizó la segmentación de los servicios de asistencia y protección social en la región, y en el caso uruguayo, entendemos que los componentes del PES dan continuidad a una matriz con trazos “duales”, y esta idea encuentra asidero en la formulación de la RAIS que se diseña como componente específico para asistir a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, en el entendido que éstas no estarían integradas al sistema, y por tanto, requieren de un tratamiento particular para recuperar su “capacidad de integración”.

El PES fue muy bien evaluado y apoyado explícitamente por los organismos internacionales, y en sus fundamentos se percibe con claridad la continuidad semántica e ideológica por la supremacía de la “lógica minimalista”⁵⁸ y “(...) el refuerzo de los procesos de

⁵⁸ Pérez (2012) utiliza la expresión “lógica minimista” para nombrar la tendencia que asume la política social, que en este trabajo siguiendo el planteo tomado de Netto (2012), denominamos “lógica minimalista”.

“asistencialización” de la protección social”. Mediante esta reforma se amplía prestaciones con larga tradición en el sistema de protección tradicional, como fue el caso de las AFAM, a sectores no vinculados al mundo del trabajo formal, y a sectores que aún estando incluidos en el mundo formal, son pobres. (Pérez, 2012, p.83; Midaglia, 2012)

Esta situación plantea la paradoja que sufren hoy los trabajadores situados en la base de la escala salarial. Este grupo, frente a la precarización de sus fuentes de empleo devienen en beneficiarios de la política social. En Uruguay el desempleo ha descendido a niveles nunca antes alcanzados, se registra un momento de expansión del mercado de trabajo (recuperación de exportaciones, fomento de la actividad industrial, mejoras salariales), y se pone en marcha políticas de transferencia de renta destinadas a los pobres, lo cual ha permitido reducir la pobreza medida por ingresos. No obstante, esta situación coloca en evidencia que muchos individuos, (...) dejaron de engrosar las filas de “inútiles para el mundo” para convertirse en “trabajadores miserables”, en asalariados que reúnen las condiciones de elegibilidad exigidas por las políticas de combate a la pobreza”. De este modo, las condiciones favorables del régimen de empleo no “(...) habría registrado transformaciones sustantivas como para alterar la condición social del sector más pobre de la clase trabajadora que, a pesar de las mejoras en el ingreso, la reducción del desempleo y la pobreza, conserva precarias condiciones de producción y reproducción social”. Ello convierte al “actual trabajador miserable” en beneficiario de las iniciativas de combate a la pobreza, permaneciendo en esa situación a causa de los míseros salarios y escasos recursos brindados por la política de asistencia. (Vecinday y Carballo, 2013, p. 4-6)

Afirma Pérez (2012) que el “sistema discursivo minimalista” que orienta el PES se desmarca ya en su nombre de la noción de igualdad. Desde la filosofía política, “igualdad” refiere al conjunto de derechos y responsabilidades que gozan todos los miembros de la sociedad en tanto pertenecientes a la misma, remite pues, a lo común y compartido por todos los ciudadanos, a la capacidad para los mismos derechos, y su búsqueda ha sido parte esencial de las tradiciones de izquierdas. En tanto “equidad” remite a la idea de considerar la diferencia, y considera la discriminación positiva como mecanismo para superar la desigualdad producto de aquel atributo específico que determina la desventaja del individuo. En este planteo, desaparece del horizonte político la problematización de la desigualdad y del

campo práctico la posibilidad de transformación del orden social. La búsqueda de “igualdad de oportunidades” entonces, elimina el componente político de su fundamentación y pone el énfasis sólo en atenuar algunas desigualdades a través de redistribuir recursos, sin cuestionar el orden social que las origina. (Pérez, 2012; Dubet, 2012)

Entendemos que la “lógica minimalista” que orienta la formulación de los planes y programas sociales se expresa en dos sentidos. Por una parte, reduciendo a los beneficiarios de la asistencia a la figura de “incapaz” para generar ingresos suficientes que le permitan su reproducción y la de su familia de forma autónoma. Y por otra, y en acuerdo con Álvarez Leguizamón (2008), el mito de la “integración social” basado en la solidaridad colectiva del sistema, producto de un “contrato social mítico” que unía a los individuos de manera homogénea, asignándoles identidades universalizables como las de ciudadano o trabajador, representa lo inverso a las formas de intervención desplegadas actualmente desde el Estado, que ya no responde a la población en sentido genérico, sino que a los más pobres por medio de servicios básicos, llevando de este modo la vida de estos sectores al límite de la subsistencia.

