

## **¿Un puente hacia la nada?: Política Asistencial, Mundo del trabajo y Servicios Universales.**

Ximena Baráibar Ribero<sup>1</sup>

### **Introducción**

Entre los años '80 y '90, asiste América Latina a un nuevo modelo de desarrollo, cuyos trazos fundamentales han sido sintetizados en el denominado Consenso de Washington. De acuerdo con Merklen (2005, p.121) la reducción del tamaño del Estado, la liberalización económica, la apertura de los mercados, las privatizaciones y la flexibilización de las relaciones sociales en el mundo del trabajo forman parte de esas recomendaciones. Estas tuvieron como objetivos poner fin a la injerencia del Estado en la economía, desactivar los sistemas de protección social y desarticular la intervención de los sindicatos en la arquitectura del Estado.

En ese marco las políticas sociales fueron objeto de nuevas orientaciones. Señala Merklen (2005, p. 106, 110-111) que las transformaciones concernientes al conjunto de la sociedad fueron tratadas principalmente como problemas de pobreza. Esta fue considerada “la” dimensión privilegiada de la cuestión social, coincidiendo el mayor empobrecimiento de amplios estratos de la población, con un cambio de perspectiva en el tratamiento de los problemas sociales.

El deslizamiento de la problemática del trabajador a la del pobre, redefine el ámbito de la acción, lo que tiene -como una de sus expresiones-, el desarrollo de estrategias de lucha contra la pobreza. Estas se inscriben en una lógica de proyectos, lo que

---

<sup>1</sup> Docente e investigadora del Área de Políticas y Protección Social del Departamento de Trabajo Social. Universidad de la República. Montevideo - Uruguay. Email: xbaraibar@gmail.com

implica la definición de cursos de acción limitados en el tiempo y en el espacio, procurando desencadenar dinámicas destinadas a volver más autónomos a los beneficiarios (MERKLEN, 2005, p.111, 128).

En similar sentido, entiende Andrenacci (2009, p. 16) que en los años '90 se produce un proceso de asistencialización de la intervención pública y así el sistema de política social pasa a enfocarse en problemas de política asistencial. Se intenta que la política social se oriente exclusivamente a la pobreza, cambiando la función de integración social por la asistencial.

El siglo XXI trae cambios en la conducción política en varios gobiernos latinoamericanos. Señala Uribe Gómez (2011) que aunque no pueda indicarse claramente que estos gobiernos rompan radicalmente con las posturas neoliberales, buscan instaurar caminos diferentes en campos como los relacionados con el Estado y los recursos dedicados a las políticas sociales. En este marco, lejos de reducirse, la política asistencial ha tendido a ampliarse, diversificarse e institucionalizarse, asumiendo principal pero no exclusivamente, la forma de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). En lo que hace a la institucionalización, señalan Midaglia y Castillo (2010, p. 169) que de instrumentos de tipo *by pass* a la esfera pública organizada, se fue pasando a la creación de nuevos Ministerios Sociales.

En el Uruguay en el año 2005 con el triunfo del Frente Amplio a nivel nacional, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y comienzan a diseñarse programas de transferencia de renta condicionada (primero en el marco del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y luego dentro del Plan de Equidad). A partir del año 2012 y ya fuera del contexto de emergencia, se suman nuevos dispositivos asistenciales denominados Programas Prioritarios (Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red), entendidos como necesarios para el abordaje de los “núcleos duros” de pobreza y con algunos elementos comunes: se trata de programas altamente focalizados, con intervenciones acotadas en el tiempo y con un apelo importante a la dimensión territorial. Asimismo y en lo que constituye el elemento presentado como de

mayor novedad, utilizan una estrategia de proximidad con la población beneficiaria.

Esta política asistencial es concebida como un dispositivo cuyos objetivos trascienden aquellos estrictamente asociados a la propia prestación. Esto se expresa básicamente en la idea de que la política asistencial contribuiría en el mediano y largo plazo a una salida de la situación de pobreza, promoviendo procesos de integración social, a partir de facilitar el acceso tanto al mercado de trabajo como al conjunto de prestaciones desarrolladas por el Estado (especialmente a los servicios universales de educación y salud).

A partir de la experiencia uruguaya y tomando como base investigaciones realizadas<sup>2</sup> y el seguimiento de varios programas asistenciales, este trabajo se plantea debatir las posibilidades y límites de las expectativas consideradas por y para la política asistencial y sus impactos políticos. Se considera que la política asistencial viene encontrando límites importantes a su pretensión de funcionar de “puente”, pero que estos límites se encuentran mucho menos dentro de la propia política asistencial, que fuera de ella. Son los regímenes de bienestar (mercado de trabajo, familia y otras prestaciones del Estado) en los que la misma se ubica, los que definen las posibilidades e instalan límites a los objetivos de reducción de la desigualdad e integración social.

Distintos motivos justifican el tratamiento de estos asuntos. Por un lado el tiempo de desarrollo de la política asistencial. Ha pasado un período suficientemente largo como para debatir objetivos, dispositivos puestos en acción por la política pública y resultados. En segundo lugar, la política asistencial ha estado asociada a situaciones de crisis, pero existe menos reflexión de cual es su lugar posible dentro de los sistemas de protección social, fuera de esos contextos. Finalmente y asociado a lo anterior, la actual coyuntura – distinta a aquella de particular emergencia en la que surgieron estos

---

<sup>2</sup> Especialmente los trabajos realizados por Leopold, S.; González, C.; Baráibar, X. y Paulo, L, en 2013 y 2015.

programas-, permite pero sobre todo obliga a las sociedades a formularse preguntas más ambiciosas que aquellas exclusivamente referidas a cómo responder a la emergencia y con actuaciones que solamente permitan que quienes viven en condiciones más extremas, estén en una situación algo menos grave.

Después de esta introducción, el trabajo se organiza en cuatro partes. En la primera se conceptualizan las políticas sociales y dentro de ellas, la política asistencial. A continuación se señalan los hechos fundamentales que han venido estructurando la política asistencial en Uruguay y luego se profundiza en la distancia entre las intenciones de la política asistencial y lo que la misma consigue efectivizar. El artículo termina con un apartado de síntesis y conclusiones.

## **1. Protección Social, Política Social y Política Asistencial**

Entiende Grassi (2008, p. 30, 47) que la política social expresa el cómo y hasta donde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y por tanto, la forma en que resuelve su propia reproducción. Por ella se expresa (y se produce) un modo de realización de la reproducción que supone criterios de mayor o menor socialización de la satisfacción de las necesidades y mayor o menor cantidad y calidad de los satisfactores. Además, estas cuantías indican y producen distinciones sociales y por lo tanto, por ellas se contribuye a constituir sujetos provistos de diferentes atributos. Para la autora, las políticas sociales conllevan un concepto de necesidad implícito, del que depende la determinación de aquellas a cuya satisfacción se orientarán de manera explícita las intervenciones en política social y a quienes le son atribuidas y reconocidas. De esta manera, el Estado delimita los ámbitos de responsabilidad de atención de los problemas sociales, establece los alcances de su propia intervención y define al/los sujetos que justifican tales intervenciones. Así, los alcances, sentidos e intereses de la política social se disputan y expresan en la definición de quien es y como se define como “merecedor” de atención, el tipo de

atención a recibir y sus condiciones y obligaciones. Esto implica que la política social no encuentra sin más un sujeto pre – constituido, sino que en la identificación del destinatario y en el encuentro con quienes se nombra, le da existencia. Aún cuando los sujetos pre existen a la política social, esta participa del poder de constitución de sujetos, sean como asistidos, pobres, ciudadanos, trabajadores (GRASSI, 2013, p. 281).

