

CLACSO

**#3**

# ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

### Cómo abordar la extrema pobreza desde la política social

**Revisión del caso uruguayo**

Lorena Custodio Pallarés

**2016**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

Custodio Pallarés, Lorena

Cómo abordar la extrema pobreza desde la política social : revisión del caso uruguayo / Lorena Custodio  
Pallarés. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-169-5

1. Pobreza. 2. Política Social. 3. Programa Social. I. Título.

CDD 362.5

---

## **CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 |

<clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>



### **Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión**

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Este artículo es producto de la Escuela Internacional de Posgrado. Políticas para la igualdad: encrucijadas sociales y discusiones sobre futuros, CLACSO-UEH, 2014. Se basa en el análisis y revisión de algunos de los principales programas sociales que atienden la pobreza (las transferencias monetarias y los programas de intervención social de proximidad), instrumentados recientemente en Uruguay, 2005-2013.

Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de CLACSO.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

*Estudios sobre la pobreza y las desigualdades*

ISBN 978-987-722-169-5

---

Sponsored by



**Norad**

**Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo**



## Resumen

Uruguay en los últimos ocho años ha reducido la pobreza e indigencia de forma sustantiva. Gran parte de estos logros provienen de las políticas sociales recientemente implementadas por el gobierno, atendiendo situaciones de vulneración de derechos anteriormente poco consideradas. Se ha ampliado la red de protección social, reformulando los programas de transferencias monetarias e instrumentando nuevos programas de intervención social de proximidad. Pese a los avances, resta mejorar en materia de cobertura e impacto, cantidad y calidad de las prestaciones otorgadas. Este artículo se propone reflexionar sobre si es posible pensar estrategias efectivas para lograr la inclusión social de las personas en situación de extrema pobreza. Para ello se analiza el caso uruguayo en base a la revisión de literatura, concluyendo con una serie de desafíos factibles de abordar.

**Palabras clave:** Uruguay, programas de transferencias monetarias, programas de intervención social de proximidad, inclusión social

## Abstract

Uruguay in the last eight years has reduced poverty and indigence substantively. Much of these gains come from the social policies recently implemented by the government, following situations of rights violations previously little considered. It has been expanding the social safety net, reformulating cash transfer programs and by implementing new social intervention programs proximity. Despite progress, subtraction improve in coverage and impact, quantity and quality of the benefits provided. This article intends to reflect on whether it is possible to think of effective strategies for social inclusion of people living in extreme poverty. For this, the Uruguayan case is analyzed based on the literature review, concluding with a series of challenges to deal feasible.

## Introducción

Este artículo pretende revisar algunos tipos de programas sociales que abordan los procesos de inclusión e integración social en Uruguay, particularmente de

*Lorena Custodio Pallarés:* Magister en Sociología de la Universidad de la República (Uruguay), docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Directora de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. lorena.custodio@gmail.com.

las personas en extrema pobreza. En este sentido, se intenta reflexionar sobre cómo avanzar hacia la igualdad en contextos de desintegración y exclusión, en un sistema social y económico que tiende a la producción y apropiación desigual de los recursos.

Uruguay en los últimos ocho años ha reducido la pobreza e indigencia de forma sustantiva. Gran parte de estos logros provienen de las políticas sociales implementadas por el gobierno de izquierda, atendiendo situaciones de vulneración de derechos anteriormente poco consideradas (pobreza extrema crónica, desempleo de larga duración, discapacidad, situación de calle, diversidad sexual, violencia doméstica, entre otros). Se ha atendido a la población más excluida, ampliando la red de protección y asistencia social. En este marco, se encuentran los programas de transferencias monetarias y más recientemente los nuevos programas de intervención social de proximidad. En estos dos tipos de programas se centrará nuestra reflexión.

Pese a los avances realizados en la materia, estas acciones resultan aún insuficientes, tanto en materia de cobertura y prestaciones, de su impacto y a la hora de pensar la inclusión social de estas personas. Es así que nos preguntamos si es posible pensar en caminos o estrategias efectivas para lograr la inclusión e integración social de las personas en situación de pobreza extrema y cuáles serían los caminos o estrategias más indicadas a tales efectos.

Se plantean dos aspectos referidos a las políticas sociales: por un lado, la promoción de puentes hacia la inclusión social de las personas en situación de pobreza extrema, y en segundo lugar el reforzamiento del sistema de protección social para los vulnerables a la pobreza.

## 1. Programas sociales para atender la extrema pobreza

Como se ha mencionado, nos centraremos en revisar las políticas focalizadas en la pobreza y extrema pobreza, vinculadas a la protección social, desarrolladas recientemente en Uruguay: las transferencias monetarias no contributivas y los nuevos programas de intervención social de proximidad. Cabe aclarar que la red de protección y asistencia social no se agota en estos programas.

Comenzaremos por realizar un breve repaso del contexto en que se introducen estos programas. Uruguay se caracteriza por ser de los países latinoamericanos donde tempranamente (a inicios del siglo XX) el papel del Estado ocupó un lugar central en la universalización de los servicios sociales (educación, salud, previsión social). Sin embargo, la seguridad social, fundamentalmente de carácter contributivo, se vinculaba fuertemente a la inserción laboral formal (jubilaciones, pensiones, subsidios de desempleo, asignaciones familiares para los sectores formales).