De este modo, la política social dirigida a los calificados “excluidos” reivindicándose como inscrita en la órbita de los derechos, ya no persigue la pretensión de erradicar la pobreza, sino apenas de enfrentar las “penurias más extremas”, aspecto que la reduce a una posición “minimalista” frente a la reproducción de los individuos. (Netto, 2012) Ello toma expresión en los PTRC, que se fundamentan construyendo una retórica que reduce la explicación de los problemas de orden social a dificultades y handicaps individuales, y coherentemente con dicha argumentación, ofrecen respuestas centradas en ciertos atributos y comportamientos individuales y familiares. (Vecinday y Carballo, 2013)

Siendo los PTRC el “modelo” de política social extendido en la región para administrar la pobreza, su trazos detallados en el Capítulo I, permiten reafirmar que no responden a los requisitos de una política social integradora y basada en un sentido amplio de construcción de ciudadanía, ya que no logran combinar protección y bienestar, pues el bienestar no se articula mecánicamente con la protección social por el hecho de colocar acento en el acceso a los servicios sociales básicos. En esta condición, formulan una asociación equívoca entre derechos como asuntos de ciudadanía y la universalización del acceso a servicios sociales al

interior de las comunidades pobres, que supone extensión de la cobertura pero no expansión de derechos. (Serrano, 2005)

La hipótesis que sustenta estas políticas de transferencia, asociada a los déficits de capital humano de individuos y familias, presupone por un lado, que un mejor nivel educativo y formación general permitiría superar la pobreza, ignorando los complejos y múltiples mecanismos que generan la desigualdad y la pobreza, sobre todo los procesos estructurales vinculados a las formas de redistribución de la riqueza. Lo que a su vez supone por otro lado, que una vez superados los déficits individuales espera un mercado capaz de acogerlos y generar las oportunidades de desarrollo que necesitan. (Serrano, 2005) Cuestión que en el caso uruguayo, frente a la actual configuración del “trabajador miserable” pierde validez, ya que como expusimos, la condición de “asalariado” no alcanza para superar la situación de asistido. (Vecinday y Carballo, 2013)

De modo que, si los “nuevos asistidos” comparten la precariedad en sus condiciones de vida, a pesar que muchos de ellos se encuentran inscriptos en el mundo del trabajo, ello permite comprender la construcción y jerarquización de la categoría “vulnerable o indigente” como criterio para determinar el acceso de la población a los programas sociales. En la formulación de estas categorías, la inserción en un empleo no constituye a priori un criterio excluyente al beneficio. Como vimos en el Capítulo III, en el caso del MIDES estas categorías se materializan e instrumentan mediante la construcción del ICC.

La construcción de categorías para nombrar a los pobres junto a la creciente “sofisticación” metodológica para seleccionarlos, habilita la incorporación del “conocimiento experto” para el desarrollo de sistemas de información social. Y ello exige por un lado, la definición de mecanismos de registro de información sobre las condiciones y estilos de vida de individuos y familias en situación de pobreza, que se viabiliza mediante la aplicación de procedimientos en el orden operativo-instrumental, siendo un claro ejemplo la visita del MIDES, y por otro, estos instrumentos y procedimientos redefinen algunos aspectos de la práctica de los profesionales, estrechando los márgenes de su relativa autonomía. Así, al mismo tiempo que los beneficiarios son inscriptos en un campo documental de control y vigilancia, la práctica profesional se vuelve un engranaje más del dispositivo, y como tal, también es objeto de estandarización y control burocrático. (Vecinday y Carballo, 2013)

Esta modalidad técnicamente refinada de gestionar las problemáticas del campo social, que espulga y trata de maximizar las capacidades y recursos individuales, familiares y locales, es observable en la clasificación aquí propuesta del conjunto de iniciativas dirigidas a la pobreza y pobreza extrema que comprende el MIDES. Hallamos que si bien en su mayoría ambos tipos de iniciativas (socioeducativas familiares y socioeducativas comunitarias), se ensamblan en el campo discursivo y práctico, éstas conceptualizan la pobreza en términos de vulnerabilidad social y atendiendo a las nociones de capital humano y capital social establecen procedimientos que, en algunos casos, explícitamente apuntan a promover el capital humano, o el capital social, y en otros si bien no hay una referencia explícita, sus propósitos apelan a la formación de habilidades y competencias, a la autogestión familiar y local, y al desarrollo de estrategias de autocuidado basadas en los recursos dispuestos en el ámbito privado y comunitario. Esta modalidad de gestión social le imprime a la política social un marcado signo minimalista y tutelar, que en las iniciativas que hemos nombrado socioeducativas familiares encontramos las siguientes particularidades:

- (i) colocan a la familia como unidad (obligadamente) “socia” en la implementación de propuestas que si bien, pretenden atender problemáticas actuales, su objetivo central pasa por anticipar problemas en el desarrollo e integración social de las generaciones más jóvenes, estimulando explícitamente la ampliación del capital humano;
- (ii) se basan en dispositivos que abordan mediante estrategias educativas aquellos problemas sociales que son entendidos como “déficits de socialización”, interviniendo en el espacio familiar a modo de desplegar “medidas capacitadoras”⁵⁹, al tiempo que tienden a promover la “autogestión comunitaria” con el propósito de generar y organizar los recursos a modo de ampliar las oportunidades de integración, es decir, promover el capital social dispuesto en la comunidad;
- (iii) tienden a reproducir los roles tradicionales de género y la sobrecarga que ello supone para las mujeres, éstas son las receptoras de la transferencia, ya sea porque el

⁵⁹ Entendemos que éstas van desde el “control administrativo” que opera sobre las condicionalidades, mediante el desarrollo de sistemas información, hasta aquel “control físico” que se despliega con la llegada de los operadores sociales al hogar.