En oportunidades, la política social encuentra un sujeto excluido de la experiencia en la que se conforman recursos, experiencias y disposiciones propios del derecho y la ciudadanía moderna, aunque conformado en otras estructuras, reglas y recursos en los que vive. Se trata de disposiciones y recursos que habilitan a vivir en los intersticios de la sociedad, los que están lejos de los estándares de vida posibles y deseables (GRASSI, 2013, p. 282)

Continua señalando la autora que las políticas sociales expresan los modos como los Estados capitalistas resolvieron la tensión consustancial a estas sociedades entre el principio de igualdad de los ciudadanos y la dependencia derivada de la relación salarial. Se trata de una resolución contingente y esto no solo por razones económicas, sino también debido a la disputa política y cultural en torno a las definiciones y soluciones de los problemas sociales (GRASSI, 2009, p. 30-31).

Soldano y Andrenacci (2005) entienden que las políticas sociales constituyen las intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Estas intervenciones se expresan en tres campos de actuación: *políticas de trabajo*, *políticas de servicios universales* y *política asistencial*. La responsabilidad de esas áreas es dependiente de clivajes temporales y espaciales, de las historias y estructuras de cada país.

En perspectiva histórica han sido las sociedades capitalistas las que más lejos han llevado la posibilidad de asegurar la supervivencia y mejorar las condiciones de la misma, al haber permitido que la

productividad del trabajo y demás fuerzas productivas sobrepasaran las necesidades del mantenimiento de la vida (GRASSI, 2008, p.30). Específicamente, el Estado social supuso un tipo de intervención en la economía capitalista tendiente a garantizar un piso homogéneo y relativamente alto en las condiciones de vida de la población a través de la socialización o desmercantilización de una parte importante de los costos de reproducción de individuos, familias y grupos; así como de un conjunto de condiciones estrictas para el funcionamiento del mercado de trabajo (SOLDANO; ANDRENACCI, 2005, p. 18).

Para Castel (2004; 2009) el Estado Social adquiere relevancia fundamental en tanto su construcción es la que habilita la protección social. Esta es entendida como el conjunto de dispositivos y derechos que cubren contra los principales riesgos sociales y entiende por estos un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social.

Si no se está protegido contra contingencias capaces de degradar la situación de los individuos (enfermedad, accidente, vejez empobrecida) se vive en la inseguridad. El sentimiento de inseguridad es la conciencia de estar a merced de estos acontecimientos e implica no poder dominar el presente ni anticipar el porvenir; hace de la existencia un combate por la supervivencia liberado en el día a día y cuyo resultado es siempre incierto. Por el contrario, estar protegido en la esfera social, significa estar a salvo de los imponderables que podrían degradar el status social del individuo (CASTEL, 2004).

Entiende Castel (2009) que el orden contractual del liberalismo hace estallar la contradicción de una relación que supuestamente se establece entre dos individuos libres e iguales, pero que de hecho instaura una forma moderna de servidumbre al llevar a cabo la dominación absoluta de uno de los participantes. Así, será en torno al dilema instalado por la protección a los no propietarios y la perpetuación de un estado de inseguridad social permanente que afecta a la mayor parte de las categorías populares, que girará para el

autor el núcleo de la cuestión social del siglo XIX, a partir de 1830 y expresada en el pauperismo.

De acuerdo a Castel (2004) la salida de esta situación (que no deroga pero sí administra esta contradicción), que permite la protección de casi todos los miembros de una sociedad moderna, se da a partir de asociar *protecciones fuertes al trabajo* y de la *propiedad social*<sup>3</sup>.

Entiende Grassi (2008, p. 33, 39, 58) que las regulaciones que organizan las condiciones de empleo y uso de la fuerza de trabajo, son las que principalmente definen la orientación del conjunto de la política social, conformando límites políticos al desigual poder que impone aquella relación. Sin atención a las condiciones de esta relación (contrato de trabajo, fijación del salario, duración de la jornada), a las protecciones específicas (por despidos, accidentes laborales, invalidez) y a la seguridad más allá de la vida activa, la calidad de vida y la participación social en general, necesariamente se deteriora. En las condiciones de esa relación se define el tipo de integración posible en el capitalismo.

A partir de asociar protecciones y derechos a la condición del propio trabajador, el trabajo deja de ser una relación puramente mercantil retribuida en el marco de una relación pseudocontractual. El trabajo se vuelve empleo, garantizando el sistema de regulaciones legislativas y jurídicas gracias a las cuales el trabajo escapa a las meras leyes del mercado. La situación del trabajador

---

<sup>3</sup> Las reflexiones de Castel (1997, 2009) refieren a una realidad particular: la europea y más especialmente la francesa. Aún así, se considera a autor de importancia para el análisis de la política asistencial y más en general, sobre la protección social. Resulta relevante su perspectiva sobre los mecanismos capaces de proveer protección y bienestar, por tanto también, sobre los dispositivos que no generarán estos resultados. Asimismo y reconociendo las diferencias de la sociedad salarial y el Estado Social europeo con la realidad latinoamericana, también esta realidad es diversa. En el caso uruguayo, históricamente se han producido avances importantes en materia de protección al trabajo asalariado formal, habiendo también un Estado interventor en el campo de las políticas sociales, lo que llevó a Filgueira (2001) a ubicar a Uruguay –junto con Argentina y Chile–, dentro de los países denominados Universalismo estratificado. Al respecto señala que hacia los años '70, estos países protegían de una forma u otra a la mayor parte de la población a través del seguro social y los servicios de salud. Asimismo, habían extendido la educación primaria y secundaria inicial a toda la población. De esta forma, estos países ofrecían protección, tanto en la prestación de servicios fuera del mercado como en la provisión de beneficios monetarios en casos de imposibilidad laboral (Filgueira, 2001, p. 145).

deja de ser esa condición precaria, en la que está condenado a vivir día tras día; se vuelve condición salarial. Esta implica la disposición de una base de recursos y garantías sobre las cuales el trabajador puede apoyarse para gobernar el presente y el futuro (CASTEL, 2004; CASTEL, 2009).

En segundo lugar y de acuerdo al autor, los miembros de la sociedad salarial han tenido masivamente acceso a la propiedad social, que representa un homólogo de la propiedad privada, una propiedad para la seguridad. Conforman la propiedad social, los servicios públicos, entendidos como un conjunto de instrumentos que ponen a disposición de la mayor cantidad de gente bienes esenciales cuya prestación no puede ser asumida por los intereses privados. Estos servicios, expresan la necesidad de mantener un lazo de reciprocidad entre los ciudadanos para que, contra los riesgos de disociación social, sigan haciendo sociedad y formando una nación. Es el Estado, el que construye los medios de esta interdependencia poniendo bienes y servicios comunes a disposición de todos (CASTEL, 2009).

Para el autor aunque no sea igual a los otros en todos los planos, el trabajador es por lo menos propietario de derechos y protecciones que lo integran a la sociedad y le permiten hacer sociedad con sus semejantes. Por otra parte, esas protecciones son de derecho y constituyen la base de la ciudadanía social, la que es a su vez la condición de base de la pertenencia a una sociedad democrática (CASTEL, 2009).

En ese contexto, las medidas particulares de protección de tipo asistencial tenían un carácter residual y se entendía que debían ser reabsorbidas tendencialmente por la dinámica de la sociedad salarial (CASTEL, 2009). No constituyeron el núcleo central que permitió la reducción de la inseguridad social y avances en la integración social.

Esta perspectiva es también visualizable en la tipología elaborada por Soldando y Andrenacci (2005, p. 38). Para los autores, en el Estado Social la *política de trabajo*, se expresa en políticas de empleo y de generalización de las relaciones salariales



formales; en la regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo y en la generalización del sistema de seguros sociales colectivizando la cobertura de los riesgos de la vida activa. Por su parte, *la política de servicios universales* se traduce en la expansión universalizante del sistema de educación, en la creación de una red de salud pública y en servicios de infraestructura social básica subsidiados o gestionados directamente por el Estado. Aunque la política social a través del trabajo y políticas universalizantes supusieron la gradual desaparición de políticas sobre grupos de riesgo, la *política asistencial* siguió constituyendo una tercera vertiente de la acción pública y se pone de manifiesto ante sectores sociales que no pueden proveerse ingresos por el mercado de trabajo y que, por diferentes razones, a pesar de existir provisión pública de servicios, no pueden acceder a ella. Así, la política asistencial se expresó en programas sociales dirigidos a individuos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo (ANDRENACCI, 2009, p.13).

