

EJE TEMATICO: BALANCES Y PERSPECTIVAS SOBRE LAS POLITICAS PUBLICAS EN LA REGION

GIRANDO EN EL MISMO TERRITORIO:

EXTREMA POBREZA Y POLITICA ASISTENCIAL EN EL URUGUAY.

AUTORA: Ximena Baráibar Ribero

E- MAIL: xbaraibar@gmail.com; ximena.baraibar@gmail.com

PERTENENCIA INSTITUCIONAL: Departamento de Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Este resumen presenta algunos de los elementos centrales de una investigación realizada durante el año 2014¹, sobre los programas *Cercanías y Jóvenes en Red* desarrollados en el Uruguay desde el 2012 y dirigidos a lo que es identificado como el “núcleo duro” de pobreza.

En América Latina, desde fines del siglo pasado la política asistencial se ha venido ampliando, diversificando e institucionalizando. Se trata de políticas que se dirigen a los pobres como sujetos, sabiendo que otro conjunto de políticas públicas operan de manera más determinante sobre la situación de pobreza, pudiendo (o no) modificar la distribución de la riqueza, pero no son operatorias dirigidas específicamente a la pobreza (Arias, 2012, p. 39).

La política asistencial ha venido asumiendo principalmente la forma de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), representando una de las herramientas centrales dentro de las políticas sociales de combate a la pobreza desarrolladas en la región (Cecchini y Madariaga, 2011). En lo que hace a la institucionalización, entienden Midaglia y Castillo (2010, p. 169) que de instrumentos de tipo *by pass* a la esfera pública organizada, se fue pasando a la creación nuevos ministerios sociales.

Señalan Jara y Sorio (2013, p. 2) que desde el año 2011, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) viene planteando la insuficiencia de las transferencias condicionadas para la salida de la pobreza y la necesidad de una nueva generación de programas sociales que promuevan la igualdad de oportunidades.

Se señala que los modelos de oferta de servicios, de corte sectorial, parecen no producir los efectos buscados, por lo que es necesario desarrollar el trabajo intersectorial para impulsar redes de atención social. Asimismo surge la necesidad de

¹ Integraron el equipo de investigación Carolina González, Laura Paulo, Ximena Baráibar y Sandra Leopold, quien a su vez, es la Coordinadora del equipo.

generar estrategias más próximas a la demanda y un vínculo más efectivo con la oferta de servicios sociales, lo que obliga a revisar los modelos de acompañamiento familiar como estrategia para la atención y tratamiento de poblaciones vulnerables y con objetivos asociados a la autonomía familiar, las capacidades para la autogestión, la participación de las familias en la estructura de oportunidades, entre otros (Jara y Sorio: 2013, p. 3)

Este trayecto ha sido también desarrollado en el Uruguay. En el año 2005 con el triunfo del Frente Amplio a nivel nacional y en un contexto de crisis, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y comienzan a diseñarse programas de transferencia de renta condicionada. En el marco del *Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES)*, entre los años 2005 y 2007 fueron desarrolladas diversas intervenciones, de las cuales la de mayor impacto y relevancia fue una transferencia monetaria y condicionada: el Ingreso Ciudadano, constituyendo también la puerta de ingreso a otras prestaciones.

Cumplidos los dos años de ejecución del PANES, el gobierno diseñó el *Plan de Equidad (PE)*, ampliando las políticas de transferencias de ingresos a partir de reformular el sistema de asignaciones, otorgando una transferencia de ingresos a los hogares con menores de 18 años que asisten al sistema educativo y de definir un subsidio a la vejez, para la población de 65 a 69 años en condiciones de privación (Midaglia y Castillo, 2010).

En el año 2010, asume el gobierno nuevamente el Frente Amplio, en un contexto menos crítico que el del 2005, pese a lo cual la política asistencial continuó ampliándose y diversificándose. Esto se tradujo en el desarrollo, a partir del 2012 de los denominados *Programas Prioritarios*: Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red.

Se trata de programas altamente focalizados, presentados como de carácter interinstitucional y que comparten una estrategia de proximidad, un abordaje territorial e individualizado, cuentan con plazos definidos de actuación y poseen un sofisticado sistema de registro y monitoreo. Estos programas, procuran vincular a los beneficiarios al conjunto de prestaciones públicas y al mundo formal del trabajo.

El programa *Uruguay Crece Contigo* está dirigido a mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años, priorizando las situaciones de vulnerabilidad social y/o sanitaria. Entre los objetivos específicos se destacan el desarrollo de acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios para favorecer un desarrollo infantil apropiado. También se propone disminuir la incidencia de los factores de riesgo socio – sanitarios y el daño en la población objetivo. Asimismo el programa aspira a

fortalecer las instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social vinculado a la primera infancia.