programa expresamente lo estipula así en sus reglas de gestión, o porque “sucede” en la práctica;

- (iv) están basados en sistemas de gestión que estipulan procedimientos, instrumentos y metodologías que dan soporte a las iniciativas, determinando mediante éstos, criterios de acceso, monitoreo y control, como táctica para focalizar en la población objetivo y controlar el uso de los bienes y servicios, y las obligaciones de las familias;
- (v) establecen dispositivos predefinidos⁶⁰ entre los operadores sociales y la familia que tiende a estandarizar las prácticas de los profesionales, y en consecuencia reduce los márgenes de autonomía profesional, al tiempo que la respuesta a la familia deviene de la evaluación que el propio instrumento a priori comprende. De este modo, la racionalidad gerencial adquiere supremacía frente a la racionalidad de los profesionales;
- (vi) declaran operar en la lógica de los derechos, pero si la familia no cumpliera con las contrapartidas establecidas o falta a los compromisos establecidos, el beneficio puede ser suspendido, por tanto, ello es contrario a la lógica de derechos y se asemeja a la idea de “tutelaje” propia del asistencialismo;
- (vii) imputan una racionalidad “mecánica” a la familia, en tanto “unidad facilitadora” de los procedimientos y objetivos establecidos por los dispositivos, dejando a un lado la dimensión subjetiva o elemento espontáneo del cotidiano familiar;
- (viii) la eficiencia se torna en un criterio central para organizar los procedimientos de gestión, que responde a la consolidación de la modalidad gerencial en el campo social;
- (ix) si bien el diseño de dos iniciativas analizadas (AFAM-PE y TUS) no contemplan explícitamente el diálogo sociocomunitario por su propio diseño de transferencia directa y focalizada en la unidad familiar, hay matices, como el PC, que las hacen diferentes entre sí. No obstante, el vínculo con la dinámica comunitaria no modifica

⁶⁰ Entiéndase por ello: (i) formularios de visita; (ii) formatos de entrevistas que pautan qué mirar y valorar; (iii) “modelo” de informes que a priori estipulan y delimitan las dimensiones a destacar, y en consecuencia, el “peso” de éstas para valorar la situación.

el trazo asistencial de los programas, ya que proponen movilizar los recursos comunitarios de manera consecuente con los propósitos minimalistas que orientan la política, es decir, no incorporan a la comunidad en tanto espacio para problematizar los aspectos políticos y económicos que generan la pobreza, sino en tanto espacio formado en valores como la solidaridad y la cooperación, a modo que genere y maximice el rendimiento de los escasos recursos y servicios, y también, produzca vigilancia.

Si bien los trazos y tendencias identificadas en la actual política social trascienden el estudio de los casos analizados, las reflexiones desarrolladas pretendieron poner en discusión los criterios orientadores de las modalidades de intervención en el campo social. De modo que, el análisis de los casos nos permitió aproximarnos a la configuración actual que reviste la política social: política de combate a la pobreza, y coherentemente con esta valoración: asistencialista y minimalista.

Este trabajo tuvo la pretensión de aportar a la reflexión y comprensión de las modalidades de intervención en el campo social desde una óptica que intentó recuperar la trayectoria de los dispositivos de asistencia y protección social, a la luz de las transformaciones en el esquema de protección social en las últimas décadas, siendo precisamente la identificación de las alteraciones en el sistema de protección lo que permite entender las propuestas de asistencia minimalistas que analizamos en profundidad y denominamos socioeducativas familiares.

Este estudio deja planteada algunas líneas de discusión que podrían retomarse en futuros trabajos de investigación:

- (i) el estudio se basó en considerar aspectos relevantes del diseño, implementación y evaluación de los casos analizados a partir del discurso oficial plasmado en documentos oficiales, dejando a un lado la experiencia material y discursiva de los profesionales que intervienen en las distintas etapas que hacen al desarrollo de estos mecanismos de asistencia, que entendemos, constituye un campo problemático para el desempeño profesional frente a la expansión y legitimidad que ha adquirido la lógica gerencial;

- (ii) considerando la tendencia que legitima la “intrusión de sistemas abstractos” en el hogar, a modo de “acompañar y monitorear” a la familia en sus funciones de cuidado y socialización, hallamos interesante incorporar y recuperar la experiencia de los beneficiarios respecto a los distintos dispositivos desplegados en el contexto cotidiano y el espacio íntimo;
- (iii) profundizar en los desarrollos de la teoría del capital humano y del capital social, y la apropiación discursiva y práctica que hacen de éstas los organismos internacionales para legitimar las propuestas de reforma impulsadas en la región, a modo de debatir si se trata de una posición teórica o ideológica que lamenta la pobreza, pero desestima la problematización del sistema en sus aspectos estructurales;
- (iv) ahondar en el análisis de la clasificación propuesta sobre el conjunto de programas formulados desde el MIDES para administrar la pobreza y pobreza extrema y su vinculación especialmente, con otras agencias del campo social, y del entramado institucional en general.