Para finalizar serán destacados dos aspectos señalados por Danani (2009, p. 34) que suman elementos al debate sobre la política asistencial. Indica la autora que así como siempre hay Estado, también siempre hay política social. Esto hace que lo debe vigilarse sea el signo de esas intervenciones, existiendo omisiones e intervenciones que producen desamparo. Esto se vincula con el segundo aspecto: la mejora de las condiciones de vida no es un atributo propio de la política social en sí misma. Tampoco constituye un atributo propio la situación contraria, esto es, que las políticas sociales empeoren las condiciones de vida. Las políticas sociales pueden mejorar la vida, pero no necesariamente lo hacen. Estas son un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural en el que una sociedad define los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades. Sus diversas formas configuran perfiles de gestión diferentes (DANANI, 2009, p. 34,36).

## 2. Política asistencial en el Uruguay de los últimos años

Como fuera indicado en la introducción, entre los años '80 y '90 América Latina asiste a un cambio del modelo de desarrollo, el que implica como elemento central la idea de que el mercado es el mejor instrumento para el acceso al bienestar. Señalan Cecchini y Martínez (2011, p. 31) que en esta etapa prima un enfoque neoliberal, de crecimiento hacia afuera. La disciplina y austeridad fiscal, reformas orientadas a disminuir la inflación y fomentar el crecimiento económico forman parte de los elementos centrales del mencionado enfoque. El problema de la desigualdad es desatendido, confiando en que los beneficios del crecimiento se distribuirían progresivamente en la población.

Estos procesos tienen impacto en lo que refiere a la intervención del Estado. Señalan Soldando y Andrenacci (2005, p. 69) que la política de empleo contribuye a reformar el mercado garantista, orientándose las intervenciones públicas a la desregulación del mercado de trabajo y la reducción del peso de los costos laborales. Esto fue expresado por un lado en estrategias de flexibilización de las pautas contractuales del fordismo y en la remercantilización de la cobertura de los riesgos de la vida activa a través de los cuasimercados de gestión privada.

El enfoque neoliberal, también tuvo impactos en lo que hace a la política de servicios universales. En la educación y la salud, las estrategias de orientaron a la desconcentración y descentralización, sumando en lo que refiere a la infraestructura social, la privatización de servicios públicos (SOLDANO y ANDRENACCI, 2005, p. 69-70).

Finalmente, en este período se amplifica la política asistencial, expresada en una red mínima de intervenciones sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo. Se multiplicaron los programas sociales, con objetivos, plazos y financiamientos limitados (SOLDANO y ANDRENACCI, 2005, p. 70). Los ejes centrales de esta política, están dados por la focalización hacia los más pobres, la descentralización y el impulso

a la participación de privados y organizaciones no gubernamentales en la gestión de los programas sociales (CECCHINI y MARTINEZ, 2011, p. 31-32).

A inicios del presente siglo, se producen modificaciones en relación al modelo anterior, retomando el Estado un lugar importante en la provisión de protección social. Aún en un escenario diferente, la política asistencial se ha mantenido, ampliado, diversificado e institucionalizado.

En este contexto general, en marzo de 2005 y por primera vez en la historia del Uruguay, asume un gobierno a cargo de la izquierda política (Frente Amplio) en un contexto marcado fundamentalmente por elementos negativos, luego de la crisis del año 2002. En el plano social esto fue expresado en la población en situación de pobreza que superaba los guarismos históricos y alcanzaba en el año 2004 al 39,9% de la población y en ese mismo año la indigencia tuvo una incidencia del 4,7%<sup>4</sup> (MIDES et al, 2013). A estos aspectos se sumaron otros cambios más amplios manifestados en la pérdida de capacidad integradora del mercado de trabajo (MIDAGLIA; ANTÍA, 2011, p. 25). En el año 2000 la tasa de desempleo se ubicaba en el 13,6% llegando al 17% en el año 2004<sup>5</sup> (MIDES et al, 2013). Por su parte, también en el 2004 el valor del índice de Gini era de 0.471<sup>6</sup> para el total del país (INE, 2007).

Señalan Midaglia y Antía (2011, p. 26-27) que el nuevo gobierno desplegó acciones en múltiples arenas, destacándose

---

<sup>4</sup> Estas cifras corresponden a localidades de más de 5.000 habitantes dado que hasta el año 2005 no se tiene información de todo el país, dado que la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) solo tenía cobertura para las localidades indicadas (MIDES et al, 2013).

<sup>5</sup> Cifras para el total país urbano (MIDES et al, 2013).

<sup>6</sup> Sin valor locativo (INE, 2007).

particularmente las referidas a las relaciones laborales y la asistencia a la pobreza. En el primer caso, el Estado volvió a asumir un papel rector en la materia, expresado en distintas esferas. Por una parte retoma la regulación de las relaciones laborales, volviendo a convocar a los Consejos de Salarios -mecanismo de negociación colectiva tripartito existente en el país desde 1943-, lo que no sucedía desde 1990 y que ambientó la recuperación del salario real. Asimismo, se promovió la formalización del empleo a partir de la fiscalización, que en un contexto de crecimiento económico, tuvo resultados positivos. También fueron establecidas regulaciones del trabajo de sectores desprotegidos.

Asimismo, el Frente Amplio otorgó jerarquía a la agenda social y desarrolló como una de sus líneas principales de acción la asistencia a la pobreza. En este sentido, una de las medidas políticamente significativas fue la creación del *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES), siendo de dos tipos los argumentos esgrimidos para su creación. Por un lado, refieren a la necesidad de contar con un encuadre institucional que permitiera instrumentar y monitorear los programas destinados a los sectores vulnerables y por otro lado, se esperaba que promoviera la articulación y coordinación del amplio conjunto de prestaciones sociales brindadas por el Estado uruguayo (MIDAGLIA; CASTILLO, 2010, p. 173).

Uno de los cometidos inmediatos del MIDES fue la puesta en marcha del *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social* (PANES), desarrollado entre 2005 y 2007 y dirigido a los sectores sociales calificados como indigentes. Desarrolló diversas intervenciones, de las cuales, la de mayor impacto fue el Ingreso Ciudadano<sup>7</sup>. Se trató de una transferencia monetaria mensual (aproximadamente U\$ 54 independientemente del número de integrantes del hogar) condicionada a que el hogar cumpliera con los requisitos de

---

<sup>7</sup> Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay, Asistencia Alimentaria, Intervención en el Hábitat, Intervenciones en educación y Salud Pública y Plan de apoyo a los sin techo, constituyen el resto de intervenciones que forman parte del PANES.

asistencia escolar de los niños y adolescentes hasta 14 años y a la realización de controles de salud para niños y embarazadas (AMARANTE et al, 2007, p.3). A esto se sumó la Tarjeta Alimentaria destinada a los hogares beneficiarios del plan con miembros menores de 18 años o embarazadas. En esta oportunidad, el beneficio era proporcional al número de integrantes del hogar. En el caso de un beneficiario, el monto correspondía aproximadamente a U\$ 12 y en el caso máximo de cuatro beneficiarios, el monto ascendía a U\$ 31 aproximadamente (ARIM et al, 2009, p.20).