A partir de la crisis económica del 2002 que contrajo un aumento importante del desempleo, un fuerte descenso del ingreso real de los hogares y elevados niveles de pobreza, el esquema de seguridad social con soporte en la formalidad del trabajo se ve fuertemente reducido en su cobertura. En 1999 y 2004, el programa Asignaciones Familiares<sup>1</sup> se expandió hacia el polo no

1 Consiste en una transferencia monetaria dirigida a menores pertenecientes a hogares que cumplan determinadas características, sujeta a condicionalidades en educación. Esta prestación data de 1943, donde surge como un complemento salarial para los trabajadores formales con menores a cargo, de bajos ingresos. A lo largo del tiempo, ha ido variando de regímenes, condicionalidades y ampliando su cobertura. Actualmente rigen 2 leyes: 1) Ley 18.227, AFAM Plan de Equidad, para menores de 18 años pertenecientes a hogares en vulnerabilidad socioeconómica y 2) Ley 15.084, vinculada a la formalización de los trabajadores. (Midaglia, Silveira, 2011:245).

contributivo con la incorporación de hogares de bajos recursos independientemente de su situación en el mercado laboral formal.

En 2005, cuando accede al gobierno la coalición de izquierda (Frente Amplio), a los efectos de atender la situación de emergencia y deterioro social en la que se encontraba el país, se implementa el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), como programa transitorio de transferencias condicionadas, que articulaba otra serie de componentes orientados a la inclusión socioeducativa y sociolaboral, la emergencia habitacional y alimentaria. Esto sucede en paralelo a la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Finalizado el PANES se avanza hacia el Plan de Equidad intentando acentuar el perfil del Estado proteccionista. Este plan propone componentes estructurales y componentes de asistencia y protección social<sup>2</sup>. En este marco, se comienza con el despliegue de una serie de programas sociales para atender a las situaciones de pobreza, vulnerabilidad y riesgos sociales, empezando a conformar un sistema de protección social y una red de asistencia e integración social.

Los componentes estructurales del Plan de Equidad apuntan a mejorar el acceso y calidad de los servicios básicos del Estado y promover la equidad. Sin profundizar en cada uno de ellos, estos son: la reforma tributaria, el Sistema Nacional Integrado de Salud, políticas de empleo, el Plan Nacional de Vivienda, la política educativa y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

Entre los componentes de la red de asistencia e integración social (RAIS), que apunta a conformar un sistema con lógica de protección social, articulado, se encuentran: Asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), pensiones a la vejez, Tarjeta Uruguay Social (TUS)<sup>3</sup>, políticas para la infancia y adolescencia (CAIF, Aulas comunitarias), políticas de trabajo protegido (Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo), promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de atención a la discapacidad.

En 2011 se elabora la Reforma Social (Olesker, 2013), intentando profundizar y avanzar hacia la integralidad y articulación de los programas sociales en el sistema de protección social. Así, se distinguen tres niveles de población según las condiciones de vida de los hogares: el primer nivel constituido por toda la población del país, el segundo nivel conformado por las personas pobres y vulnerables a la pobreza y el tercero por la extrema pobreza. Para este último nivel, se generan los llamados programas prioritarios de gobierno: Cercanías<sup>4</sup>, Uruguay Crece Contigo<sup>5</sup> y Jóvenes en Red<sup>6</sup>.

---

2 Para su profundización, Ver PLAN DE EQUIDAD, documento citado en Bibliografía.

3 La Tarjeta Uruguay Social, consiste una transferencia monetaria en formato magnético otorgada a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica más extrema que la correspondiente a AFAM-PE, que permite la compra de alimentos y artículos de higiene en determinados comercios habilitados a tales efectos (Red de Comercios Solidarios). Tuvo su antecedente en 2006 como componente del PANES y se reformula con el Plan de Equidad, vinculando su focalización a los criterios de AFAM-PE, pero llegando a una cobertura inferior que prioriza las situaciones de mayor vulneración.

4 *Cercanías* es un programa de trabajo interinstitucional con familias mediante una estrategia de intervención de proximidad y que además pretende generar cambios en la gestión institucional existente para dar respuesta rápida e integral a situaciones de vulnerabilidad socio-familiar y la extrema pobreza.

5 *Uruguay Crece Contigo* está dirigido a hogares con mujeres embarazadas y/o niñas y niños menores de 4 años, donde se priorizan situaciones que presenten vulnerabilidad social y sanitaria. Si bien intenta complementar acciones universales con focalizadas, dentro de sus modalidades de intervención está la de proximidad, realizando visitas a los hogares con mayor riesgo sanitario.

6 *Jóvenes en Red* consiste en un programa dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desafiados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. En sus modalidades de intervención combina dispositivos de cercanía (acercamiento cara a cara con adolescentes y jóvenes) con actividades que promuevan la participación a nivel comunitario y talleres de formación y capacitación laboral.

Estos programas prioritarios buscan abordar distintos problemas sociales focalizando en la extrema pobreza: la vulnerabilidad socio familiar, la primera infancia en situación de riesgo social y sanitario, y la desafiliación de jóvenes en la educación y mercado de trabajo formal. Tienen en común que entre sus modalidades de intervención, los tres presentan como estrategia el abordaje de proximidad. Esto consiste en ir a buscar a las personas u hogares población objetivo a sus viviendas y realizar la intervención social desde su entorno. Se intenta que sean una herramienta focalizada para impulsar las trayectorias de las personas más excluidas hacia la inclusión y el acceso a los servicios universales.