Finalmente, las reflexiones que se desprenden de los casos expuestos y del contexto sociopolítico que comprende y explica su desarrollo, pretendieron demostrar que las iniciativas de combate a la pobreza no presentan la capacidad suficiente para nombrarse integrales y ensambladas con el esquema de bienestar, ni son portadoras de una lógica de expansión de los derechos ciudadanos, pues éstos no suponen de condición, contraprestación, ni tampoco se reducen o limitan a la “mínima” expresión del individuo y sus condiciones de reproducción. La lectura expuesta en torno a cómo se entiende y explica la pobreza, es coherente a lo que hemos entendido como “integración minimalista”, patrimonio exclusivo, al menos por ahora, de los sectores empobrecidos ya sea por padecer el desempleo o el empleo precario.

Referencias bibliográficas

- Abreu, H. (1995). Globalização, reestruturação e crise dos padrões de regulação sócio-estatal. *En revista Proposta*, 64.
- Álvarez Leguizamón, S. (2011). *Gubernamentalidad Neoliberal y Focopolítica en América Latina: Los Programas de Transferencias Condicionadas ¿Políticas de Cohesión Social ?*. En Barba, N. y Cohen, N (coords.) *Perspectiva Críticas sobre la Cohesión Social* (251-285). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- (2008). Focopolítica y Gubernamentalidad Neoliberal, las políticas sociales. *II Encuentro Argentino y Latinoamericano. Prácticas Sociales y Pensamiento Crítico*. Universidad Nacional de Córdoba-Escuela de Trabajo Social. Argentina.
- (2002). La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica. *En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 8, (1).
- (2005). Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En S. Álvarez Leguizamón (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (239-273). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO)-CROP.
- (2001). Capital social y concepciones de la pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la nueva cuestión social. En L. Andrenacci (org.) *Cuestión social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Al Margen.
- Amarante, V; Arim, R., Salas, G. y Vigorito, A. (2010). *Desarrollo económico y desigualdad en Uruguay*. En Serna, M. (Coord.). *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación de debate* (77-93). Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Agencia Sueca de

Cooperación Internacional para el Desarrollo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

Amarante, V.; Ceni, R.; Flores, M. y Vigorito, A. (2007). *Perfil socioeconómico de la población incluida en el PANES. Informe Final*. Convenio MIDES/UDELAR-FCCEEA.

Amarante, V; Arin, R. y Vigorito, A. (2005). Metodología para la selección de participantes en el Plan de Emergencia Social. Mimeo.

Antunes, R. (1995). *¿Adeus ão Trabalho?. Ensaio sobre as Metamorfozes e a Centralidade do Mundo do Trábalho*. São Paulo: Ed. Cortez.

Arim, R y Vigorito, A. (2007). Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay, 1991-2005. Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo DT 10/06.

Arim, R. y Vigorito, A. (2007). Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005. instituto de economía. Serie Documentos de Trabajo DT 10/06. Montevideo. Uruguay.

Arriagada, I. y Miranda, F. (2003). Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza. Seminario-taller: Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural. ONU/CEPAL-Serie Seminarios y Conferencias (31).

Bacelar. T. (2003) As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. En J. Santos y O. Alves (org.) *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE.

Banco Mundial (2009). *Panorama General. Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2007). *El desarrollo y la nueva generación*. Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2000/01). *Lucha contra la Pobreza. Panorama General*. Washington: Banco Mundial.

- Baráibar, X.; Cafaro, L.; Otormín, F., y Carballo, Y. (2012). Estudio complementario del Proyecto: Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: estudo comparado - Bolsa Família (Brasil), Ingresso Cidadano (Uruguai) e Asignación Universal por Hijo (Argentina). DTS-FCS-UdelaR. Montevideo, Uruguay. Documento sin publicar.
- Baráibar, X. (2007). Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia. *Revista Escenarios*. N° 12. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de la Plata.
- Barba, C y Valencia Lomelí (2011). *Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas*. En Barba, N. y Cohen, N (coords.) *Perspectiva Críticas sobre la Cohesión Social* (195-223). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Barba, C. (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington. *Revista Espiral*, 031. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- Behring, E. y Boschetti. (2009). *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Ed. Cortez.
- Cardoso Da Motta, V. (2007). *Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar o conformismo*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro- Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Manantial.
- Cattani, A. (2008). Riqueza sustantiva y relacional: un enfoque diferenciado para el análisis de las desigualdades en América Latina. En A. Cimadamore y Cattani, A. (Coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (205-231). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- De Martino, M y Vecinday, L. (2012). Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada bajo la lupa. Olvidos, descuidos e invisibilidades. En Lorente, B; Luxardo, N. y Sevilla, L. *Servicios Sociales en Iberoamérica. Procesos, tensiones y claves de fortalecimiento*. Buenos Aires: Miño y Dávila (en prensa).
- De Martino, M. (2007). Familias y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica. En De Martino, M. y Morás, L. E. (comp.) *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Montevideo: Ed. Cruz del Sur.
- (2002). Perspectiva teóricas – metodológicas para el análisis de la intervención técnica en procesos familiares. Departamento de Trabajo Social. Montevideo. Documento de Trabajo N° 20.
- (2001). Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista. *En Revista Fronteras*, 4.
- Di Geovanni, G. (1998). Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. En A. Fogaca, *Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil*. Campinas: UNICAMP/IE.
- Dubet, F. (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *En Revista Nueva Sociedad*, 239.
- Durkheim, E. (1988). *Las reglas del método sociológico y otros escritos sobre filosofía de las ciencias sociales*. Madrid: Ed. Alianza.
- Durkheim, E. (1987). *La División Social del Trabajo Social*. Madrid: Ed. Akal.
- Filgueira, F., Rodríguez, F., Rafaniello, C., Lijtenstein, S. y Alegre, P. (2005). “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”. *Revista Prisma*, (21), 7-42.
- Fukuyama, F. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En R. Atria; M. Siles; I. Arriagda; L. Robinson y S. Whiterford (comps.), *Capital social y reducción de la*

pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago do Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL.

Harvey, D. (1993). *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.* São Paulo: Ed. Loyola.

Katzman, R; Filgueira, F. y Furtado, M.. (2000). Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, (72), 79-97.

Krmpotic, C. (2011). De La transición democrática a la regulación postfordista. Efectos en los servicios sociales y em las profesiones de cuidado. En Lorenete, B (comp.), *Transformaciones del Estado Social. Perspectiva sobre La Intervención Social em Iberoamérica.* Buenos Aires, Argentina: Ed. Mino y Dávila.

Lasch, Ch. (1991). *Refúgio num mundo sem coração. A família: santuario ou instituição sitiada?.* São Paulo: Ed. Paz y Terra.

Mazzotti, M.; Mirza, Ch.; Meléndez, L. y Soria, L. (2005). La emergencia social, una prioridad nacional. *Revista de Trabajo Social*, 19, (34), 2-8.

Midaglia, C. (2012) Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Revista Nueva Sociedad* (239), 79-89.

Midaglia, C; Silveira, M. (2011). *Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de transferencia condicionadas de renta en Uruguay.* En Barba, N. y Cohen, N (coords.) *Perspectiva Críticas sobre la Cohesión Social* (225-249). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

Midaglia, C. (2011). Los intentos de ajuste y refundación de la matriz de bienestar y protección en la promoción de cohesión social. Seminario Cohesión social en Uruguay: balance y perspectivas. CLAEH, SEGIB, OPP Y AECID. Montevideo, Uruguay.

- Midaglia, C; Castillo, M. y Fuentes, G. (2010). El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *En Revista Chilena de Administración Pública Estado, Gobierno, Gestión Pública*, (15-16), 123-154.
- Midaglia, C; Castillo, M. (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. En M. Mancebo y P. Narbondo. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, Conflictos y Desafíos*. Montevideo, Uruguay: Ed. Fin de Siglo, CLASCO Coediciones.
- Midaglia, C. (2009). Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay Una aproximación a sus características y resultados. En Y. Quiroga; A. Canzani y J. Ensignia (comps.). *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Fundación Chile 21/Fundacao Perseu Abramo/Fundación Líber Seregni/CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
- (2008a). Las nuevas estrategias de protección social del siglo XXI, ¿suponen algún cambio en relación a las instrumentadas en la década del '80 y '90 o es una reedición de las mismas bajo otro formato?. Montevideo, Uruguay: X Congreso de Trabajo Social. ADASU. DTS, FCS, UdelaR. UCU.
- (2008b). Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. En C. Barba (comp.). *Retos para la Integración Social de los Pobres en América Latina* (80-105). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Midaglia, C; Antía, F; Castillo, M. y Cristar, C. (2008). Repertorio de políticas sociales. Informe de la 1er. Etapa. Convenio FCS/ICP/UdelaR-MIDES.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007a). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas públicas?. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (16), 131-157.
- (2007b). ¿Una nueva síntesis?. La agenda social de la izquierda a dos años de gobierno. *CADERNO CRH*, 20 (51), 463-478.
- Mioto, R. (2001). Novas propostas e Velhos Princípios: Subsídios para a discussão da assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar. *En Revista Fronteras*, 4.

- Mirza, Ch. (2011). Las políticas sociales y sus marcos institucionales. La gestión de La articulación de las políticas sociales: el desafío de aprender y avanzar. III Congreso de AUCIP.
- Mota, L (2008). Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina. En A. Cimadamore y Cattani, A. (Coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (123-145). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Murillo, S (2008). Producción de pobreza y construcción de subjetividad. En A. Cimadamore y Cattani, A. (Coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 41-77). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Netto, J.P.(2012). Crise do capital e consequências societárias. *Revista Serviço Social & Sociedade*. (111), 413-429
- (2006). A ordem social contemporânea é o desafio central. 33ª Conferência Mundial de Escolas de Serviço Social Santiago do Chile.
- (1996). Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Revista Serviço Social & Sociedade*. (50), 87-132.
- (1992). *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Ed. Cortez.
- Ortega, E. y Vecinday, L. (2011). Viejas y nuevas formas de gestión social en el campo de la primera infancia. Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- Parsons, T. (1970). La estructura social de la familia. En E. Fromm; M Horkeimer y T. Parsons. *La familia*. Barcelona: Ed. Península.
- Pérez, L. (2012). *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos*. Montevideo: DTS/FCS/Universidad de la República.