Estas transferencias monetarias y alimentarias estuvieron articuladas con una finalidad de largo plazo, procurando la reinserción de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, educación, alfabetización y experiencias de participación social y laboral. Se apostaba a brindar a los beneficiarios instrumentos para que fueran capaces de salir permanentemente de la pobreza y exclusión social (AMARANTE et al, 2007, p. 2).

Cumplidos los dos años de ejecución del PANES, el gobierno diseñó el *Plan de Equidad (PE)* que comenzó a implementarse en enero de 2008 y abarca a los beneficiarios del PANES, pero su población objetivo es considerablemente más amplia.

Constituye una línea de acción de largo plazo que se propone modificar desigualdades económicas, de género, étnicas, etarias, entre otras, para lo cual se organiza en dos grandes conjuntos de acciones. Por una parte, los *componentes estructurales* de la matriz de protección social que suponen una operativa de mediano y largo plazo y que están conformados por la reforma tributaria, de salud y educativa y el plan de igualdad de oportunidades y derechos. El otro conjunto de acciones se enmarca en la *Red Moderna de Asistencia e Integración Social (RAIS)*, destinada a atender los problemas sociales entre los que están contemplados la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica, así como atributos (edad, género, origen étnico – racial) o vulneraciones especiales de derechos (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, 2014, p.

169). El Plan de Equidad señala que el mismo debe ser entendido como un sistema de protección en conjunto, esto supone que la RAIS debe articularse con las transformaciones de las políticas sectoriales y el conjunto de prestaciones tradicionales que dispone el país (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, 2008, p. 18).

Dentro de la RAIS se integran las prestaciones sociales no contributivas (asignaciones familiares y pensiones a la vejez), seguridad alimentaria, trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de educación para la infancia y la adolescencia, políticas de promoción e inclusión social y orientadas a fomentar la participación social (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, 2008, p. 8).

Las transferencias de ingresos del Plan de Equidad, se realizan – fundamentalmente- a partir de la reformulación del sistema de Asignaciones Familiares (AFAM) y se plantean como objetivos mejorar el nivel de ingresos de los hogares socioeconómicamente vulnerables con menores a cargo y a su vez, pretenden mejorar la cobertura y asistencia en la educación principalmente secundaria y los controles de salud de las embarazadas, los niños/as y los adolescentes (MIDES, 2011, p. 49).

El monto de la transferencia es diferencial y escalonado según la edad y el nivel educativo cursado. En el año 2012, los niños de 0 a 5 años y los escolares que cursaban enseñanza primaria, recibían aproximadamente U\$ 47 mensuales y los adolescentes asistentes a la enseñanza media, recibían aproximadamente U\$ 67 mensuales. El monto por beneficiario varía de acuerdo a la composición del hogar aunque no es proporcional al aumento de los beneficiarios, sino que se aplica una escala de equivalencia. Esto hace que en una situación extrema, donde en un hogar se encuentren 7 beneficiarios escolares y 7 en educación media, el ingreso por AFAM-PE será aproximadamente de U\$ 294 (MIDES, 2013a).

También se mantiene y amplía la prestación alimentaria, pasando a denominarse Tarjeta Uruguaya Social (TUS). El criterio de

selección de beneficiarios se basa en el puntaje de selección de las AFAM, con un punto de corte más restrictivo y a partir de 2012 se extendió el acceso a la prestación para adultos sin niños a cargo (MIDES, 2013b, p.13).

El beneficio consiste en una tarjea magnética que permite la adquisición de alimentos, artículos de limpieza y aseo personal. La transferencia es proporcional al número de potenciales beneficiarios en el hogar (considerando un máximo de 4 menores), existiendo un monto simple y uno duplicado (TUS doble) para aquellos hogares que se encuentran en las peores condiciones. A comienzos del año 2013, para 4 menores o más, el monto simple era de aproximadamente U\$ 96 (MIDES, 2013 a, p. 161).

En el año 2010, asume el gobierno nuevamente el Frente Amplio, en un contexto distinto al del año 2005. En el año 2011, la incidencia de la pobreza se ubicaba en el 14.3% y la indigencia en el 0.5%<sup>8</sup>. Por su parte, la tasa de desempleo correspondía al 6,3% en el total del país urbano y el valor del índice de Gini para el total del país era de 0.403 (MIDES et al, 2013).

Pese a ese contexto, la política asistencial continuó siendo relevante, ampliándose y diversificándose. Señala el Consejo Nacional de Políticas Sociales (2014: 205) que el Presidente José Mujica solicitó se estudiara y respondiera a la situación de las personas con mayor vulnerabilidad social. Esto se tradujo en el desarrollo de los denominados *Programas Prioritarios*, los que son ubicados dentro de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad y que mantienen su desarrollo a pesar de haber continuado el país reduciendo los niveles de pobreza<sup>9</sup>, ubicándose la tasa de desempleo en 6.6% y el valor del índice de Gini para todo

---

<sup>8</sup> Estas cifras corresponden a personas en localidades de 5.000 habitantes (MIDES et al, 2013).

<sup>9</sup> En el año 2014 y en localidades de más de 5.000 habitantes, la incidencia de la indigencia era del 0.3 y la de la pobreza era de 10.1% (INE, 2015).

el país en 0.381 en el 2014 (INE, 2015). Estos programas poseen características comunes: son altamente focalizados, presentados como de carácter interinstitucional y comparten una estrategia de proximidad, un abordaje territorial e individualizado y cuentan con plazos definidos de actuación.

El programa *Uruguay Crece Contigo* es definido como espacio de articulación y fortalecimiento del trabajo desarrollado por el Estado desde diferentes instituciones, para atender las necesidades de las familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años, priorizando aquellas situaciones que presenten vulnerabilidad social y/o sanitaria. Se propone como objetivo general consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de cuatro años, para el desarrollo integral y desde una perspectiva de derechos (URUGUAY CRECE CONTIGO, 2012).

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. Luego, 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. Finalmente aspira a generar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la primera infancia, a partir de la articulación de la información ya existente y la generación de nuevas investigaciones (URUGUAY CRECE CONTIGO, 2012).

El diseño y ejecución del programa son definidos como de carácter interinstitucional e intersectorial, garantizando la articulación gubernamental y la sustentabilidad de las acciones. La puesta en marcha del programa es gestionada por una Unidad Técnica Central y la implementación en campo es llevada a cabo



por operadores técnicos denominados “equipos de cercanía”. Estos 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. Se señala que la situación de estos adolescentes y jóvenes no se debe principalmente a temas vinculados a la voluntad o interés de los mismos, sino que existen fenómenos estructurales que condicionan fuertemente la concreción de aspiraciones de desarrollo educacional y laboral (MIDES et al., 2012).

El programa define 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 necesidades, demandas y características de la población de cada territorio y localidad. El primer objetivo específico está referido a la identificación de demandas e intereses de la población objetivo y el diseño de una propuesta adecuada. Luego 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 permanente 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).

Se señala que el programa deberá trabajar para un egreso que contemple inserción educativa y/o laboral con perspectiva de

sustentabilidad futura. Luego de la incorporación al programa, se establece como eje central el acuerdo entre el espacio educativo y el adolescente o joven y eventualmente su familia. Se aspira a elaborar una hoja de ruta que permita establecer acuerdos formales con los participantes. Asimismo, se señala que el componente laboral constituye uno de los elementos para el éxito de la propuesta debido a la importancia de vincular educación y mundo del trabajo. El trabajo con familias, comunitario y con las instituciones, son entendidos como ejes que vertebran el accionar del programa. Esta tarea se encuentra fundamentalmente a cargo de un equipo de trabajo territorial (MIDES et al., 2012).

Finalmente, el programa *Cercanías* es definido como una estrategia interinstitucional que se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como sujeto, promoviendo el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios. El programa declara promover un cambio en las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. También promueve el desarrollo de un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presentan mayor índice de vulnerabilidad socio – familiar, procurando garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes (INAU et al., 2012).