En síntesis, podemos hablar de 3 grandes momentos de los programas sociales que abordan la situación de pobreza en el Uruguay reciente: en el 2005 se implementa el PANES que busca asistir a situaciones de emergencia social en respuesta a la crisis económica de 2002 y el deterioro social consecuente, en 2008 con el Plan de Equidad se avanza a pensar un sistema de protección social abarcativo, integrado, articulado, estableciendo puentes entre políticas focalizadas y universales, y reformulando los programas de transferencias monetarias. Luego con la Reforma Social en 2011 se profundiza esta intención y se incorporan los programas prioritarios de nueva generación como estrategias de intervención de proximidad para atender a las situaciones más extremas de vulneración.

## **2. Revisión según la teoría: los programas de transferencias monetarias y de proximidad como vínculo hacia la inclusión social**

En este apartado realizaremos una revisión teórica de los programas de transferencias monetarias y de los nuevos programas de proximidad a la luz de los resultados disponibles.

En primer lugar, de acuerdo a lo planteado por Enrique Valencia (2008), se revisará la teoría y los supuestos de los programas de transferencias monetarias en función de los desempeños obtenidos en los países latinoamericanos. Asimismo, mencionaremos los debates que giran en torno a estos programas desde diversas perspectivas críticas, para luego ubicar la experiencia uruguaya.

En segundo lugar, revisaremos los nuevos programas sociales de proximidad como una nueva herramienta de política social que intenta atender algunos de los problemas no resueltos por las transferencias monetarias y el resto de la oferta pública social, en términos de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y su círculo vicioso.

### **2.1. Teoría, resultados y debates en torno a los programas de transferencias monetarias: su aplicación al caso uruguayo**

A partir de la proliferación de programas de transferencias monetarias (PTM) en América Latina, que comenzó en la década de los 90 y principios de siglo, han surgido fuertes debates en torno a sus resultados y su vinculación con los sistemas de protección social. Siguiendo a la CEPAL (Cechini y Martínez, 2011), existen en la región distintos enfoques que han marcado el debate sobre la protección social: i) la protección basada en el empleo formal, ii) la protección frente a situaciones de emergencia, iii) la protección como asistencia y acceso a la promoción y iv) la protección como garantía ciudadana. Según estos autores, el caso de Uruguay se encuentra ubicado en este último, siendo que los programas de transferencias monetarias implementados se han consolidado como un componente formal dentro del sistema de protección social, aunque mantengan lógicas de condicionalidades



y de focalización. Haremos una revisión de los distintos debates que giran en torno a los programas de transferencias monetarias, para ubicar luego la experiencia del caso uruguayo.

Valencia (2008) analiza la teoría implícita y explícita detrás de este tipo de programas, a partir de las múltiples y diversas investigaciones y evaluaciones que se han realizado. Esta teoría puede sintetizarse de la siguiente manera: son intervenciones públicas orientadas principalmente a modificar el lado de la demanda (población beneficiaria), “más respetuosas de los principios del mercado” y que no intervienen necesariamente en la oferta de servicios públicos. Parten del esquema conceptual acerca de que la reproducción intergeneracional de la pobreza es causa de la falta de inversión en la acumulación de capital humano (educación, salud, alimentación) de los individuos y hogares. Combinan el rol de asistencia social (elevando ingresos de las personas pobres) con desarrollo social (pretendiendo la inversión en capital humano). La centralidad de la prestación está situada en el hogar como ámbito de reproducción de la pobreza pero también donde puede romperse el círculo vicioso de ésta; para lo cual tratan de modificar la conducta de los hogares pobres a través de ciertas condicionalidades (generalmente en salud y educación). Se focalizan en la pobreza y se pretende una relación directa entre los beneficiarios y el gobierno nacional, “apolítica”, “apartidaria”. En el corto plazo sus objetivos pretenden elevar los ingresos y el consumo de los hogares beneficiarios, y en el mediano plazo, la inversión en capital humano, generalmente mediante condicionalidades en educación y salud (Valencia, 2008).

Valencia revisa esta teoría a la luz de los resultados que han obtenido este tipo de programas en América Latina.

Respecto a la educación, si bien se obtienen logros en materia de la inscripción y asistencia a las instituciones educativas, esto no tiene una correspondencia en los aprendizajes y la calidad de la oferta educativa (Valencia, 2008).

En lo que refiere a la salud, los resultados suelen darse en materia de prevención (control prenatal, natal y del crecimiento infantil), en la vacunación y en la asistencia a centros de atención primaria de salud. En algunos casos, se ha logrado la reducción en la mortalidad materna e infantil y la mejora de los conocimientos en salud por parte de los beneficiarios.

En relación a las relaciones de género, se observan resultados ambiguos: por un lado se habla del empoderamiento de las mujeres y del fortalecimiento de su autoestima al ser en la mayoría de los casos las titulares de las transferencias. Por otra parte, esto refuerza el rol tradicional de la mujer en el hogar vinculado a las corresponsabilidades. Es decir, no se registran efectos en el uso del tiempo dedicado a la vida doméstica por parte de las mujeres.

Respecto a la reducción de la pobreza, los estudios indican que este tipo de programas son más eficientes en la reducción de la brecha e intensidad de la pobreza, y menos en su incidencia. Fundamentalmente alcanzan a los más excluidos (extrema pobreza), a quienes no estuvieron atendidos por anteriores políticas sociales, aunque no se encuentran exentos de cometer importantes errores de exclusión. También se señala un aporte leve en la reducción de la desigualdad.