- Putnam, R. (2002) *Solo en la Bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. D., Gil Arístu, José Luis, (traducción.) Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores; 1ª ed., 1ª imp. Barcelona
- Salvia, A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En Barba, N. y Cohen, N (coords.) *Perspectiva Críticas sobre la Cohesión Social* (107-134). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Grupo Planeta.
- Serna, M. (2012). Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos. En MIDES-FCS/DS, *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*, Vol 5. MIDES.
- (2010). Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo. En M. Serna (coord.) *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación de debate*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- (2008) Las políticas de la pobreza en el pós consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social. *En Revista de Ciencias Sociales*, (24).
- Serra de Araujo, E. (2009). As reformas de previdência del FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *En Revista de Políticas Públicas*, 13, (01). São Luís.
- Serrano, C. (2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. CEPAL – Naciones Unidas. CEPAL – SERIE Mujer y desarrollo N° 70. Santiago de Chile
- Stein, R. (2003). Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana. Departamento de Trabajo Social, Universidad de Brasília. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Recuperado el 2 de mayo de 2013, de http://digital.csic.es/bitstream/10261/1567/1/dt-0305.pdf?origin=publication_detail

- Valencia Lomeli, E. (2008). Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates, In: *The Annual Review of Sociology*, 34.
- Vecinday, L. y Carballo, Y. (2013). Dos notas acerca de la reconfiguración del campo socio - asistencial en el Uruguay actual. CSIC-UdelaR. Montevideo. (Artículo no publicado, en proceso de validación).
- Vecinday, L. (2010). *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Vecinday, L. y Ortega, E. (2009). De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. *Revista Fronteras*, 5. Montevideo, Uruguay: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Vecinday, L. (2003). *La evaluación del riesgo como dispositivo de regulación sociopolítica. Análisis de un caso: Los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Villatoto, P. (2007) Las transferencias Condicionadas en América Latina: luces y sombras. Recuperado el 2 de enero de 2013, de www.eclac.cl.
- Wacquant, L. (2011). Forjando el Estado Neoliberal: Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. Traducido por Diego P. Roldán, Cecilia M. Pascual. *Prohistoria* [online], (16). Recuperado el 5 de febrero de 2013, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-95042011000200006&lng=es&nrm=iso. ISSN 1851-9504.
- (2010) *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Buenos Aires: Gedisa

Fuentes documentales

Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2009a). Balance y Perspectivas 2005-2009. Uruguay. CNPS-Presidencia de la República.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2009b). De la emergencia a la Equidad Social: las políticas nacionales del gobierno nacional. CNPS-Presidencia de la República

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS). (2008). *Plan de Equidad*. Uruguay: Presidencia de la República.

Decreto N° 286/006, 2006. (Creación del MIDES).

División socioeducativa-MIDES (2013). Construyendo futuro. Dirección Nacional de Desarrollo Social.

BPS/MIDES/MEF/OPP-UdelaR/IECON (2012). Revisión de los mecanismos de actualización de registros administrativos de programas permanentes en diversos países. Jornada de discusión: “Desafíos de los Programas de Transferencias en la matriz de protección social”. 28 de noviembre de 2012, FCS-UdelaR. Informe no publicado.

INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA/MTSS/MSP/BPS. (2013). Estado de Situación. Programa Cercanías. (Informe no publicado).

INAU/ANEP/ASSE/MIDES/MVOTMA. (2012). Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. (Informe no publicado).

INE-MIDES-UdelaR/Instituto de Economía/FCEA (2012). El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay. Análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-Udelar-Instituto de Economía-FCEA. Jornada de discusión: “Desafíos de los Programas de Transferencias en la matriz de protección social”. 28 de noviembre de 2012, FCS-UdelaR. Informe no publicado.

INFAMILIA-MIDES/DINEM (2012). El nuevo régimen de AFAM, su impacto en la participación y permanencia en el ciclo básico de educación media. Jornada de discusión: “Desafíos de los Programas de Transferencias en la matriz de protección social”. 28 de noviembre de 2012, FCS-UdelaR. Informe no publicado.

Ley N° 18.172 (Asistencia a la Vejez)

Ley N° 18.227 (AFAM-PE)

Materiales Técnicos de Trabajo (Información tomada de nuestra inserción profesional en el campo social. Gestión de políticas de combate a la pobreza, 2007-2014).

MIDES/DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) (2013). Evaluación y Seguimiento de Programas 2011-2012. Disponible en www.mides.gub.uy.

MIDES/DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) (2011). Evaluación y Seguimiento de Programas 2009-2010. Disponible en www.mides.gub.uy.

Nota en Sitio Oficial-MIDES. Suspensión de Asignaciones Familiares Recuperado el 11 de octubre de 2013, de www.mides.gub.uy.

Nota Plan 7 zonas. Ferias Sociales. Recuperado el 20 de Julio de 2013, de, www.mides.gub.uy).

Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social. MIDES-Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)/Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV).