El diseño y ejecución del programa son definidos como de carácter interinstitucional e intersectorial, para garantizar la articulación gubernamental y la sustentabilidad de las acciones. La implementación en campo es llevada a cabo por “equipos de cercanía” que tienen a su cargo un conjunto de familias en un territorio de referencia, para dar apoyo y seguimiento (URUGUAY CRECE CONTIGO, 2012).

Jóvenes en Red, es presentado como un programa interinstitucional dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, que no estudian ni culminaron el Ciclo Básico, pertenecen a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y no tienen un empleo formal y tiene como objetivo general promover el ejercicio de derechos de su población objetivo, desde un abordaje integral, territorial y en comunidad, adecuando la propuesta a las demandas y características de la población de cada territorio y localidad.

El programa se propone generar oportunidades sustentables de inserción laboral y/o educativa, con énfasis en la educación formal. Asimismo se busca brindar acreditación y/o certificación de los logros adquiridos tanto en lo educativo formal como en las competencias específicas. Finalmente se aspira a promover el acceso de la población objetivo a la Red de Asistencia e Integración Social (MIDES et al., 2012).

La gestión es definida como descentralizada y desconcentrada en articulación con los organismos responsables a nivel central y sectorial y la estructura operativa se compone de un Equipo de Gestión del programa y el Equipo de trabajo territorial (MIDES et al., 2012).

Finalmente, el programa *Cercanías* se dirige a familias en situación de extrema vulnerabilidad social, considerándola como sujeto y promoviendo el acceso a prestaciones, derechos y servicios.

Su trabajo se define en base a cuatro ejes fundamentales. La interinstitucionalidad es entendida como la acción articulada de las políticas públicas en torno a problemas multidimensionales y objetivos, compartiendo recursos y saberes institucionales. La integralidad implica que la mirada y acción sobre los problemas se realiza desde las interrelaciones de las necesidades y los satisfactores. Luego, el trabajo con familias en clave territorial supone una acción sistemática sobre el grupo familiar como sujeto, interviniendo sobre los vínculos, capacidades, actitudes de sus integrantes en la generación de cambios y fortalecimiento de las competencias. Supone identificar factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias. La proximidad constituye el último eje, e implica asumir la intervención

cercana a la familia, acompañando sus procesos, urgencias y necesidades, preferentemente en el domicilio o en los espacios donde esta transita, orientada en la perspectiva de fortalecer sus capacidades y autonomía y procurando garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes (INAU et al., 2012).

Los Equipos Territoriales de Atención Familiar, son quienes desarrollan una metodología de proximidad con las familias participantes (INAU et al., 2012)

La investigación realizada en 2014, puso foco en dos de estos tres programas, estando específicamente orientada a analizar las trayectorias de inserción social habilitadas o no por los programas Cercanías y Jóvenes en Red. Para esto, fueron analizados los documentos de cada uno de los programas, los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales, así como la forma concreta de implementación, a partir de la realización de entrevistas a operadores, instituciones públicas prestadoras de servicios y mundo del trabajo. También fueron incorporadas las perspectivas de sujetos participantes de los programas estudiados (Leopold et al.,2015: 9).

El trabajo concluye en tres elementos fundamentales. Pese a que uno de los elementos presentados como novedoso, lo constituye la interinstitucionalidad e intersectorialidad, los operadores y referentes institucionales consultados, desconocen o tienen muy poca información acerca de la existencia formal de estos acuerdos, primando los arreglos informales. Los relatos hacen referencia a inconvenientes para que las coordinaciones resulten en una efectiva cobertura de las necesidades de los participantes de los programas analizados. Estos no son priorizados o las respuestas son insuficientes.

Un segundo elemento relevante es que, salvo excepciones, no aparecen miradas reflexivas desde los representantes institucionales acerca de la calidad y cantidad de la oferta de servicios y más aún en relación a su participación y responsabilidad en lo que refiere a procurar la inclusión de los sujetos más desfavorecidos en los dispositivos universales.

Otro asunto a considerar refiere a los severos inconvenientes señalados por ambos programas, para vehiculizar el tránsito de los sujetos participantes en los programas, hacia el mercado formal de trabajo. Estigmatización, insuficiencias en el nivel de formación y dificultades para sostener los requerimientos son algunos de los problemas señalados. A esto se suma, en el caso de las mujeres, las dificultades derivadas del cuidado de sus hijos (Leopold et al.,2015: 39).

Lo señalado produce dos efectos de alto impacto. Por un lado, los movimientos generados a partir de las intervenciones asistenciales, conducirían a los sujetos

participantes básicamente hacia otras propuestas, también de carácter asistencial. Junto a esto y derivado de las dificultades para obtener y adecuar los recursos necesarios para la población de ambos programas, parece insinuarse una labor que tiende a priorizar el trabajo con las familias y adolescentes y jóvenes en detrimento de una acción orientada hacia los dispositivos institucionales (Leopold et al.,2015: 40).