Si comparamos estos resultados específicamente para el caso uruguayo, en concordancia con lo expuesto, existe evidencia de que las AFAM PE tuvieron un leve efecto en la asistencia a la enseñanza media, no así en la enseñanza primaria dada la universalización existente en ese nivel educativo (DINEM, MIDES, 2013). No se dispone de resultados contundentes en materia sanitaria, aunque en el PANES se registraron algunos efectos en el bajo peso al nacer (DINEM, MIDES, 2013). En relación a la reducción de la pobreza y la indigencia, las transferencias monetarias (AFAMP-PE y TUS) logran explicar en un 10% la reducción de la incidencia de la pobreza y en un 64% la indigencia.

A su vez, logran reducir un 16% la brecha de pobreza y un 23% la severidad, así como disminuir levemente la desigualdad (1 punto del Gini). No se han obtenido resultados sobre la tasa de actividad y el empleo, pero sí hay evidencia acerca del desestimulo de los beneficiarios para acceder a empleos formales. (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

Estos resultados nos permiten aproximarnos a lo planteado por Valencia cuando cuestiona la hipótesis existente detrás de este tipo de programas sobre la acumulación de capital humano. En tal sentido, las transferencias monetarias en Uruguay lograrían sus objetivos de corto plazo (atención hacia los sectores más pobres elevando mínimamente sus ingresos) pero no estarían siendo eficaces en términos de promover la acumulación de capital humano y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Son instrumentos que han permitido incluir en la protección social a sectores antes no contemplados, que implican bajo presupuesto y costos administrativos (menos del 2% del Gasto público Social) y que tienen ciertos impactos redistributivos, pero no logran revertir la reproducción de la pobreza.

Por otra parte, giran en torno a los programas de transferencias monetarias otros debates. Uno de ellos cuestiona si los PTM promueven la reestructuración de componentes de asistencia social en los sistemas de protección y reposicionan al Estado con responsabilidad política sobre la pobreza, o contrariamente, actúan garantizando mínimos sociales que desactivan el conflicto capital-trabajo. Se sostiene que la centralidad en la asistencia mínima no cuestiona la capacidad adquisitiva de los salarios, “sino la incapacidad de alguien de ser asalariado” (Robles; Martínez, 2013). Siguiendo a Serge Paugam, la expresión “...tener un trabajo significa para los asalariados la posibilidad de desarrollarse en una actividad productiva y, al mismo tiempo, de asegurar las garantías frente al futuro. Podemos, entonces, definir el tipo ideal de integración profesional como la doble seguridad de reconocimiento material y simbólico del trabajo y de la protección social que deriva del empleo.” (Paugam, 2012: 8). Sin embargo, quienes no pueden acceder a un empleo, no tendrán acceso a este tipo de reconocimiento. Es decir, se puede generar un sistema dual donde se brinda asistencia social para pobres y otro tipo de beneficios de seguridad social para los no pobres (trabajadores formales). (Robles, 2013).

Existen posturas intermedias que permiten pensar en la focalización como una herramienta complementaria a la universalización, saliendo de la dicotomía focalización-universalización como dos posturas claramente antagónicas, que consideran por un lado a los programas focalizados, transitorios y aislados, y por otro, la renta mínima universal. Adoptar caminos intermedios encuentra sentido si pensamos en las condiciones en las cuales se encuentran las personas en situación de pobreza extrema, que no logran acceder fácilmente al mercado de trabajo formal.

Inés Martínez (2013) nos introduce en otro debate similar al plantear que estas políticas castigan a quienes “no se adaptan”, por lo cual intentan gestionar la vida y conducta de los hogares pobres. Así, los hogares pueden entrar y salir de los programas según cumplan con las reglas impuestas y mientras no obtengan algún tipo de mejoría en su condición de vida.

Aquí se problematiza el tema de la existencia de contraprestaciones y corresponsabilidades planteadas en este tipo de programas. Amarante y Vigorito (2010) sostienen que la incorporación de las condicionalidades aún actuando como estímulo al objetivo de la permanencia en el sistema educativo, pueden implicar un “sesgo regresivo” al quitar la prestación a jóvenes de hogares pobres que abandonan su trayectoria escolar por ingresar al mercado de trabajo o por desinterés y desestimulo de la propuesta educativa. A su vez, las autoras mencionan que los programas de transferencias que plantean condicionalida-

des fuertes resultan con mayor apoyo político de sectores de ingresos medios y altos ya que generan obligaciones e incentivos para “no vivir la vida entera a expensas del Estado”) (Amarante y Vigorito: 2010).

Por lo cual, uno de los principales desafíos o preguntas que giran en torno a este tipo de programas es cómo vincularlos con los objetivos de inclusión social (inserción laboral en un empleo digno, acceso efectivo y de calidad a la salud y a la educación, acceso a la vivienda digna). Para esto es necesario la generación de capacidades productivas y de empleo de las personas; pero el problema no resulta de fácil solución si pensamos en la situación de exclusión y vulneración en la que se encuentran muchos de estos ciudadanos. Se plantean problemas de exclusión y barreras de todo tipo: de acceso a la documentación, de discriminación, de competencias básicas, de valores, de consumo problemático de sustancias, de accesibilidad a los centros de cobro de las prestaciones, y de accesibilidad a los servicios (educación y salud). Como forma de retratar estas condiciones citamos a Castel (2010) cuando nos habla de aquellos individuos que se “construyen por defecto”.

