

GT 14. Políticas sociales en Argentina contemporánea: rupturas, tensiones y continuidades.

Coordinación: Ernesto Zambrini

Características de las políticas asistenciales en Uruguay

Carolina González Laurino¹

Sandra Leopold Costáble²

1. Introducción

El artículo constituye un producto de la investigación titulada: “Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de cuatro programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social” realizada en la ciudad de Montevideo en el marco del Convenio firmado entre el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR) con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)³ de Uruguay en el año 2012.

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

El artículo expone y analiza las características que asume la política asistencial a comienzos del siglo XXI en Uruguay, a partir de los programas sociales estudiados, en un momento en el cual el país atraviesa por un ciclo de crecimiento económico

¹ Doctora en Sociología y Ciencias Políticas (opción Sociología) por la Universidad de Deusto, España. Licenciada en Sociología egresada de la Universidad de la República (Udelar). Licenciada en Trabajo Social por la Udelar. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Correo electrónico: carolsoc@gmail.com

² Doctora en Ciencias Sociales. (con especialización en Trabajo Social) por la Universidad de la República (Udelar) Magister en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Brasil. Diploma de Especialización en Políticas Sociales por la Udelar. Asistente Social Egresada de la Udelar. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Correo electrónico: sleopold@adinet.com.uy

³ El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), de reciente creación en Uruguay (Ley Nº 17.866 del 21 de marzo de 2005), es el responsable de las políticas sociales nacionales, así como de la coordinación –tanto a nivel sectorial como territorial–, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos en las materias de su competencia.

exitoso, donde la tasa de empleo y la demanda de trabajo se han incrementado notablemente y se ha recuperado del rol del Estado en lo que refiere a su participación en los dispositivos de acceso al bienestar social.

Material y métodos

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

Se desarrollaron cuatro entrevistas a los responsables del diseño y gestión del programa Uruguay Integra,⁴ catorce entrevistas a diseñadores, gestores y operadores del programa Uruguay Trabaja, veintiséis entrevistas a diseñadores, gestores y operadores del programa Jóvenes en Red, veintinueve entrevistas a los diseñadores, gestores y operadores del programa Cercanías y siete entrevistas a diferentes actores con responsabilidad institucional en la estructura jerárquica del MIDES y en las Oficinas Territoriales.

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

2. Resultados

A partir de 2005 en Uruguay, el esquema de protección social experimentó nuevos cambios con la puesta en marcha de tres medidas significativas en materia de bienestar: la recreación de los Consejos de Salarios, la creación del MIDES, entendido como el organismo coordinador en el campo de las políticas sociales y particularmente el desarrollo entre los años 2005 – 2007 del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES).⁵

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

⁴ En el caso de Uruguay Integra, las entrevistas se realizaron a los responsables del diseño y la gestión actuales y los que estuvieron involucrados en ediciones anteriores. No se consideró en el análisis de este programa a los operadores sociales responsables de la implementación.

⁵ El Plan Nacional de Atención a la emergencia Social se concibió como un programa transitorio, proyectado específicamente para funcionar durante dos años y focalizado en los sectores sociales de menores recursos, específicamente en el segmento considerado en situación de indigencia. Se estructuró en base a siete componentes: ingreso ciudadano –el componente de mayor impacto–, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, educación en contextos críticos –apoyo a escuelas, liceos y educación técnica–, empleo transitorio, mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios y casas de inquilinato, y alojamiento de personas en situación de calle (Midaglia, 2008).

Al finalizar la ejecución del PANES, Uruguay puso en funcionamiento el llamado Plan de Equidad,⁶ concebido como una propuesta de mediana y larga duración, orientado a incidir en la estructura de desigualdad vigente.

En los documentos internos de MIDES analizados,⁷ se afirma que, desde hace ya varios años, el país está atravesando por un ciclo de crecimiento económico exitoso, donde la tasa de empleo y la demanda de trabajo se han incrementado notablemente. Sin embargo, se considera que hay sectores de la sociedad donde aún la brecha de inclusión, en términos de inserción al mercado laboral formal, y el acceso y el ejercicio de los derechos sociales, continúa siendo amplia. Las mujeres, y los jóvenes se mantienen como poblaciones con una problemática no resuelta en materia de ocupación formal.

En este sentido, los cuatro programas estudiados parten de un diagnóstico compartido en el que se afirma la existencia de un “núcleo duro” de pobreza y extrema vulnerabilidad social, cuyos integrantes comparten, en general, una débil e informal inserción en el mercado laboral,⁸ al tiempo que no parecerían acceder a los servicios esenciales y los actuales dispositivos de política pública no estarían impactando favorablemente en la resolución perdurable de sus condiciones adversas de existencia.