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. En particular se articula con los demás programas dirigidos a la población en situación más crítica. La integralidad es también un eje fundamental y es definida como una concepción por la cual la mirada y acción sobre los problemas se realiza desde las interrelaciones de las necesidades, así como los satisfactores desde una perspectiva de derecho. 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 asumir a la familia como una totalidad articulada a su contexto, identificando 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.

En lo que hace a la estructura organizativa, Cercanías está conformado por una Comisión Político – Técnica interinstitucional, una Unidad de Gestión, los espacios locales y regionales de articulación de servicios y finalmente los Equipos Territoriales de Atención Familiar. Estos son definidos como el componente innovador de la estrategia, a partir del trabajo en forma integral con metodologías de proximidad con las familias participantes (INAU et al., 2012).

### **3. Una enorme distancia**

Como fuera señalado, la política asistencial en el Uruguay generalmente se plantea objetivos que trascienden aquellos estrictamente asociados a la propia prestación. Esta contribuiría en el mediano y largo plazo a una salida de la situación de pobreza, lo que sería posible en tanto esta actuación pública facilitaría el acceso tanto al mercado de trabajo como al conjunto de prestaciones desarrolladas por el Estado (especialmente educación y salud).

Se trata de intenciones que –básicamente-, no logran concretarse: el acceso a las prestaciones del Estado es complejo y en formatos o bien crecientemente flexibilizados o en modalidades focalizadas que se espera habiliten el pasaje al formato universal. Tampoco opera de la forma prevista el tránsito al mundo del

trabajo, quedando incorporados los beneficiarios de las políticas asistenciales -casi exclusivamente- en experiencias de trabajo protegido. El resultado termina siendo una circulación casi exclusiva por el mundo asistencial, un tránsito de la vulnerabilidad a la vulnerabilidad<sup>10</sup>, un puente que parece conducir a la nada.

Ante esta realidad, interesa indicar tensiones en la política asistencial (para quienes en ella trabajan y sus beneficiarios) que operan como mecanismos “adaptativos” o “atajos” ante una realidad compleja y los impactos políticos que estos asuntos generan.

Una primera tensión se deriva de un aspecto que lejos de matizarse en el tiempo, se agudiza y refiere al *desajuste entre realidad y dispositivo*. La política asistencial reconoce en su fundamentación la complejidad de la situación y se plantea objetivos de integración social, pero al mismo tiempo avanza en la “simplificación” de las respuestas. Esto se expresa en la bajísima materialidad que la política viabiliza, así como en los acotados tiempos de actuación, en programas destinados a las poblaciones en las situaciones sociales de mayor complejidad social.

Motivado por lo señalado –aunque no exclusivamente-, el dispositivo asistencial termina centrándose en la *subjetividad* de los beneficiarios y en la *palabra* siendo esta situación motivada por dos aspectos. El primero de ellos es consecuencia de lo señalado anteriormente: la baja materialidad de la política produce un “corrimiento” más o menos elegido hacia las dimensiones subjetivas, a lo que los programas denominan el “proyecto personal”, al trabajo sobre la autoestima y las capacidades individuales. Asimismo es consecuencia de una cierta reacción a las formas de consideración de la pobreza solamente centradas en el ingreso y en el marco de un discurso que señala la multidimensionalidad de la misma.

Lo señalado no implica desconocer las variadas dimensiones de la pobreza y específicamente los aspectos subjetivos, entendidos

---

<sup>10</sup> Esta expresión pertenece a Lucía Cajarville.

como la forma de representar la realidad, las explicaciones en relación a como es construida y las posibilidades de ser modificada. Pero se trata de no mirar las formas de ser y estar por fuera de las condiciones materiales de existencia. El problema no es la consideración de los aspectos subjetivos, sino su desplazamiento a su consideración prioritaria y muchas veces exclusiva. El problema es poner en las condiciones subjetivas de los beneficiarios, el espacio de respuesta a los objetivos que estos programas plantean.

La confianza en la palabra es también en lo que hace al relacionamiento entre técnicos. Se tiene una expectativa –aquí considerada desmedida en el sentido de explicación y solución a los problemas que son objeto de la política asistencial- en la coordinación interinstitucional. No es que esta no sea necesaria, pero se vacía de sentido si no se viabilizan nuevos recursos o formas de atención diferentes.

Aún y a pesar de lo dicho, la política asistencial alguna prestación viabiliza y esto instala el *riesgo de la complacencia*. Este se deriva de una mirada favorable de estos programas como consecuencia de una distancia (muy pequeña) instalada con la realidad de partida. Y esta distancia es más fácilmente alcanzable, cuanto más extrema la situación de privación de las familias con las que el programa se vincula. En este sentido, la valoración de los programas tiene que ser hecha analizando la realidad de partida, pero fundamentalmente la situación que socialmente se aspira a construir (BARAIBAR, 2012, p. 228).

Asociado a lo anterior, es observable una tensión derivada de la distancia entre la *micro – alegría y la política pública*. Es posible ubicar en los relatos de los usuarios de los programas asistenciales algún cambio –generalmente mínimo- en sus circunstancias, también los operadores de estos programas tienen –en el medio de los desánimos- algún relato relativamente exitoso para narrar. Esta situación, desde el punto de vista individual, es valorable pero es necesario tomar distancia y mirar estas acciones en clave de política pública. Esta debiera ser más que algunas micro alegrías (LEOPOLD ET AL, 2013; LEOPOLD ET AL, 2015).

En necesario entonces diferenciar entre el *estar algo mejor y el estar bien*. Que las familias beneficiarias estén algo mejor o al menos, menos mal que lo que estaban antes de su integración a la política asistencial, es distinto a que los beneficiarios accedan a una efectiva satisfacción de los derechos definidos como deseables para el conjunto de la población, posibilitando procesos de integración social. Es también distinto a que la política asistencial esté habilitando la ampliación de la autonomía de los sujetos participantes, esto es, la capacidad de llevar adelante una vida satisfactoria en términos materiales –relativos a la época y la geografía- e independientes de las condiciones particulares de sujeción. La autonomía implica una realidad en la que los sujetos dominan sus acciones y no que las mismas son el resultado de condiciones que no controlan (DANANI, 2009, p. 43).

Vinculado a lo señalado, otra de las tensiones existentes en la política asistencial, refiere a la insistencia *en el proceso y no en el resultado*, en algunos casos como reacción a la forma de medir a estos últimos. Más allá de los debates sobre como valorar los éxitos o fracasos de las intervenciones, la excesiva insistencia en el proceso, más que reconocimiento de otras dimensiones, generalmente lo que implica es una aceptación del fracaso en los resultados. La consideración de la heterogeneidad de trayectorias y situaciones –que forma parte del discurso de la política asistencial- no debiera traducirse en expectativas distintas que terminen consolidando desigualdades.

Asociada a la anterior, se instala otra complejidad. La política asistencial procura ubicarse como “puente” entre las poblaciones beneficiarias y el mercado de trabajo y otras actuaciones del Estado. Y para esto desarrolla dispositivos cuya virtud estaría en la flexibilidad y la capacidad de adaptarse a las características y tiempos de los sujetos. Esta adaptación de la política –en un sentido compatible-, no logra quebrar las dificultades para la inserción y permanencia en espacios proveedores de bienestar. De esta forma, la política asistencial queda atrapada entre *el reconocimiento y la renuncia*: en el propio acto de reconocer las

particularidades de la población beneficiaria, se termina renunciado a algo más que una simple inserción social por y en el mundo asistencial.

La política asistencial encuentra fuertes límites para alcanzar sus objetivos, mucho menos por problemas al interior de esta política que por el contexto en que la misma se desarrolla: mercado de trabajo, restantes prestaciones del Estado y realidades familiares.

