

# Análisis Documental de Políticas Sociales Focalizadas en el Uruguay 2014.

---

PONENCIA

**Denisse Cibic. Correo electrónico: [denissecibic@gmail.com](mailto:denissecibic@gmail.com)**

**Mariana Fernández Chaves. Correo electrónico:  
[marianafernandezchaves@gmail.com](mailto:marianafernandezchaves@gmail.com)**

*Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales- Udelar. Montevideo, 15,16 y 17 de setiembre de 2015.*

## Resumen:

El tema de investigación está centrado en las políticas sociales focalizadas en Uruguay en el año 2014; en particular las de inclusión sociolaboral y socioeducativas del Ministerio de Desarrollo Social. El objetivo de la investigación es conocer los requisitos para acceder a estas políticas sociales. Si bien existen diferentes documentos y materiales teóricos que hablan sobre las políticas focalizadas, es necesario profundizar en los criterios para la selección de la población objetivo. Por este motivo, se plantea un análisis documental partiendo del supuesto que la población beneficiaria de las políticas sociales en el Uruguay actual, requiere estar en situación de extrema vulnerabilidad.

El proyecto de investigación se centrará en un análisis descriptivo y exploratorio de los documentos existentes referidos a las políticas sociales mencionadas, así como entrevistas a actores calificados que trabajan en la creación de las mismas.

Palabras claves: Políticas sociales, Focalización, vulnerabilidad.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.

### Pregunta de investigación:

- ¿Cuáles son los requisitos para acceder a una política social en el Uruguay 2014?

### Objetivo General:

- Analizar las políticas sociales socio laborales y socioeducativas del Mides enfocándose en los criterios de focalización.

### Objetivos Específicos:

- Describir las políticas sociales sociolaborales y socioeducativas
- Explorar desde de la opinión de los expertos cuáles son las criterios que se utilizan a la hora de otorgar o retirar los beneficios de una política social.
- Describir y analizar son los principales criterios de focalización en Uruguay.

### Hipótesis:

- La población beneficiaria de las políticas sociales en el Uruguay actual, requiere que la población objetivo esté en situación de extrema vulnerabilidad.

### Diseño de Investigación.

La investigación consistió en un análisis documental, en el cual se efectuó un estudio descriptivo y exploratorio de las políticas sociales de inclusión socioeducativas e inclusión socio laborales que se ejecutan desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Para cumplir con los objetivos propuestos se utilizó un diseño combinado de técnicas cualitativas. Como metodología principal se analizaron las políticas sociales en base a documentos ya existentes, además de la realización de una entrevista a el Director Nacional de Políticas Sociales del MIDES.

El proyecto se ejecutó en el periodo Marzo-Junio del año 2015.

### Resultados:

Tomando los aportes de Castel (1986), en los años 90 el riesgo irrumpe en la sociedad como categoría teórica. Si bien la idea de riesgo se relaciona con los comienzos de la modernidad, hoy en día el concepto asume otra relevancia porque no es lo mismo que una amenaza o un peligro. En este sentido, el riesgo nos invade en todas las esferas de la vida: en la vida cotidiana (matrimonio, trabajo, medicina, etc.), y también a una escala global (ecológico, crisis económicas, etc.). En este marco se busca por parte del Mides paliar los riesgos generados recientemente en el Uruguay, enfocándose en la población que se encuentra en situaciones precarias.

Es posible observar en las políticas sociales analizadas, que un requisito para acceder a las mismas es tener un nivel socioeconómico vulnerable o ser pobre. De esta manera se deja de lado a aquellos individuos que no cumplen este requisito pero que se les hace difícil la subsistencia sin políticas sociales que les brinden apoyo. Según Hardy (2013), existen cuatro estratos sociales: los sectores de pobreza (integrados por la extrema pobreza y por la pobreza moderada), los sectores vulnerables, los sectores medios y los

sectores altos. La autora señala que se han incrementado los sectores vulnerables y comúnmente se los califica como “la nueva clase media”, pero estos se encuentran inestables económica y socialmente.

Si tomamos en cuenta el nivel socioeconómico como criterio de focalización de las políticas sociales analizadas, la situación de vulnerabilidad o pobreza se encuentra en la mayoría. En las políticas sociolaborales es donde más se presenta este criterio. Sólo el Taller de Orientación Vocacional y Uruguay Clasifica no exigen cumplir con este requisito de forma explícita, en el caso de este último podemos decir que si bien la política no lo expresa directamente, si lo hace cuando menciona que la condición laboral de quienes quieran acceder debe ser “Clasificadores Informales”, lo que implica que la persona se encuentre en situación de vulnerabilidad.