Esto requiere pensar en la integralidad que deben asumir las políticas públicas, no sólo pensadas en abordar las capacidades y competencias de los individuos y hogares (a nivel de la demanda), sino también en adecuar su oferta. En este sentido, Uruguay ha avanzado en la generación de los nuevos programas sociales que buscan atender diferentes problemáticas. Nos centraremos más adelante en los nuevos programas de proximidad, que surgen entre otras cosas para atender este tipo de “fallas” vinculadas al logro de la inclusión social e intentando actuar como puentes hacia políticas sociales universales.

Ahora bien, uno de los principales problemas que observamos es que se continúa enfatizando en abordar las capacidades de los individuos sin una modificación efectiva en la oferta pública y en reparar los tiempos que los procesos de inclusión e integración social conllevan. Pensar un sistema de protección social articulado y planificado en función de las trayectorias de las personas, sabiendo que se debe garantizar un piso mínimo de garantía sin condicionalidad para atender a quienes no podrán acceder a una inserción laboral formal y educativa por los destrozos ya operados, podría ser una manera de avanzar hacia la reversión de la lógica de reproducción intergeneracional de la pobreza, intentando garantizar condiciones mínimas de dignidad humana a los niños y niñas que nacen en estos contextos.

## **2.2. Los programas de proximidad: ¿nueva herramienta para lograr la inclusión social?**

Si bien los desempeños de los programas de transferencias monetarias han mostrado sus logros respecto al aumento del nivel de ingresos de los hogares más pobres, ha quedado en el “debe” el objetivo esperado acerca de la acumulación en capital humano como forma de combatir la pobreza. Independientemente de otros programas sociales que desarrollan estrategias en este sentido<sup>7</sup>, en el 2013 se han instrumentado nuevos programas de proximidad como estrategias de desarrollo social multisectorial, que intentan operar en el sentido de vehiculizar el acceso a los servicios universales (salud y educación) y promover capacidades para la inclusión social de los sectores más pobres.

Con distintos niveles de cobertura<sup>8</sup> estos programas focalizan su intervención en lo que se ha denominado “el núcleo duro de la pobreza” (situaciones

7 Ver DINEM, 2013.

8 Jóvenes en Red atendía a 2200 jóvenes hasta mayo 2013, Cercanías a 1200 familias a octubre 2013 (DINEM, 2013) y Uruguay Crece contigo a 5000 niños y niñas menores de

de pobreza extrema y vulnerabilidad social), con la intención de abordar problemáticas que no se resuelven sólo vía crecimiento económico, aumento de la actividad y del empleo o vía programas de transferencias monetarias, sino que requieren de intervenciones puntuales y estratégicas por parte del Estado para vincular a esta población con otras políticas sociales universales o focalizadas, a las cuales no estarían accediendo.

Este modelo de programas propone trabajar en intervenciones de proximidad con familias, niños y niñas, mujeres embarazadas y jóvenes más excluidos, estableciendo acuerdos y contribuyendo a elaborar «proyectos de vida». Sumado a esto, en su diseño, suponen contar con una serie de recursos y prestaciones para acompañar la intervención social de carácter integral, lo que los enfrenta a importantes retos de coordinación y articulación intersectorial.

Si bien la implementación de estos programas es reciente aún, y se encuentran en curso diversas evaluaciones y estudios (DINEM, 2013) que darán cuenta de sus logros, alcance y limitaciones, podemos esbozar una serie de desafíos a los que se enfrentan.

Por un lado, se evidencian dificultades cuando las intervenciones intentan promover el acceso a los servicios sociales o a determinados programas socioeducativos, sociolaborales y de mejora de la vivienda, ya sea por problemas de cobertura (inexistencia de recursos o poca disponibilidad de cupos) y/o por la calidad de las prestaciones. Por lo cual, se corre el riesgo de que este tipo de propuesta apunte fundamentalmente a los esfuerzos individuales de los beneficiarios para lograr salir de la situación de exclusión y pobreza.

Otro de los aspectos a considerar es la temporalidad de las intervenciones (su duración) y su sistema de egreso. Estas están acotadas al cumplimiento de determinadas metas en un tiempo máximo que varía entre los dieciocho y veinticuatro meses aproximadamente, y puede que no sea coincidente con los tiempos que les lleve a las personas y a la institucionalidad resolver las situaciones de vulneración.

Aquí también aparece el debate anteriormente expuesto entre la forma en que se relacionan los beneficiarios con los programas, es decir si estamos ante la generación de dependencia de las personas frente al Estado invalidando estrategias de generación de autonomía. En este sentido, es bueno retomar a Castel (2004) cuando nos habla de que la capacidad de desarrollar estrategias de las personas consiste en no encontrarse bajo la presión de la necesidad y poseer mínimos de condiciones materiales pero también de reconocimiento social y de derechos. (Paugam, 2012)

Puede entonces vislumbrarse ciertas características de estos programas que de no resolverse adecuadamente pueden llegar a ser ineficaces en sus objetivos de inclusión. Hablamos de la cobertura reducida de los mismos, de las posibilidades que tengan de contar con recursos no sólo materiales sino también humanos, del tiempo dispuesto para la intervención, y del éxito en las coordinaciones y articulaciones con el resto de la oferta pública social.