En consecuencia, y en el marco de un período histórico en el que se produce un proceso de ampliación del papel del Estado, y Uruguay transita por un período de sostenido y pronunciado crecimiento económico, incremento de los ingresos de los hogares, descenso de la tasa de desempleo y reducción de los índices de pobreza e indigencia, que redundan en un incipiente proceso de disminución de la desigualdad,⁹

⁶El Plan de Equidad se conforma a partir de los componentes estructurales de la matriz de protección social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo: i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. A estos se suman los componentes específicos que conforman una red moderna de asistencia e integración social que se estructuran en un conjunto de siete medidas y estrategias de acción iniciales: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez), ii) seguridad alimentaria, iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia, iv) políticas asociadas al trabajo protegido, v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad (Presidencia de la República, Gabinete Social, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2007).

⁷ Se hace mención específicamente a los Pliegos de los Llamados a Licitación Pública de Organizaciones de la Sociedad Civil y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo a los efectos de implementar y ejecutar un programa de formación, de acompañamiento social y de construcción de proyectos personales, que contribuyan a la mejora de las condiciones de empleabilidad laboral y/o a la reinserción educativa de los participantes en el marco del Programa Uruguay Trabaja. Ediciones 2009, 2010, 2011 y 2012 Dirección Nacional de Economía Social (DINES), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

⁸ Si bien la mayoría de las personas económicamente activas en situación de pobreza tienen una inserción laboral, 66,4% carece de registro en el sistema de seguridad social y 18,3% se encuentra subempleado. A esto debe considerarse además, que las transferencias no contributivas (monetarias o en especies) representan aproximadamente la mitad del ingreso de los hogares en situación de indigencia y una quinta parte del ingreso de los hogares en situación de pobreza (INE, 2012).

⁹ Según la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012), en un contexto de incremento del PBI que se registra desde el año 2004, en el transcurso del 2011

se disponen una serie de iniciativas programáticas. Entre ellas se encuentran las que aborda este estudio, orientadas a impactar en este núcleo poblacional, promoviendo, fundamentalmente, su inserción laboral formal y/o educativa y la accesibilidad al conjunto de prestaciones sociales brindadas por el Estado y su permanencia en él.

I. Uruguay Integra.

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

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

El programa parte de una idea de vulnerabilidad social que asocia la situación socioeconómica de los beneficiarios (medida a través del Índice de Carencias Críticas (ICC)).¹⁰ Tanto del Informe MIDES, elaborado por la DINEM en 2011, como de los Pliegos Uruguay Integra 2009 y 2010 surge que el programa se sostiene mediante inscripción individual y voluntaria y se desarrolla a partir de la implementación de grupos de quince a veinte personas, en un marco de promoción de acciones de educación en derechos y alfabetización digital fundamentalmente. La efectividad del programa se evalúa en función de dos indicadores: el fortalecimiento de la autoestima y el acercamiento al uso de la herramienta informática. (DINEM, 2011: 92-94)

I. Uruguay Trabaja

la pobreza y la indigencia disminuyeron en forma significativa en todo el país, continuando la tendencia a la baja que se viene observando desde 2005. Entre 2010 y 2011 se produjo una reducción del porcentaje de personas que forman parte de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza e indigencia, respectivamente, de 18,6% a 13,7% y de 1,1 % a 0,5%. Esta reducción general de la pobreza trajo consigo alteraciones significativas en la distribución de la renta, llevando el índice de Gini a 0,401, uno de los registros más descendidos de los últimos treinta años. En este sentido, los indicadores de concentración del ingreso muestran que en 2007, el ingreso per cápita promedio del 10% de los hogares con más altos ingresos era 19,2 veces más alto que el correspondiente al 10% de hogares de menores ingresos. En 2011, esta brecha de ingresos entre los estratos socioeconómicos más altos y más bajos descendió a 13,3. En lo que respecta al mercado laboral, la tasa de empleo global alcanza en el 2011 al 59.9%, y la tasa de desempleo abierto global registra un 5,8 % al finalizar el año 2011, luego de haber alcanzado en el año 2002, registros del 19% (INE, 2012).

¹⁰ El Índice de Carencias Críticas se construye a partir de los ingresos y otros factores indicativos de la calidad de vida de la población: acceso a saneamiento, condiciones de la vivienda, hacinamiento, abastecimiento de agua, alumbrado eléctrico, artefactos básicos de confort y educación. En Uruguay se puede recurrir a dos fuentes de datos oficiales para construir indicadores de carencias críticas de la población: la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) y los censos periódicos de población, viviendas y hogares, responsabilidad de la misma institución (Calvo y Giraldez, 2000).