Señala Merklen (2005, p. 113) que pensar la agenda social en términos de lucha contra la pobreza tiene como consecuencia directa el fijar la mirada sobre los pobres y trabajar menos sobre los dinamismos sociales que configuran la causa del empobrecimiento. Y continúa señalando el autor que la lucha contra la pobreza se construye en oposición a la lógica orientada a la institucionalización de dinámicas sociales capaces de estabilizar la vida cotidiana de los individuos y los hogares; esto es, a la instauración de los soportes necesarios para la soberanía de los individuos en la construcción de su destino. Como fuera indicado en el apartado anterior, esto implica pensar en el trabajo y la propiedad social y no en la política asistencial.

Entiende Castel (2009) que es necesario seguir defendiendo el valor trabajo en tanto no se ha encontrado una alternativa consistente para garantizar la independencia económica y el reconocimiento social en la sociedad moderna. Pero hay trabajos y trabajos. No es la incondicionalidad del trabajo lo que hay que defender, sino la importancia esencial de las condiciones gracias a las cuales el trabajo puede constituir el soporte positivo de la identidad de los individuos a través de los recursos económicos y los derechos sociales que proporciona. Donde es insuficiente el empleo estable y protegido, la realidad del trabajo vuelve a ser la principal causa de sufrimiento. Así, toda salida a los problemas que aquejan a los más pobres deberá atravesar el mundo laboral (KESSLER; MERKLEN, 2013, p. 12-13).

Castel (2009, p. 91-92) destaca la articulación de tres elementos, -al menos paradójicos, sino aberrantes- como característicos de la realidad actual. En primer lugar, la escasez de lugares disponibles en

el mercado de trabajo susceptibles de satisfacer una demanda de pleno empleo en el sentido adquirido en la sociedad salarial. Esto se traduce en desempleo pero también en la multiplicación de situaciones de trabajo por debajo del empleo, actividades de tiempo parcial, precarias, de duración limitada, mal cubiertas por el derecho del trabajo y la protección social. En segundo lugar, destaca el autor que las referencias al fin del trabajo han desaparecido y que por el contrario se asiste a su sobrevaloración. Trabajar más es a la vez mejorar el poder adquisitivo y por lo tanto, garantizar el propio bienestar y el de la familia, pero también cumplir con el deber de ciudadano. Finalmente, esta celebración del trabajo se combina con la estigmatización de todos aquellos que no trabajan. Pesa sobre los desocupados la sospecha de que son “desocupados voluntarios” y por lo tanto se van a multiplicar los controles y las presiones para que acepten cualquier empleo. Es la condena de los asistidos, acusados de ser parásitos que viven a costa de los que trabajan.

Estos tres componentes pueden alimentar una política de retorno a la plena actividad que no implica una política de retorno al pleno empleo. En consecuencia, hay que bajar el umbral de exigencias que podrían gobernar el acceso al trabajo. En numerosos casos el trabajo ya no garantiza las condiciones de base para que el trabajador pueda llevar una vida decente. Sin embargo, hay que trabajar aunque el trabajo no garantice las condiciones mínimas de cierta independencia económica instalando la figura del trabajador pobre (CASTEL, 2009, p. 92-94).

Señalan Kessler y Merklen (2013, p. 14) que el progreso económico esconde lo que un análisis crítico hace viable desde una perspectiva de la integración social: el empleo protegido y estable todavía resulta inaccesible para una parte importante de los sectores populares. Muchos son quienes no pueden garantizar ni una vida digna ni un porvenir por medio del trabajo, y numerosos son también quienes no encuentran allí siquiera los medios elementales de subsistencia. Algunos por falta de empleo (desempleados, subempleados) y otros por encontrarse sometidos a formas de trabajo precario. En el Uruguay y pese a las mejoras referidas, en el



2012 un 29% de los ocupados lo hace en un empleo con restricciones: informalidad, subempleo o ambas circunstancias (MIDES et al, 2013), pero esta realidad no se distribuye de igual manera entre los distintos sectores sociales, estando la informalidad muy presente en los sectores de menores ingresos, esto es, aquellos beneficiarios de la política asistencial. Otro elemento clave para aproximarse a la calidad del empleo lo constituye el salario. Señala el Instituto Cuesta Duarte (2015) que pese al crecimiento ininterrumpido de los salarios reales durante los últimos 10 años, la problemática de los salarios sumergidos es de gran magnitud y profundidad. Señalan que la calidad del empleo sigue siendo el desafío de los próximos años.

Además de la incorporación al mundo del trabajo, la política asistencial se plantea la vinculación o revinculación con las restantes prestaciones del Estado, lo que también opera con dificultad. Señala Grassi (2013, p. 281, 297) que hay indicios que sugieren que no basta que los bienes, servicios, recursos, provisiones y justicia existan o se enuncien como derechos de todos, sino que estos deben ser comprendidos, vivenciados y apropiables por todos aquellos teóricamente alcanzados por el derecho. La realización efectiva de los derechos sociales formalmente reconocidos y ampliados a los grupos sociales excluidos de su goce, exige un piso de condiciones de apropiabilidad que comprende la infraestructura de recursos materiales, institucionales y de gestión y aquellos que atañen propiamente a disposiciones del sujeto. El ejercicio del derecho presupone un sujeto identificado con y por las instituciones de donde emerge y en las que se sostiene el derecho establecido a través de reglas comunes y comprensibles por los miembros de esa comunidad. Requiere ser apropiable por el sujeto nominal de los derechos lo que implica la existencia de un piso de

condiciones que hagan del sujeto un sujeto reconocido y receptor del derecho como tal<sup>11</sup>.

Reflexionar sobre las condiciones de apropiabilidad se vuelve particularmente relevante en sociedades donde existe un conjunto de población viviendo por debajo de estándares aceptables y cuyo reconocimiento por parte de los grupos más favorecidos –también de trabajadores- se plasma en la atribución de rasgos negativos (GRASSI, 2013, p. 289).

Lo señalado, sumado a omisiones en cantidad y calidad de actuaciones públicas, tiende a llevar a un repliegue dentro del propio mundo asistencial. Al respecto, señala Merklen (2005, p. 128-129) que las estrategias de lucha contra la pobreza caracterizadas por estar dominadas por la localización y el corto plazo en su acción, se construyen en oposición a la lógica que incita a participar en la institucionalización de dinámicas sociales capaces de estabilizar la vida cotidiana de los individuos y los hogares; en oposición a la instauración de soportes necesarios para la soberanía de los individuos en la construcción de su destino. Continúa señalando el autor que los recursos son distribuidos demasiado puntualmente para que puedan inscribirse en una dinámica de regularidad social; esto es, no permiten que nunca algo sea “conquistado” de forma estable. Allí donde los sectores populares tienen necesidad de un mundo más estable, las políticas institucionales persiguen simplemente la distribución de recursos para que cada quien pueda presentarse mejor pertrechado al combate (KESSLER; MERKLEN, p. 2013: 16).

Los aspectos analizados generan tres impactos políticos de importancia: la individualización de la problemática social, la fragmentación de la protección social y la instalación de dos modalidades de existencia social.

---

<sup>11</sup> Como ya fuera indicado, estas condiciones de existencia no hacen un sujeto desprovisto, sino hábil en otras reglas y relaciones (Grassi, 2013: 297).

La baja o nula consideración del entorno en que se desarrollan estos programas (que termina contribuyendo a instalar una 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) junto con la baja materialidad de los programas asistenciales (aún y a pesar de los desarrollos discursivos de los mismos) contribuyen 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.

En relación a la *fragmentación de la protección social*, Antía et al (2013, p. 177,188) señalan que en Uruguay la institucionalización y estabilización de los programas de asistencia ha permitido la incorporación al esquema de protección de colectivos informales y grupos de población que carecían 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.