Es interés de ubicar los resultados en el marco de una problematización mayor referida tanto al lugar posible de la política asistencial dentro del sistema de protección social, así como a los significados político – culturales de la misma.

Danani y Hintze (2011, p. 17) señalan que la problematización de la capacidad de protección social de cualquier política social, implica distinguir la dimensión institucional y la político cultural. Dentro de la primera, las autoras ubican las reglas de acceso, cobertura poblacional y de necesidades, etc. También involucra las cuestiones organizacionales y las de conducción y de gobierno.

Así, la dimensión institucional refiere a la forma concreta que adopta la capacidad de protección: la población cubierta y las necesidades reconocidas y la capacidad de satisfacción de las mismas: el nivel de satisfacción, los satisfactores, las modalidades de incorporación. Esto expresará los grados y tipos de seguridad o inseguridad que ofrece una política y de esta forma, si de las garantías derivará la reducción o no de las incertidumbres a las que las personas están expuestas (Danani y Hintze, 2011, p. 18-19).

La dimensión político – cultural, hace a la construcción de legitimidad, tanto de políticas e instituciones como de demandas y reivindicaciones. Refiere a una creencia socialmente conformada respecto del merecimiento de reconocimiento de ciertos atributos. Esta dimensión tiene que ver con qué demandas son reconocidas como legítimas y cuáles no, a quiénes se reclama o exige por la provisión de protección y de qué forma. Las diversas maneras en que esas disputas se diriman resultarán en las diversas formas de obtención de los medios de vida que cada sociedad considere legítimas, de donde se derivarán diferentes instituciones y políticas estatales (Danani y Hintze, 2011, p. 19-20).

Lo visualizado en esta investigación -y en línea con otros trabajos- parece indicar que no se verifica el tránsito del dispositivo asistencial hacia el resto de las prestaciones del Estado y el mundo formal del trabajo. Antía et al (2013, p. 177,188) señalan que la institucionalización y estabilización de los programas de asistencia ha permitido la incorporación al esquema de población que carecía de protecciones mínimas. Pero estos avances se ven matizados por las dificultades de articulación de estas iniciativas con los restantes componentes de bienestar. De esta forma, esta línea de actuación pública puede contribuir a institucionalizar la dualización en el tratamiento de las

problemáticas socioeconómicas a través del divorcio de un componente de asistencia social, financiado por rentas generales y otro de bienestar, esencialmente contributivo.

En términos de construcciones culturales y políticas, el hecho que los programas -más allá de su fundamentación- tiendan a centrarse en el trabajo con los sujetos, contribuye a la individualización de la problemática social, lo que implica ubicar en los sujetos la explicación y la respuesta a la situación en la que están y entonces el trabajo sobre sí mismo, pasa a ser –en buena medida- la salida a la situación de pobreza.

También colaboran a instalar la idea de que el inexistente o insuficiente acceso al mercado de trabajo y prestaciones universales son solamente un asunto de la demanda -en este caso de los pobres- y no de la cantidad, calidad y características de la oferta a la que se espere que esa demanda se incorpore. También parecen contribuir a desresponsabilizar al conjunto del Estado, sobre la realidad de los sectores en mayor situación de vulnerabilidad social. Estos parecen ser una exclusiva responsabilidad de la política asistencial y de la institucionalidad en la cual se alojan.

Finalmente, estos programas pueden colaborar a fortalecer la imagen del “mal pobre” que atraviesa toda la historia de la asistencia y que se activa especialmente en tiempos de mejora en varios de los indicadores sociales que vuelven más fácil la idea de que “no progresa quien no quiere”.

BIBLIOGRAFIA

- Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Danani, C. & Hintze, S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación, En Danani, C. & Hintze, S. (Coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990 – 2010*. (pp. 9-29) UNGS. Buenos Aires, Argentina.
- Jara, R. & Sorio, R. (2013). *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. División de Protección Social y Salud. BID. Disponible en: www.iadb.org
- Leopold, S., González, C., Baráibar, X. & Paulo, L. (2015). Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social, En Serna, M. (Coordinador):

Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales N° 2. DTS – FCS – UDELAR; MIDES. |

- Midaglia, C. & Castillo, M. (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social. En: Mancebo, ME & Narbondo, P (Coordinadores): *Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 167 – 190). Montevideo, Uruguay: Editorial Fin de Siglo – CLACSO – ICP.

Documentos:

- INAU, ANEP, ASSE, MIDES, MVOTMA (2012). *Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares.* Montevideo, Uruguay. (Mimeo).

- MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDT, ANEP/UTU, INAU (2012). *Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional.* Montevideo, Uruguay. (Mimeo).

- URUGUAY. *Uruguay Crece Contigo* (2012). Montevideo, Uruguay. (Mimeo).