Los documentos institucionales analizados expresan claramente la diferencia entre ambos conceptos (vulnerabilidad socioeconómica – pobreza), quedando planteado que son conceptos diferentes. Cuando una política se refiere a una situación de pobreza, sólo hace referencia a la dimensión económica, en cambio cuando se habla de vulnerabilidad socioeconómica se tienen en cuenta otras dimensiones. Entonces, si bien hay focalización, al tener en cuenta otras dimensiones, es posible un mayor acceso, aunque esto también depende de otra serie de criterios que las personas tienen que cumplir para hacerlo. Además para definir la situación de vulnerabilidad, si bien se tienen en cuenta otras dimensiones, entra en juego una herramienta que ha ganado mucha importancia para la asignación de prestaciones, y que claramente refuerza la focalización. Es el Índice de Carencias Críticas (ICC). Este Índice es utilizado principalmente en políticas sociales, como lo son la Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE) y Tarjeta Uruguay Social (TUS).

El ICC en base a las características del hogar y sus ponderaciones, intenta resumir en un valor único la situación de carencias de un hogar, el valor del ICC varía entre 0 y 1, aumentando la probabilidad cuando el valor se acerca a 1. (MIDES, 2013:9). Por lo tanto las personas que no alcancen los valores necesarios quedan por fuera de las prestaciones. Las personas dependen del modelo estadístico y de los resultados de éste.

Siguiendo esta línea, las políticas del Mides están creadas para atender sólo a la población que se encuentra en extrema pobreza, dejando de lado a aquellos sectores que si bien no son del todo pobres, no tienen la capacidad suficiente para sostenerse por sus

propios medios, por lo que en un futuro podrían volver a caer en la pobreza. Si bien se considera como una opción correcta que se priorice a los sectores de mayor emergencia social, también se deberían tomar en cuenta aquellos que podrían estar en el futuro en esa situación.

Otro criterio de focalización de las políticas analizadas fue el territorio. Este se ha convertido en un criterio de focalización muy utilizado en la creación de políticas sociales. No sólo se focaliza en la población, sino que el propio territorio comienza a ocupar un lugar importante. En las políticas analizadas podemos ver que la mayoría son de alcance nacional, sólo algunas de ellas están focalizadas en territorios específicos.

Podemos decir que el Mides busca llevar a las políticas sociales a aquellas zonas limitadas y distanciadas en donde se encuentra la población vulnerable, mediante mecanismos como el Socat (Servicio de Orientación y Consulta) que se encuentran gestionadas por organizaciones civiles, que buscan atender a las familias que presentan mayor nivel de vulnerabilidad, procurando un desarrollo integral y su seguimiento a lo largo del tiempo; y las OTEs (Oficinas Territoriales), que actúan a nivel departamental, y que tienen como objetivo no sólo asesorar y orientar e informar acerca de las políticas sociales y programas del Ministerio sino también facilitar el acceso de los usuarios hacia las prestaciones sociales. (Mides, 2009).

Desde esta perspectiva, el Mides focaliza ciertos sectores del territorio para hacer llegar las políticas sociales, según Hamzaoui (2004) se definirían como políticas sociales diferenciadas y territorializadas. De esta forma se lleva a medidas de individualización y de territorialización de los problemas sociales, llevando a soluciones dentro de un marco específico de las problemáticas sociales y generando exclusión social para aquellos sectores que están siendo beneficiarios de las políticas sociales.

Si bien con estas políticas se intenta que los individuos puedan ejercer plenamente su ciudadanía y, a su vez, lograr la integración social, su resultado termina siendo el opuesto; trayendo consecuencias como la estigmatización de las personas beneficiarias de estas políticas en el territorio, y a su vez, genera una responsabilización del individuo. Pero esto deja de lado los procesos socio históricos de las situaciones problemáticas de las que se trata.

Haciendo referencia principalmente a las políticas sociales analizadas, claramente existe focalización en el momento de determinar la población beneficiaria. El discurso del MIDES tiene como fin, promulgar los derechos, la justicia social y la equidad, pero muchas de sus políticas no logran estos resultados, si no que claramente focalizan en la población que representa un riesgo, poniendo énfasis en los jóvenes, como es el caso de las políticas socioeducativas que toman a los jóvenes como población de riesgo futuro, esto lo podemos visualizar en el criterio de edad que es utilizado por las políticas antes mencionadas. Cuando hacemos referencia a riesgos nos referimos a “(...) probabilidad de sufrir un daño (...) es una construcción mental, es una abstracción de un observador; es un modelo relacional de variables (...) los factores de riesgos comienzan a ser asociados formalmente con individuos y poblaciones específicas.” (Vecinday; 2004: 12,14). Los factores de riesgos, son utilizados dentro de otros criterios de focalización.