Esto lo plantea Sepúlveda (2014) cuando sostiene que la fragmentación, duplicación o falta de coordinación entre las políticas sociales disminuyen su impacto ya que la asignación de responsabilidades sobre la ejecución no resultan claras. Por otra parte, presentan un problema desde una perspectiva de derechos humanos cuando la cobertura es reducida y por tanto existen problemas de equidad horizontal en la selección de beneficiarios. Aquí, entra a jugar un rol contradictorio la temporalidad de estos programas, ya que la

---

4 años y 1800 mujeres embarazadas en su modalidad de cercanía a noviembre 2013 (Presentación Seminario Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal, Montevideo, 2013). Cabe aclarar que la cobertura de los 3 programas se encuentra en expansión.

duración apropiada de la intervención, que en muchos casos podría resultar extensa, opera en contra de lograr atender a la mayor cantidad de situaciones en un contexto de recursos escasos.

Siguiendo a la misma autora, afirma que para que los programas de protección social sean efectivos desde un enfoque de los derechos humanos, han de abordarse a partir de estrategias nacionales amplias, considerando la multidimensionalidad de la pobreza (Sepúlveda, 2014).

El nexa con el resto de la oferta de programas focalizados y universales puede fracasar si no se logran ciertas modificaciones más estructurales en las instituciones y en los servicios básicos. Como plantean Midaglia y Antía (2011) aún queda pendiente abordar algunos problemas centrales que se presentan en el sistema educativo (rezago y deserción estudiantil en la enseñanza secundaria, resultados insatisfactorios en el aprendizaje, sumado a las desigualdades educativas en los desempeños estudiantiles según contextos socioeconómicos), además de avanzar en profundizar intervenciones en materia de vivienda y salud mental, entre otras. Los programas e intervenciones sociales que se han creado o ampliado para abordar estos problemas (como es el caso de los recientes programas socioeducativos, soluciones de mitigación de la vivienda, ampliación del Plan CAIF) resultan de baja cobertura e impacto (Midaglia y Antía, 2011).

Esto permite repensar los vacíos y fallas existentes en el sistema de protección social, tanto se trate de problemas en la accesibilidad a los trámites y servicios, en la cantidad de cupos disponibles, y en la adecuación y calidad de los servicios. En este último aspecto resulta muy importante la supervisión de los proveedores de los servicios o efectores finales de los mismos cuando estos son proporcionados o gestionados por actores del sector privado o de la sociedad civil.

Para concluir, creemos necesario reflexionar sobre la lógica de creación de los nuevos programas sociales. Estos se crean atendiendo a diversas problemáticas sociales y poblaciones específicas, con baja cobertura en relación a la magnitud del fenómeno diagnosticado. Esto no sería un problema per se si lo consideramos como un primer momento en el ciclo del programa, donde podría pensarse como “prueba piloto” para evaluar su funcionamiento y sus logros, considerando la expansión de aquellos que generen buenos desempeños. Lo que sucede es que en lugar de pensarse de esta manera, la lógica de generación de programas ha llevado a que ante un problema que la oferta programática vigente aún no ha logrado resolver se proponga la creación de un nuevo programa social, en lugar de reformular o realizar las modificaciones necesarias de impacto en la oferta existente.

### **3. El problema a resolver: ¿cómo romper el círculo?**

Luego de la revisión realizada sobre los programas de transferencias monetarias y los nuevos programas de proximidad instrumentados recientemente en Uruguay, consideramos conveniente efectuar algunas puntualizaciones sobre el problema de la pobreza extrema, su reproducción y su abordaje desde la política social.

Se cuestiona que tanto las transferencias monetarias y otros tipos de programas de intervención social pueden generar dependencia en los beneficiarios en lugar de promover capacidades para el trabajo. Es necesario comprender por qué se requiere la existencia de este tipo de programas, articulados en un sistema de protección social, mientras se mantengan las lógicas de desigualdad en la producción y redistribución de la riqueza. Está claro que este tipo de programas sociales no actúan sobre las causas estructurales de la pobreza, sino que pueden brindar una asistencia mínima

que permita a las personas ir saliendo de “la presión de la necesidad” en los términos de Castel (2004), para luego contar con capacidades de desarrollo de estrategias individuales.

Se ha demostrado que los mercados de trabajo por sí solos, sin ningún tipo de regulación estatal, no pueden convertirse en la puerta de entrada al sistema de protección social. ¿Por qué? Porque muchos de los pobres que trabajan no se encuentran formalizados y porque muchas otras personas se encuentran en una situación de vulneración de derechos tal que les impide el acceso al mercado de trabajo formal, también a la educación y a muchos otros servicios públicos.

Desde una visión más crítica, siguiendo a Álvarez Leguizamón (2011), cuando los programas sociales focalizados en la pobreza fundamentan sus objetivos en el aumento del capital humano y de las capacidades productivas de los pobres como medida para salir de su situación de exclusión, se invisibiliza lo que esto significa. Es decir, potenciar el sobre-trabajo y el autoempleo en condiciones de alta precarización y explotación de quienes tienen ya sus capacidades muy debilitadas. Por otra parte, como ya lo hemos mencionado, las contraprestaciones comúnmente requeridas suponen cierto disciplinamiento de la conducta de los pobres, que cuando no se cumplen, muchas veces por la propia situación de exclusión, refuerzan la producción de más exclusión.