Entonces, el recorrido señalado podría inhibir el fortalecimiento de procesos de integración social, a favor de la consolidación de rutas paralelas -y sobre todo desiguales- de desarrollo social. Al no terminar de reorientar las estructuras de provisión consolidadas en décadas anteriores, el conjunto de avances que ha realizado el país en materia social tiende a diluirse ante la dinámica segmentada de la provisión social. En líneas generales, los estratos en mejor posición económica y política atienden sus riesgos sociales recurriendo al mercado y/o aquellas unidades del sistema que mejor funcionan, mientras que los sectores sociales bajos utilizan la vía de la asistencia pública. Se abandona la pretensión política de cubrir las

necesidades de los diversos grupos sociales por los mismos principios e instituciones, consolidando con recursos públicos un esquema dual de bienestar (ANTIA et al, 2001, p. 189).

Así se llega al tercero de los impactos políticos: *la instalación de dos modalidades de existencia social*: la inserción y la integración social (CASTEL, 1997). Por esta última, el autor entiende el acceso a los servicios sociales y la educación, la reducción de las desigualdades sociales, el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición salarial. Por su parte, las políticas de inserción se focalizan en poblaciones particulares y despliegan estrategias específicas y pueden ser entendidas como un conjunto de acciones para cerrar la distancia con la integración. Intentan una socialización secundaria, esto es, vincular al individuo con un mundo basado en instituciones. Pero las prácticas institucionales que sostienen la inserción son débiles e intermitentes si se las compara con otros submundos que estructuran la vida cotidiana, en particular el mundo del trabajo.

Continúa señalando el autor que para la mayoría de los beneficiarios, las políticas de inserción no tuvieron el carácter de etapa transitoria, de ayuda limitada hasta alcanzar la integración social, generando un estado transitorio – duradero, un interino permanente o un insertado de por vida. Esto es, alguien a quien no se abandona por completo, a quien se acompaña en su situación, tejiendo en torno de él una red de actividades, iniciativas, proyectos. Estas dos modalidades abren a dos registros distintos de existencia social. La diferencia entre sectores sociales en situación de inserción social y la de otros insertos en el mundo del trabajo y protegidos, quiebra el componente universal de la protección, siendo ruinoso para la cohesión social (CASTEL, 1997, p.436; CASTEL, 2004).

## Consideraciones Finales

Este trabajo parte de la consideración de que en los últimos años, en América Latina se ha producido una ampliación,

diversificación e institucionalización de la política asistencial. La relevancia de estos programas en el gasto público social es pequeña en comparación con otros sectores de la política social, despertando sin embargo importantes debates. En este sentido, podría indicarse una desproporción entre el peso material y las discusiones que han instalado. Estos programas parecen tener un valor simbólico y político más fuerte y más allá de su concreta materialidad. Instalan –de alguna forma- preguntas y respuestas sobre la sociedad existente, la que se aspira a tener y más específicamente sobre los ámbitos y responsabilidades en la provisión de bienestar, sobre la legitimidad para el acceso a protección por parte del Estado.

En primer lugar y tal lo señalado por Castel (2004) resulta necesario destacar la contribución de las transferencias de renta para las personas beneficiarias. Señala el autor que sin estas medidas, la situación de las diferentes víctimas de la sociedad salarial habría estado todavía más degradada. También en América Latina las transferencias condicionadas y otras políticas asistenciales permiten alguna posibilidad de reducción de la situación de malestar de la población beneficiaria.

Señalado lo anterior, resulta también absolutamente imprescindible preguntarse por los alcances posibles de este tipo de intervenciones públicas. Estas actuaciones, que alguna cobertura mínima habilitan, vienen encontrando dificultades sobre las que es necesario advertir, no necesariamente para desestimarlas por esos límites, sino para indagar y batallar en ellos (GRASSI, 2013, p. 298).

En el caso uruguayo, desde que en el 2005 asumiera el gobierno nacional el Frente Amplio se ha creado una nueva institucionalidad (MIDES), además de desarrollarse diversas acciones (PANES, Plan de Equidad y Programas Prioritarios) dirigidas a la población más pobre. Estas líneas de actuación pública se plantean objetivos de integración social, a partir de su pretensión de vincular o revincular a los sujetos beneficiarios al mundo del trabajo y las restantes prestaciones del Estado. Esto no es lo que ha venido ocurriendo y por el contrario se advierten riesgos de institucionalización de la fragmentación del sistema de protección social, de individualización

de la problemática social y de consolidación de dos modalidades de existencia social, una de ellas instalada exclusivamente en el circuito de la política asistencial y/o programas de empleo protegidos.

Problematicar lo señalado se vuelve imprescindible por distintos motivos. Por un lado, por la carga instalada a los profesionales encargados de la ejecución de estas actuaciones, derivados fundamentalmente de la complejidad de las situaciones a atender y de los escasos recursos efectivamente puestos en juego por la política pública.

En segundo lugar, porque colaboran a una suerte de engaño colectivo. Las discusiones tienden a centrarse en la propia política asistencial, “descuidando” el análisis y las modificaciones que deben procesarse fuera de la misma (mercado de trabajo, sistema de cuidados y otras actuaciones del Estado), para que los objetivos tengan mayores posibilidades de realizarse. Es necesario mirar no solo la cantidad de empleo existente sino también la calidad del mismo y esta reflexión articularla con las efectivas disposiciones de políticas de cuidado que también permitan la incorporación al mundo del trabajo. Asimismo es necesario comprender que la sola ampliación de los derechos sociales en la población beneficiaria de la asistencia no alcanza o no logra la efectiva incorporación a la institución respectiva o lo hace parcialmente. Esto requiere ser acompañada por acciones específicamente dirigidas a quebrar la inercia de las instituciones (GRASSI, 2013, p. 296).

Finalmente, esta baja consideración termina contribuyendo 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”. Se instala el riesgo de terminar reforzando una mirada que coloca en los sujetos beneficiarios de la política asistencial, la explicación y la respuesta a problemáticas de carácter social.

Una cosa es identificar los procesos negativos que vulnerabilizan la posición de los individuos en el mercado de trabajo y/o fragilizan la sobrevivencia física y otra es darle el carácter de causas de la

pobreza. Del atributo negativo a la relación causa efecto hay un paso políticamente tremendo, que postula que los pobres son responsables de su pobreza (ANDRENACCI, 2009, p. 19).

En este sentido, vale recordar lo ya indicado en el segundo apartado de este trabajo. Aún cuando los sujetos pre – existan a la política social, esta participa en el proceso de su constitución, definiendo el tipo de atención a recibir, sus condiciones y obligaciones. Asociar, de forma casi exclusiva, la superación de la pobreza a los programas asistenciales, contribuye a instalar a los sujetos pobres fuera de la categoría de trabajadores, limitando el universo de bienes y servicios a los cuales accederán o la calidad en que lo harán.

Se comparte con Grassi (2008, p. 59-60) quien señala que si de lo que se trata es de la disposición de recursos que permitan la proyección de la vida más allá del mantenimiento cotidiano para todos los grupos sociales, cualquiera sea la forma del empleo y entendiendo la integración social como co-participación, reciprocidad de prácticas y mutuo reconocimiento de sujetos que se identifican con y como semejantes en la construcción de la sociedad como comunidad política, la seguridad se transforma en un concepto central de la política social. Así, es necesario un debate político que desproblematic a los sujetos y problematice las normas y condiciones de convivencia y que en lugar de discutir los quantum para compensar a sujetos carecientes ponga por delante cuales son las condiciones de una buena vida y el cómo se asegura la misma.

En similar sentido, entiende Andrenacci (2009, p. 9, 11) que lo que debería caracterizar a la política social en general y asistencial en particular, no es la intervención sobre la pobreza sino sobre el riesgo de aflojamiento de los lazos de integración, el riesgo de la pérdida de pertenencia o desafiliación producto de la desalarización de las sociedades contemporáneas.