Resolución Ministerial 0098/2012- MIDES

Resolución Ministerial 1160/2012-MIDES

Resolución Ministerial 0962/2013-MIDES

Resolución Ministerial 161/2011-MIDES

Sitio Oficial MIDES. Organigrama Institucional-MIDES. Recuperado el 13 de noviembre de 2013, de www.mides.gub.uy.

Anexo I. Cuadro Resumen del Plan de Equidad

<i>Matriz de Protección Social (PES)</i>	Componentes Estructurales	Componente Específico o Asistencial (RAIS)
Población Objetivo	Conjunto de la población	Población en situación de pobreza y vulnerabilidad social (los “no integrados” al mercado de empleo y los “integrados precarizados”)
Estrategia	Regulación de la provisión privada y pública de bienes sociales a través de las agencias estatales. Reformas sectoriales articuladas con políticas transversales de género, y sustentadas en la reforma de la gestión estatal.	Construcción de la Red de Asistencia e Integración Social (“nuevo modelo de integración social”-“Uruguay Socialmente Protegido”)
Naturaleza de los instrumentos de gestión	Contributivos, con impactos en el mediano y largo plazo	No contributivos, con impactos en el corto plazo
Mecanismos de intervención	Reforma Tributaria; Reforma de Salud; Reforma Educativa. Revisiones en políticas de empleo de vivienda y hábitat. Plan de igualdad de oportunidades y Derechos.	Nuevo régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE). Asistencia a la Vejez. Políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia. Políticas de Trabajo Promovido. Política de seguridad alimentaria. Otras acciones de Integración Social.

Propósitos	Reducción de la desigualdad. Equidad intergeneracional. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.	Reducción de la pobreza. Inclusión Social. Integración Social.
-------------------	--	--

Cuadro de elaboración propia. Fuente: Plan de Equidad, 2008

Anexo II. Cuadro Resumen del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES)

Programas, Acciones y Áreas de trabajo⁶¹	Propósitos
Instituto Nacional de la Juventud (INJU)	
<i>5 K Ser Joven no es un Delito</i>	Ser joven no es delito busca interpelar a la sociedad, poner sobre la mesa y discutir qué lugar se quiere dar a las juventudes, promover un discurso afirmativo y rescatar su valor en la construcción de la ciudadanía del país.
<i>CASA INJU</i>	La Casa brinda servicios estables y gratuitos que permanecen abiertos durante todo el año. También se pueden solicitar espacios para usar ya sea para ensayar o para dictar algún taller.
<i>Encuentro de Arte y Juventud</i>	Estimular la libre creación, la innovación y expresión artística de las personas jóvenes aportando a su formación integral y contribuyendo al ejercicio de sus derechos. Generar un espacio de encuentro y apropiación para la expresión de las culturas juveniles, la integración entre pares y con el público intergeneracional, el intercambio y la participación en condiciones de respeto de las diversas expresiones e identidades juveniles de todo el país. Promover el sentido de pertenencia como sociedad uruguaya a partir de la integración de diversas identidades y expresiones culturales.
<i>Fondo de Iniciativas Juveniles</i>	Se trata de un fondo concursable para jóvenes entre 15 y 29 años. “Bancamos tus ideas” con un apoyo económico de hasta \$25.000 (Modalidad A) o hasta \$100.000 (Modalidad B).
<i>Programa IMPULSA</i>	Tiene como objetivo contribuir al desarrollo del ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las personas jóvenes, mediante la creación de espacios que promuevan la participación y protagonismo juvenil articulados con la diversidad de actores que operan con jóvenes a nivel local. Busca establecer vínculos de trabajo continuo con grupos de jóvenes en las localidades, a través

⁶¹ Estas divisiones responden a la presentada en la documentación, y el detalle de los propósitos es reproducción textual de las fuentes consultadas.

	del apoyo y coordinación conjunta de distintas actividades incentivando la incidencia en la agenda de juventud local.
<i>Juegos Nacionales de Juventud</i>	Cada dos años, los juegos buscan instalar una actividad deportiva para jóvenes de todo el país. Este programa busca promocionar y favorecer la realización de actividades físicas y deportivas, integrando los diferentes subsistemas: educación, deporte federado, clubes y plazas deportivas.
<i>Programa televisivo “La Mirada”</i>	Es un magazine periodístico conducido por tres jóvenes, y dirigido por MIDES-INJU, producido en 2011 y 2012 por Aceituna Films, y emitido por Televisión Nacional Uruguay.
<i>Talleres artístico-culturales</i>	Se trata de espacios que buscan promover y facilitar el acceso de los jóvenes a espacios de formación en torno a diversas disciplinas artístico culturales. Es un intento por favorecer la apropiación de los espacios públicos por parte de los jóvenes.
<i>Tarjeta Joven</i>	La tarjeta Joven permite acceder a productos y servicios tanto en empresas públicas como privadas, en todo el territorio nacional.
<i>Expo Educa</i>	Es una feria que anualmente recorre el país, acercando la oferta educativa público/privada, formal y no formal a jóvenes.
<i>Talleres de Orientación Vocacional Ocupacional</i>	Los Talleres de Orientación Vocacional están orientados a jóvenes entre 14 y 22 años que pretenden “asesorarse” y/o comenzar a definir su proyecto de desarrollo personal.
<i>Yo estudio y trabajo</i>	El objetivo es ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de 16 a 20 años que no cuenten con experiencia laboral formal, generando habilidades básicas para desempeñarse en el mercado laboral, exigiendo y asegurando la continuidad en el estudio. En este sentido se espera también brindar un sostén económico para que los jóvenes continúen estudiando, e incentivar a aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan a que retomen el estudio al ser una exigencia para participar de este programa.
<i>Programa + Centro</i>	Tiene como propósito posicionar el rol del centro educativo entre las personas jóvenes, posicionándolo como espacio de referencia privilegiado para el ejercicio de la ciudadanía. Plantea la generación de espacios flexibles para el desarrollo de actividades extracurriculares los fines de semana en los centros educativos y su comunidad, incluyendo actividades deportivas, artísticas, culturales, recreativas, de promoción de salud y formación inicial para el trabajo, entre otras.
<i>Ley de Empleo Juvenil</i>	La Ley de Empleo Juvenil tiene por objeto promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales.
<i>Feria de</i>	Tiene como objetivos: potenciar las capacidades productivas y de