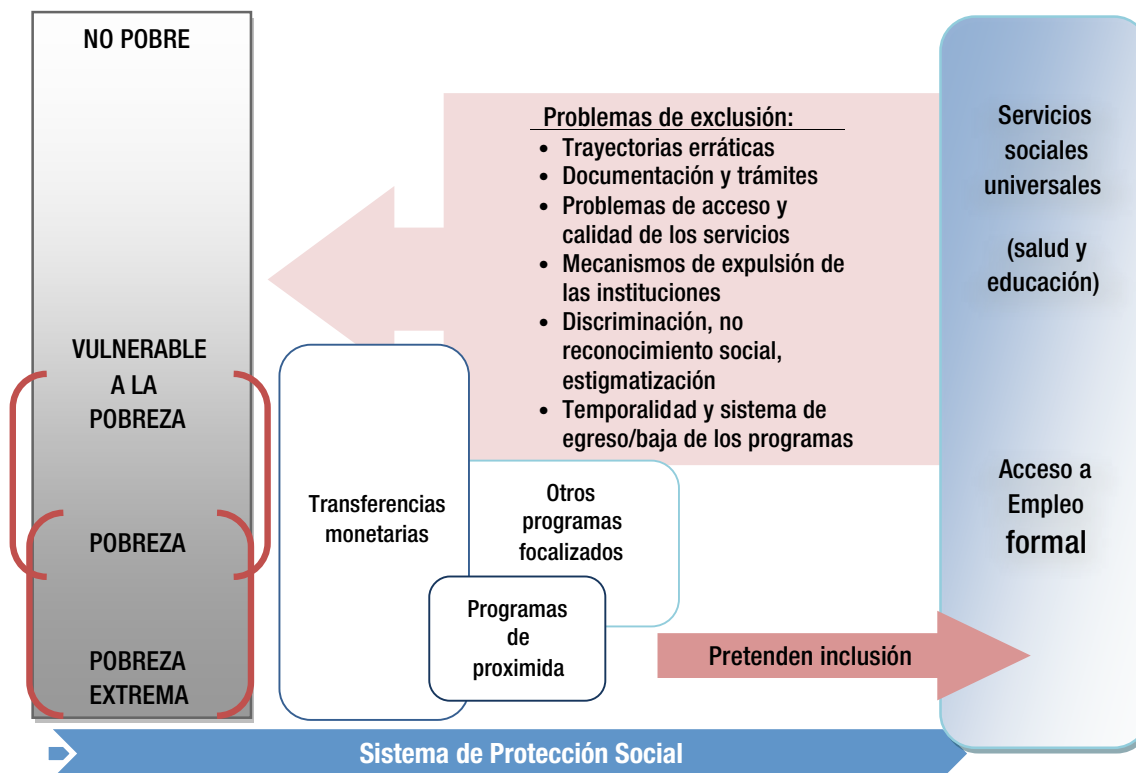
Nos interesa llamar la atención sobre cómo se puede estar favoreciendo al círculo vicioso de la pobreza si no atendemos ciertas lógicas de exclusión que no están siendo contempladas o abordadas de manera efectiva por los programas sociales. Por ejemplo, las transferencias monetarias que pueden actuar como puerta de entrada al sistema de protección social y que abarcan una cobertura más amplia que otro tipo de intervenciones sociales no están exentas de lógicas de exclusión, ya que estas pueden darse de baja por el no cumplimiento de contraprestaciones o en caso de que el hogar presente cierta mejoría de su situación socioeconómica. Al no existir un sistema de egreso que garantice el tránsito hacia la inclusión y su sostenibilidad, estas personas son vulnerables a volver a la pobreza o a la extrema pobreza según sea su condición.

Por otra parte, si reparamos en los programas de proximidad que pretenden ser el vínculo hacia los servicios sociales universales, realizando intervenciones de cercanía y seguimiento continuo con las personas más excluidas, éstos - a los efectos de alcanzar sus objetivos de inclusión con éxito - debieran lograr la necesaria articulación de la intervención del Estado sobre las condiciones estructurales de las instituciones cuando estas presentan mecanismos de expulsión hacia los pobres.

En este sentido nos estamos refiriendo a: generar sistemas de alerta y re-vinculación frente al riesgo de las trayectorias erráticas (problemas de competencias básicas, de consumo problemático, de la existencia de otra lógica de valores socioculturales, etc.), a contemplar los problemas de acceso y calidad de los servicios (cobertura, disponibilidad de cupos, problemas de documentación y tramitación), a considerar la desigualdad intrínseca en los servicios sociales modificando los posibles mecanismos de expulsión de las propias instituciones que generan discriminación y estigmatización, y el no reconocimiento de la ciudadanía.

El siguiente diagrama pretende ilustrar lo expuesto:

## Diagrama. Problemas de exclusión en el sistema de protección social



Fuente: elaboración propia.

Es en este sentido que se propone que los programas sociales oficien como una garantía de piso mínimo en las condiciones sociales y materiales para ir “aliviando la necesidad”, otorgando recursos, capacidades, reconocimiento social, trabajo digno y ciudadanía, mientras se promueven modificaciones en las estructuras generadoras de la pobreza, atacando sus causas mediante otro tipo de políticas que operen en los mecanismos de producción y redistribución desigual de la riqueza.

### 4. Consideraciones finales

Si bien Uruguay se ubica en el contexto latinoamericano como uno de los países que se caracteriza por tener un sistema de protección social integrado (Cecchini y Martínez, 2011), aún quedan retos para continuar avanzando hacia políticas para la igualdad. Uno de los principales desafíos sobre el que hemos tratado de reflexionar en este trabajo es la inclusión de las personas en pobreza extrema.

En este sentido entendemos que los principales desafíos que presenta el sistema de protección social uruguayo, refieren por un lado, a la promoción de puentes hacia la inclusión e integración social de las personas en situación de pobreza extrema, y por otro al reforzamiento del sistema de protección social para los vulnerables a la pobreza.

Respecto al primer desafío resulta de vital importancia que los programas de intervención de proximidad logren trabajar desde la perspectiva de la modificación de la oferta pública, para romper las lógicas de exclusión.

El segundo desafío debería orientarse a pensar en la red de programas implementados desde una perspectiva de trayectorias según niveles de inclusión y sus posibles vinculaciones efectivas, generando alertas ante procesos de fractura, y fortaleciendo el nexo con programas de empleo y capacitación.

Hemos visto que uno de los mayores logros de las transferencias monetarias fue ampliar la cobertura en materia de protección social a ciudadanos no incluidos anteriormente, lo que permite fortalecer el acceso de los pobres a servicios básicos y al derecho a la protección social. No obstante persiste el reto de promover y reforzar el enfoque de derechos en este tipo de programas, avanzando hacia la desmercantilización del salario, y los servicios básicos. Consideramos que se debe garantizar un mínimo de ingreso monetario sin condicionalidad y con un sistema de egreso que otorgue sostenibilidad hacia la inclusión, manejando temporalidades acordes a los procesos que se requieran para superar las situaciones de vulneración.

También nos referimos a los nuevos programas de intervención de proximidad que pretenden abordar problemáticas específicas de la pobreza extrema, intentando ser el vínculo hacia los servicios sociales universales y hacia la inclusión social. Resulta relevante que estos programas logren garantizar aunque sea mínimas condiciones materiales y de reconocimiento social y operar en la modificación de las lógicas de exclusión de las instituciones proveedoras de servicios.

Si bien han existido avances en la construcción de un sistema integrado y articulado de protección social, que se sustenta en un enfoque de derechos y de ciclo de vida, existen aún ciertas debilidades a resolver como la delimitación precisa y adecuada de los objetivos de los programas, la proliferación de iniciativas: su continuidad y vinculación efectiva con el resto de la oferta pública, la baja cobertura e impacto, la débil articulación entre entidades públicas. Los programas siguen operando como unidades independientes, con diversas modalidades de gestión. En el caso de que estas debilidades no logren superarse, se estará corriendo el riesgo de que las iniciativas no logren construir el puente entre asistencia, promoción, garantía de derechos y ciudadanía.

Existen insumos importantes para la mejora de estos aspectos, como lo son los sistemas de información creados en la última década: el Sistema Integrado de Información del Área Social, el repertorio de políticas sociales, el sistema de registro de beneficiarios de programas del MIDES, el sistema para el seguimiento de casos y focalización de programas sociales (DINEM, 2013). Estos sistemas no sólo permiten realizar el seguimiento de las trayectorias sino también identificar, dimensionar y localizar los riesgos, los vacíos en la malla de protección social, para poder abordarlos.

Por último, presentamos una serie de preguntas orientadoras que permiten reflexionar sobre el modelo de protección y desarrollo social que hay detrás de los programas sociales implementados. Algunas preguntas orientadoras en este sentido serían:

- ¿cuál es el problema social que intentamos resolver?,
- ¿a quienes y cuántos afecta?,
- ¿existen consensos sobre la definición de este problema, su definición y su solución (a nivel de los actores políticos, la sociedad civil, los académicos, los grupos de interés)?
- ¿desde qué enfoque se los diseñó, desde un enfoque de derechos?
- ¿qué vínculo se establece entre la sociedad política y la sociedad civil, y cómo es el dialogo entre los diseñadores (políticos) y los ejecutores (administradores)?,
- ¿cómo construir políticas sociales participativas?



De alguna manera intentamos problematizar de qué igualdad, de qué Estado y de qué tipo de democracia estamos hablando. En sistemas de producción capitalista, posiblemente podremos mitigar la desigualdad, avanzar hacia su reducción, pero no olvidemos que la desigualdad es una condición necesaria para la acumulación de capital.

## Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, Sonia 2011 "Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres?" en Barba Solano, Carlos y Cohen Néstor (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO)
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea 2010 "Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay" en Serna, Miguel (coord.) *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate* (Montevideo: UdelAR, Asdi, CLACSO).
- Castel, Robert 2004 *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Castel, Robert 2010 *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica)
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo 2011 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2010 *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago de Chile: CEPAL)
- Colafranceschi, Marcos y Vigorito, Andrea 2013 *Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos* (Banco Mundial)
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2007 *Plan de Equidad* (Montevideo: IMPO)
- DINEM, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo 2013 *Informe MIDES Seguimiento y evaluación de actividades y programas 20011-2012* (Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social).
- Martínez, Inés 2013 "El Estado ambidiestro: El Frente Amplio y la cuestión de la asistencia" en Midaglia, Carmen; Villarespe Reyes, Verónica y Ziccardi, Alicia (comps.) *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO)
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia 2011 "El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social", en Idiart, Alma. (ed.): *Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Midaglia, Carmen y Silveira, Milton 2011 "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay" en Barba Solano, Carlos y Cohen Néstor (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO)
- Olesker, Daniel 2013 "El sistema de protección social en Uruguay" en *Seminario internacional Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal* (Montevideo: CEPAL)
- Paugam, Serge 2012 "Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales" en CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), *Papeles del CEIC*, vol. 2012/2, nº 82, Universidad del País Vasco, <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/82.pdf>
- Robles, Claudia 2013 "La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro" en Midaglia, Carmen; Villarespe Reyes, Verónica y Ziccardi,

Alicia (comps.) *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO)

Sepulveda, Magdalena 2014 *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).

Valencia Lomelí, Enrique 2008 *Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates* (Annual Review of Sociology)