Aliviar necesidades es importante, pero no es combatir la pobreza. Esta no es el resultado de una mala política asistencial, sino del funcionamiento social y económico y por lo tanto, no es un

asunto de un sector de la política del Estado, sino de una estrategia global a la que contribuye y de la que forma parte la política social. Esperar que la política social, por si sola sea la forma de intervención del Estado que cambie las condiciones de vida de los pobres, supone desconocer que las políticas sociales se inscriben en la totalidad del régimen social de acumulación y de la política de Estado (GRASSI, 2013, p. 296-297). La salida de la pobreza no es individual ni asistencial (ANDRENACCI, 2009, p.22) y menos aún lo es, la integración social.

La política asistencial tiende a ser un puente a la nada y de esta forma muestra el lado oscuro y desigual del bienestar existente. No por lo que ella es ni por los sujetos beneficiarios de la misma, sino porque evidencia el fracaso o lo que no se ha avanzado en la reducción de las desigualdades en las esferas proveedoras de bienestar, de seguridad y protección social. Muestra lo que las sociedades son y lo que no son y también por esto, precisan permanentemente trasladar a los sujetos pobres las explicaciones de las ausencias.

## Referencias

ANDRENACCI, Luciano. **Notas acerca de la política asistencial en América Latina.** In: Revista Cátedra Paralela, N° 6, 2009. Disponible en: [www.catedraparalela.com.ar](http://www.catedraparalela.com.ar).

AMARANTE, Verónica; BURDIN, Gabriel; VIGORITO, Andrea. **Evaluación cuantitativa del impacto del PANES. Primer informe de avance.** Montevideo (Mimeo), 2007.

ARIM, Rodrigo.; CRUCES, Gabriel.; VIGORITO, Andrea. **Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su**



¿Un puente hacia la nada?: Política Asistencial, Mundo del trabajo y servicios universales

**extensión.** Serie Políticas Sociales N° 146. Santiago, Chile: CEPAL, 2009.

BARAIBAR, Ximena. **Evitando el riesgo de la complacencia: aportes y límites de los Programas de Transferencias Condicionadas a partir del caso uruguayo.** In: Revista Políticas Públicas. Programa Pos-Graduación Universidad Federal de Maranhao. Número Especial. Octubre 2012.

CASTEL, Robert. **Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.** Buenos Aires: PAIDOS, 1997.

CASTEL, Robert. **El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

CASTEL, Robert. **La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?.** Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2004.

CECCHINI, Simone; MARTINEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos.** Santiago: CEPAL, Ministerio Ederal de Cooperación Económica y Desarrollo, GIZ, 2011.

DANANI, Claudia. **La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización.** In CHIARA, Magdalena; DI VIRGILIO, Mercedes (org.) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: UNGS – Prometeo Libros, 2009.

FILGUEIRA, Fernando. **Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina.** In, GIOSCIA, Laura (Compiladora) Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, 2001.

GRASSI, Estela. **La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate ‘post – neoliberal’**. In PONCE JARRIN, Juan (Org). Es posible pensar una nueva política social para América Latina. Quito: FLACSO – Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008.

GRASSI, Estela. **El sujeto de la política social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de derechos**. In: Revista SER Social, Brasília, v. 15, n. 33, 2013.

KESSLER, Gabriel.; MERKLEN, Denis. **Una introducción cruzando el Atlántico**. In: CASTEL, Robert; KESSLER, Gabriel; MERKLEN, Denis; MURARD, Numa. Individuación, Precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?. Buenos Aires: Paidós, 2013.

LEOPOLD, Sandra; GONZALEZ, Carolina; BARAIBAR, Ximena; PAULO, Laura. **Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de los programas sociales del MIDES. Análisis de los programas Uruguay Trabaja, Uruguay Integra, Cercanías y Jóvenes en Red**. Mimeo, 2013.

LEOPOLD, Sandra; GONZALEZ, Carolina; BARAIBAR, Ximena; PAULO, Laura. **Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. El caso de los programas Cercanías y Jóvenes en Red**. Mimeo, 2015.

MERKLEN, Denis. **Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina, 1983 – 2003**. Buenos Aires: Editorial Gorla, 2005.

MIDAGLIA, Carmen; CASTILLO, Marcelo. **El significado político del Ministerio de Desarrollo Social**. In: MANCERO,

¿Un puente hacia la nada?: Política Asistencial, Mundo del trabajo y servicios universales

María Ester; NARBONDO, Pedro. (Coord). Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo– CLACSO– ICP, 2010.

MIDAGLIA, Carmen; ANTIA, Florencia. **El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social.** In: IDIART, Alma (Editora). Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de Programas Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2011.

SOLDANO, Daniela; ANDRENACCI, Luciano. **Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso Argentino.** In ANDRENACCI, Luciano (Compilador). Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: UNGS – Prometeo Libros, 2005.

URIBE GOMEZ, Mónica. **Introducción.** In: URIBE GOMEZ, Mónica (Coord). Los vaivenes de las Políticas Sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo o Posneoliberalismo?. México: Editorial Porrúa México– Universidad de Guanajuato, 2011.

#### **Documentos:**

CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES. **Plan de Equidad.** Montevideo: IMPO, 2008.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES. **De la Equidad hacia la Igualdad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional en el período 2010 – 2014.** Montevideo: MIDES, 2014.

¿Un puente hacia la nada?: Política Asistencial, Mundo del trabajo y servicios universales

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

INE. **Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001 – 2006.** Montevideo, 2007. Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

INE. **Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Año 2014.** Montevideo, 2015. Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

INSTITUTO CUESTA DUARTE. **Informe de Coyuntura, Primer Trimestre 2015.** Montevideo, 2015. Disponible en: [www.cuestaduarte.org.uy](http://www.cuestaduarte.org.uy)

MIDES. **Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Programas. 2009-2010.** Montevideo: MIDES, 2011.

MIDES. **Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Programas. 2011-2012.** Montevideo: MIDES, 2013a.

MIDES. **¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?.** Serie Documentos. Montevideo: MIDES, 2013b.

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

MIDES, OPP, AGEV: **Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay Social.** Montevideo, 2013.

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

Recebido em 31/01/2016 e  
aceito em 23/03/2016

---

**Resumen:** Desde los '90 en América Latina la política asistencial forma parte de las acciones dirigidas a las situaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica y con objetivos que generalmente trascienden aquellos asociados a la propia prestación. La política asistencial contribuiría en el mediano y largo plazo a la salida de la pobreza, a partir de facilitar el acceso al mercado de trabajo y al conjunto de prestaciones públicas. A partir de la experiencia uruguaya y con el desafío de comprenderla en un contexto diferente al de origen, este trabajo se plantea debatir las posibilidades y límites de la política asistencial. Pese a su pretensión de funcionar de "puente", esta política tiende a estar excesivamente centrada en sí misma, sin la suficiente consideración de los regímenes de bienestar en los que la misma se ubica. Y es ese contexto más que la propia política asistencial, la que coloca límites a los objetivos planteados.

**Palabras claves:** Políticas Sociales, Política asistencial, Trabajo, Servicios Universales, Uruguay.

---

**Title:** *A Bridge to Nowhere? Social Assistance Policy, the World of Work and Universal Services.*

**Abstract:** *Since the end of the nineties in Latin America, social assistance policy has been part of actions directed at more economically vulnerable groups, with objectives that go beyond those usually associated with service provision itself. Social assistance policies contribute in the medium and long term to relieve poverty, promote easier access to the work market and wider public benefits. Drawing on the Uruguayan experience with the challenge of understanding it in a different context, this paper discusses the possibilities and limitations of social assistance policy. Despite its claim to function as a "bridge", this type of policy tends to be overly centered on itself, without sufficient consideration for the welfare regimes in which it is located. And it is that context rather than welfare policy itself which places limitations on desired goals.*

**Keywords:** *Social Policies, Social Assistance Policy, Work, Universal Services, Uruguay*

---