Uruguay Trabaja es un programa sociolaboral, creado en diciembre de 2007 (Ley N° 18240) y que reconoce en el Programa Trabajo por Uruguay, implementado en los años 2006 y 2007, en el marco del PANES, su único antecedente programático inmediato. Es desarrollado por la Dirección de Economía Social (DINES) del MIDES enmarcado “en la Red de asistencia e integración del Plan de Equidad dentro del subcomponente “Trabajo promovido” en conjunto con el *Objetivo empleo* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

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

I. Jóvenes en Red

De acuerdo al diseño de la Propuesta Jóvenes en Red elaborada en 2012, el programa está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. Combina un dispositivo de cercanía con talleres de formación y a la capacitación para el empleo y promueve la participación de los jóvenes y adolescentes, a nivel de su comunidad local. Desde el punto de vista operativo se propone la intervención socioeducativa de un técnico cada veinte adolescentes con una asignación de 30 horas semanales de trabajo.¹¹

I. Cercanías

Se trata de un programa destinado a la conformación de un dispositivo de cercanía instrumentado por organizaciones de la sociedad civil, cuyo personal no está necesariamente formado por profesionales de lo social, cuyo objetivo es el acompañamiento de los núcleos de convivencia para gestionar las situaciones conflictivas asociadas a la extrema pobreza y la indigencia mediante la vinculación y derivación a otras políticas institucionales existentes en el plano de la identificación civil, la salud, la educación, la atención pública a la infancia, la capacitación laboral, el empleo asistido y los microcréditos sociales a los emprendimientos laborales desarrollados por la población objetivo.

¹¹ A los efectos de dar cumplimiento a su propósito central, el programa Jóvenes en Red dispone de los siguientes instrumentos: dispositivos de cercanía, talleres de formación, vinculación con instituciones educativas, procedimientos de intermediación para el empleo, acuerdos con instituciones locales para la participación de los jóvenes y/o adolescentes y apoyos económicos para la viabilización de las actividades acordadas con los participantes (Propuesta Jóvenes en Red 2012).

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

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

3. Discusión

El caso uruguayo presenta –en clara distinción con las orientaciones hegemónicas de los años noventa– una visible recuperación del rol del Estado en lo que refiere a su participación en los dispositivos de acceso al bienestar social. No obstante ello, las políticas asistenciales mantienen básicamente las características distintivas de la última década del siglo pasado en la región: son focalizadas, transitorias, cogestionadas y apelan al territorio para la articulación de acciones y recursos. Estas características pueden visualizarse en los cuatro programas analizados en el marco de este estudio.

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

Bibliografía

- Acosta, L.E. (1997): Modernidad y Servicio Social: un estudio sobre la génesis del servicio social en el Uruguay, Disertación de Maestría UFRJ/ESS, Río de Janeiro.
- Baráibar, X. (2002) Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social. *Trabajo Social*, 25: 46-54
- Baráibar, X. (2005) Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social. *Katálisis*, 8, 2: 155-166.
- Beck, U. (1996) Teoría de la sociedad de la modernización reflexiva, en *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. J. Beriain (comp.) Anthopos. Barcelona. pp. 223-265. Extraído de: Beck, U. (1993) *Die Erfindung des Politischen*. Suhrkamp. Frankfurt. pp. 57-98.
- Beck, U. (1997) La reinención de la política: hacia una teoría de la modernidad reflexiva, en Beck, U., Giddens, A y Lash, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid, Alianza Universidad pp. 13-74.
- Calvo, J. J. y Giraldez, C. (2000) *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*. Unidad Multidisciplinaria, FCS, UdelaR. Montevideo. Documento de Trabajo n° 44.

- Castel, R. y Haroche, C. (2003) *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Santa Fé: Homo Sapiens ediciones.
- Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Claramunt, A. (2010) Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los Derechos Humanos. *Fronteras*, 6: 47-59.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2011). *Informe Mides. Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010*.
- Fitoussi, J.P. y Rosanvallón, P. (1997) *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- Fleury, S. (1999) Políticas e Sistemas Sociais em transformação na América Latina. *Socialis*, 1: 93-115.
- Giddens, A. (1995) *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península.
- González, C. y Leopold, S. (2011) *Discurso del riesgo y prácticas diagnósticas con niños y adolescentes en el ámbito socio-judicial*. Montevideo: CSIC-UdelaR.
- Instituto Nacional de Estadística (2012). Encuesta Continua de Hogares.
- Lash, S. (1994) La reflexividad y sus dobles. Estructura, estética, comunidad, en Beck, U.; Giddens, A y Lash, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Universidad
- Luhmann, N. (1992) *Sociología del riesgo*. Universidad Latinoamericana. México: Universidad de Guadalajara.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007) La izquierda en el gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16: 131-157.
- Midaglia, C. (2008) *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: a reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas en Políticas Sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ortega, E. (2008) *El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobattlista*. Montevideo: Trilce.
- Ortega, E. (2011) *Medicina, religión y gestión de lo social: un análisis genealógico de las transformaciones del servicio social en el Uruguay (1955-1973)*. Montevideo: CSIC, UdelaR.
- Presidencia de la República, Gabinete Social, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2007) *Plan de Equidad*. Montevideo: Ed. IMPO.

Wacquant, L. (2001) *Parías Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.