<i>emprendimientos juveniles: Germina!</i>	comercialización de emprendimientos juveniles; generar un mercado joven, un punto de encuentro donde jóvenes ofrecen sus productos a otros jóvenes; difundir la cultura emprendedora, y generar redes que potencien el desarrollo de los emprendimientos.
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	
<i>Transversalidad de Género</i>	Apoya y promueve la incorporación sistemática de la perspectiva de género en las políticas, programas, acciones y actividades de las instituciones gubernamentales y organizaciones de cualquier otro tipo, ofreciendo para tal fin las herramientas necesarias para facilitar la legitimación de esta perspectiva así como la consolidación de estructuras encargadas de la temática a la interna de los organismos.
<i>Calidad con Equidad de Género</i>	El Modelo opera como una norma de carácter certificable que reconoce a las organizaciones que trabajan por la equidad de Género.
<i>Violencia basada en género</i>	Implementa una política pública de enfrentamiento a la violencia hacia las mujeres desde una perspectiva de género y derechos humanos.
<i>Servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia</i>	Información sobre los servicios -en todo el territorio nacional- de atención a mujeres en situación de violencia de género.
<i>Sistema de información de género</i>	A través del procesamiento y análisis de información, busca evidenciar las desigualdades entre varones y mujeres presentes en nuestra sociedad. Para ello pone a disposición de diversos actores político-institucionales, organizaciones sociales y público interesando información estadística rigurosa que apoye la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas que promuevan la equidad de género.
<i>Discriminaciones múltiples o agravadas</i>	Trabaja prioritariamente con mujeres con VIH y sida, mujeres privadas de libertad, visibilidad lésbica y lesbofobia, y en la intersección de género y pobreza.
<i>Mujeres afrodescendientes</i>	El Departamento de Mujeres Afrodescendientes es un Mecanismo de Equidad Racial (MER) cuyo objetivo es promover planes, políticas y programas -incluyendo medidas de acción afirmativa- para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía de la población afrodescendiente en general y de las mujeres afrodescendientes en particular.

<i>Relaciones Internacionales y Proyectos</i>	Asesora y coordina con la Cancillería la incorporación de la perspectiva de género en la política exterior del país, velando por el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos en materia de derechos humanos de las mujeres, e informando sobre el grado de avance de los mismos. Además, es quien mantiene vínculos de cooperación con organismos nacionales extranjeros, regionales e internacionales.
<i>INMUJERES en el territorio</i>	Tiene entre sus finalidades la implementación en todo el territorio nacional de las políticas, programas y acciones de Inmujeres, priorizando para ello el relacionamiento, la articulación y el trabajo conjunto con las Áreas de Género Municipales y la generación de espacios para participación de las mujeres donde puedan intercambiarse perspectivas sobre la realidad local de las mismas.
<i>Capacitación</i>	Desarrolla acciones de capacitación y sensibilización en género, perspectiva étnico racial, igualdad y no discriminación que promuevan cambios culturales en el país, a la vez que organiza la producción de materiales institucionales sobre diversas temáticas relacionadas con el ámbito de actuación del Inmujeres.
Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES)	
<i>Programa de Apoyo Parcial de cuidados</i>	Está dirigido a aquellos hogares en los que se encuentre una persona mayor de 15 años con dependencia moderada o severa y cuyo cuidador/a principal sea mayor de 65 años. Es un apoyo de hasta 20 horas mensuales de cuidado a cargo de asistentes especialmente seleccionados y capacitados para esta tarea. Para acceder a este servicio, las personas dependientes con discapacidad deben vivir en su hogar -no en residencias de largas estadía u otras instituciones- y deben demostrar no poder contratar un servicio de cuidados privado.
<i>Difusión de servicios y recursos (Guía de Recursos)</i>	Difusión de información para favorecer la participación y el acceso a servicios de la ciudadanía.

Cuadro de elaboración propia. Fuente: www.mides.gub.uy