Dentro de los criterios visualizados, encontramos la condición laboral, éste se encuentra presente en la mayoría de las políticas sociolaborales, dirigiéndose principalmente a la población con empleo informal o de larga duración.

Tomando en cuenta los aportes de Castel (2010), a principios de los años 70, debido a que entramos en una nueva estructura metodológica del capitalismo, se produjo un cambio en la organización del trabajo, que llevó a una individualización de las tareas, dejando de existir o fragmentándose los sistemas de trabajo como organismo colectivo. Esto también trajo como consecuencias que las funciones profesionales (y por consiguiente la formación profesional) se vuelvan discontinuas. Los estatutos que regían los sistemas de empleos se tornaron inestables, esta desregulación afectó las posibilidades de mantener un empleo y generaron inestabilidad para las carreras profesionales.

Castel (2010) señala que es únicamente a través del empleo que el individuo puede estar integrado en la sociedad. Por lo tanto un individuo desempleado quedaría por fuera de la sociedad, llevando a la exclusión del mismo de los parámetros sociales.

En cuanto a las políticas sociolaborales analizadas, podemos decir que el Mides intenta buscar una solución individuos que se encuentren desligados del mercado de trabajo formal y no han logrado reinsertarse en el mismo por sus propios medios. Es posible cuestionar que bajo este contexto se culpabiliza al individuo porque no logra acceder al mercado de trabajo, haciendo pensar que es su falta y no la del mercado de trabajo el

que no logre conseguir un trabajo formal. Esto lo podemos comprobar, por ejemplo, con la existencia de políticas educativas como los Talleres de orientación vocacional, que se encuentran enfocados en orientar a las personas en relación al mundo del trabajo-

Otro criterio que se tuvo en cuenta al analizar las políticas, fue el nivel educativo, este se encuentra presente principalmente en las políticas socioeducativas, y está asociado a políticas dirigidas a personas sin ciclo básico completo, lo que resalta su focalización, y remarca el doble discurso de la Institución.

Creemos que todos los criterios identificados en la investigación generan focalización, algunos con mayor notoriedad que otros.

Podemos afirmar que nuestra hipótesis ha sido comprobada, ya que la población beneficiaria de las políticas sociales deben encontrarse en situación extrema de vulnerabilidad, si bien esto no aparece de forma explícita, si lo está en forma implícita. Es dable concluir que es así debido a los criterios utilizados en las mismas. En cuanto a los requisitos necesarios para acceder varían según las políticas.

Los documentos utilizados, tanto como la entrevista al director Nacional de Políticas Sociales, nos permitieron conocer más en profundidad la visión del MIDES, así como también, ver como se expresa un doble discurso por parte de la institución. Si bien no se quiere decir que se focaliza, los instrumentos utilizados y las políticas sociales en sí mismas, demuestran que la focalización está presente.

De todas formas debemos tener presente que el Mides es una Institución relativamente nueva, que ha intentado avanzar en materia de políticas, en busca de una mayor universalidad.

Es necesario seguir trabajando, para lograr una mayor inclusión social, que promulgue el fortalecimiento de los derechos de todos los individuos, dejando de lado la focalización, para lograr un mayor acceso a los servicios. Esto depende de los recursos que brinda el Estado a la institución, que suelen ser escasos, por lo que es necesaria una fuerte concientización del cuerpo social de la necesidad del esfuerzo, por el bien de todos.

### Referencias Bibliográficas

- Castel, Robert (1986) *“De la peligrosidad al riesgo”*; en *Genealogía del Poder. Materiales de sociología crítica*. Editorial La Piqueta. Madrid
- Castel, Robert (2010) *“El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo.”* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Goffman, Erving (1970) *Estigma. La identidad deteriorada*. Capítulo 1: *“Estigma e identidad social”*. Amorrortu editores. Buenos Aires.
- Hardy, Clarisa (2013) *“Estratificación social en América Latina. Retos de cohesión social.”* VI Foro Ministerial de Desarrollo.
- Hamzaoui, Mejed (2005) *“Trabajo social territorializado: Las transformaciones de la acción pública en la intervención social”*. Naus libre. Valencia.
- Ministerio de Desarrollo social (MIDES) (2012). *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*. Montevideo: MIDES/UDELAR.
- Vecinday, Laura (2004) *“Focalización y tecnificación de lo social: el papel de la evaluación de riesgo para las políticas de inserción social focalizadas.”* Dpto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales.