

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Licenciatura en Trabajo Social

**La focalización de la política social
ayer y hoy: rupturas y continuidades**

Mariana Gabriela Añón Cal
Tutora: Laura Vecinday

2014

Índice.

Resumen.....	Pág 3
Introducción.....	Pág 4
Capítulo I: Contexto de emergencia de la focalización de las políticas sociales.....	Pág 8
I.1: Neoliberalismo en América Latina.....	Pág 8
I.2: Neoliberalismo en Uruguay.....	Pág 14
I.3: Políticas Sociales durante el Neoliberalismo.....	Pág 18
Capítulo II: Izquierda en el poder y cambios introducidos por dicha fuerza política.....	Pág 30
II.1: Izquierda en el poder: ¿Una nueva etapa para las Políticas Sociales?.....	Pág 30
II.2: Institucionalización de las Políticas Sociales: Creación del Ministerio de Desarrollo Social: (MIDES).....	Pág 33
II.3: Políticas Sociales en el Período frenteamplista.....	Pág 36
II.4: Debates actuales sobre las Políticas Sociales.....	Pág 45
Capítulo III: Descripción y Análisis de las nuevas políticas sociales: Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, Cercanías.....	Pág 49
III.1: Jóvenes en Red.....	Pág 49
III.2: Uruguay Crece Contigo.....	Pág 52
III.3: Cercanías.....	Pág 54
Consideraciones Finales.....	Pág 58
Bibliografía.....	Pág 63
Anexos.....	Pág 69
Anexo N°1: Información del Programa Jóvenes en Red.....	Pág 69
Anexo N°2: Información del Programa Uruguay Crece Contigo.....	Pág 71
Anexo N°3: Información del programa Cercanías.....	Pág 75

Resumen.

En el siguiente documento se presentará la Monografía Final de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social, la cual intenta realizar un acercamiento sobre la temática de políticas sociales con el fin de analizar la forma de focalización existente en dos períodos, estos períodos que se plantea analizar son el período neoliberal y el período frenteamplista. Además se analizarán tres nuevos programas sociales que surgen en la actualidad, estos son, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías. La monografía consta de tres capítulos, el primer capítulo está dedicado al concepto de Neoliberalismo y a su vez a analizar las políticas sociales que emergieron durante dicha ideología. En el segundo capítulo se analiza el período frenteamplista también teniendo en cuenta las políticas sociales que surgen y además se discute acerca de los debates que existen en torno a éstas. En el último capítulo se describen y analizan las políticas sociales seleccionadas considerándolas como ejemplos de políticas sociales que emergen actualmente. Y por último para concluir con la Monografía se realizan una serie de consideraciones finales.

Palabras clave:

Políticas Sociales- Focalización- Neoliberalismo.

Introducción:

En el marco de las exigencias curriculares de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, se presentará una Monografía Final para la culminación de la carrera. La misma aborda la temática de las políticas sociales, teniendo en cuenta la focalización de éstas y además teniendo en cuenta las características de las mismas durante el neoliberalismo y durante los gobiernos del Frente Amplio. Se tomará como ejemplo los casos de los programas prioritarios, estos son, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías.

El interés por la temática, surge a través del Proyecto Integral “Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional”, en donde se trataban los temas de protección social y políticas sociales, a su vez en donde se realizó la práctica pre-profesional -la Oficina Territorial Este del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)-, se trabajó también en un marco de políticas sociales.

Entonces en el marco de esta monografía se analizará las políticas sociales bajo distintas ideologías, una de ellas la ideología neoliberal y las políticas sociales bajo un gobierno de izquierda. Se analizará además si las políticas sociales actuales son una ruptura o una continuidad con las políticas sociales focalizadas de los años 90.

Se intenta problematizar dicho asunto ya que actualmente desde el gobierno de izquierda se posee un discurso ante la pobreza y las políticas sociales distinto al existente en la época de los 90, es decir, se espera que las políticas sociales le garanticen derechos al individuo benefactor y además que las mismas estén vinculadas a las políticas universales, pero cuando se visualiza y analiza las políticas sociales actuales se observa que éstas poseen algunas características similares a las políticas sociales durante el neoliberalismo.

La monografía consta tanto de objetivo general como también de objetivos específicos, en cuando al objetivo general, este es, describir y analizar las políticas sociales en el período neoliberal y en el período de los gobiernos frenteamplistas. Teniendo en cuenta si las nuevas políticas sociales que actualmente se están implementando en el país son una ruptura o continuidad con el período anterior.

En relación a los objetivos específicos, estos son, analizar el rol del Estado en cada período

analizado; analizar los programas Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías; realizar una reseña de las políticas sociales existentes durante cada ideología y resaltar los debates existentes sobre las políticas sociales.

Para esto se recurrió a una estrategia metodológica de corte cualitativo, la cual consistió en una compilación bibliográfica, es decir, se leyó y analizó varios libros, artículos y documentos elaborados por representantes institucionales del Estado, los cuales abordan la temática.

A continuación se presenta un resumen de cómo se han organizado los capítulos de esta Monografía.

La Monografía consta de tres capítulos los cuales le brindarán al lector una aproximación a la temática. El primer capítulo posee tres partes, en la primer parte se presentará al neoliberalismo en América Latina ya que se considera que es durante dicha ideología que comienzan a emerger con fuerza las políticas sociales focalizadas, allí se menciona el concepto de neoliberalismo, sus características principales, el rol del Estado. A su vez se propondrá a partir de los aportes de Wacquant una visión distinta del neoliberalismo en donde se lo visualizará no solo con sus aspectos económicos sino que también con sus aspectos sociológicos.

En el segundo segmento del primer capítulo se realizará una reseña acerca del neoliberalismo en el Uruguay presentando los cambios introducidos en el país por dicha ideología, se tiene en cuenta que los cambios introducidos en este período por el neoliberalismo no fueron tan radicales como lo fueron en otros países latinoamericanos como Chile y Argentina. Y por último se realizará una aproximación acerca de las políticas sociales durante la ideología neoliberal. En donde se destacarán las principales características de las mismas, como la focalización en la población más vulnerable, la participación de los organismos internacionales, la participación de los usuarios en las políticas y la des-responsabilización del Estado en los asuntos sociales.

En el segundo capítulo se afirma como el ascenso de la izquierda política en el poder y los cambios introducidos por dicha fuerza política han ido incidido en las políticas sociales. Este capítulo consta de cuatro secciones, una primer sección es acerca del Frente Amplio y los procesos por los cuales éste ha llegado al poder, el cambio en el rol del Estado también resulta pertinente en este capítulo debido a que se observan cambios en cuestión a éste ya que comienza a

responsabilizarse más en cuanto a los asuntos sociales. A su vez se especifica cuáles fueron los cambios introducidos por dicho partido político en cuanto a la salud, educación y seguridad social.

En el segundo segmento del segundo capítulo se analizará al Ministerio de Desarrollo Social como una forma de institucionalización de las políticas sociales y como una manifestación en donde se visualiza como el Estado se comienza a hacer responsable de los problemas sociales, diferenciándose de la etapa neoliberal. En la tercer parte de este capítulo se analizará las políticas sociales con este gobierno de izquierda. Se observa como el Estado se responsabiliza de los asuntos sociales y actualmente existen un mayor número de políticas sociales, pero también se analiza las características de estas nuevas políticas sociales y se visualiza como las mismas no se diferencian tanto de las políticas sociales de los años 90, sino que se observan varias similitudes con éstas.

En la última sección de dicho capítulo se resaltarán los debates que existen en torno de las políticas sociales, se afirma que las políticas sociales siempre han estado bajo debate pero actualmente con el ascenso del Frente Amplio al poder estos debates se han acentuado. Los debates son en cuanto a la focalización, además se debate en torno a sí las políticas focalizadas generan derechos a aquellos que son beneficiarios de las mismas. Se debate también en esta Monografía el carácter contributivo de estas nuevas políticas sociales y si las mismas deberían de ser condicionadas, como lo son por ejemplo las Traslado de Renta Condicionadas.

En el último capítulo de la Monografía se explicará los tres programas seleccionados a analizar, se comienza por Jóvenes en Red, describiendo sus características, a que población se encuentra dirigida, en que consta el programa y cuáles son las etapas. El mismo es un programa institucional coordinado por el MIDES que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo. (MIDES, 2013). Se realiza un análisis sobre este programa. Teniendo en cuenta como es la focalización de este programa.

Luego se explicará el programa Uruguay Crece Contigo en donde al igual que en el programa anterior se describe sus características principales. Se enfoca a su vez en analizar el tipo de focalización de estos programas, en donde se afirma que al igual que en los años 90 se focaliza en la población más vulnerable, en niños y jóvenes. Este programa se propone contribuir al

proceso de construcción del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia para garantizar el desarrollo integral de los niños desde una perspectiva de derechos, de justicia social y desarrollo humano. En este programa se priorizan las situaciones de mayor vulnerabilidad. (MIDES, 2013)

Por último se describe y analiza el programa Cercanías, la estrategia planteada de este programa es transversalizar las políticas sociales con una mirada plural sobre las familias como sujeto privilegiado de sus acciones, mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en las respuestas. (MIDES, 2013). Aquí se analiza tanto la focalización como también la individualización que existe dentro de las políticas sociales.

Por último se dedica un segmento de la Monografía a consideraciones finales, en este, se expondrán los principales temas de la monografía y una reflexión sobre la temática.

Entonces podemos decir que esta Monografía es descriptiva y analítica acerca de las políticas sociales, se tiene en cuenta cómo eran sus características durante la ideología neoliberal y teniendo en cuenta también la actualidad bajo un gobierno de izquierda el cuál comienza a hacerse cargo de los problemas sociales, y además se considera que existen similitudes dentro de las distintas ideologías.

Capítulo I: Contexto de emergencia de la focalización en las políticas sociales.

En el presente capítulo se presentará una breve reseña acerca del neoliberalismo ya que se entiende que es con dicha ideología donde se acentúan las políticas sociales focalizadas. A su vez se tendrá en cuenta como el neoliberalismo incidió en América Latina y en Uruguay. Se considerará también, el rol del Estado, cuáles fueron los problemas que aparecieron en el país y cuáles fueron las respuestas que se dieron para aliviar estos problemas, se tomará en cuenta cómo fueron las políticas sociales que surgieron durante el neoliberalismo, resaltando las características principales de éstas.

1.1: Neoliberalismo en América Latina.

En América Latina surgió la necesidad de la revisión del modelo de desarrollo de corte intervencionista con la finalidad de adaptarse a los nuevos requerimientos de la economía mundial globalizada. De esta manera, los gobiernos latinoamericanos llevaron a cabo un conjunto de cambios y ajustes estructurales en su economía durante fines de los años 80 y los años 90. (Midaglia, 2013).

La región estuvo sometida a fuertes presiones económicas internacionales para cambiar su estrategia de desarrollo, intentando así dejar de lado la orientación proteccionista e incorporar las iniciativas pro-mercado. (Antía, Castillo, Fuentes, Midaglia, 2013). Entonces podemos ver como el comienzo del neoliberalismo en Latinoamérica fue debido a presiones por parte de los países desarrollados como forma de integrarse a la economía globalizada.

De esta manera, el Consenso de Washington –Conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años 80- ofreció un paquete de medidas económicas consensuadas por organismos internacionales de créditos, bancos privados, a su vez se brindó un refuerzo de recursos financieros y propuestas de acción para proyectos puntuales. En Latinoamérica se consagró un nuevo modelo de producción y comercialización. (Midaglia, 2013). Pero este no tuvo en cuenta la heterogeneidad de los contextos en los que estas medidas se podían aplicar. (Antía, Castillo, Fuentes, Midaglia, 2013). Dicho aspecto es de gran relevancia ya que una de las razones por las cuales las promesas neoliberales no se cumplieron es debido a que no se tuvo en cuenta el contexto en el cual se aplicaban dichas medidas.

Estas recomendaciones económicas y políticas estuvieron dirigidas para redefinir el rol del Estado, en una primera instancia ésta revisión se asoció a la reducción del aparato público, reducción de las áreas que antes el Estado manejaba, entre éstas las relacionadas con lo social. Entonces la década de los 90 fue testigo de un cambio en el rol del Estado. (Antía, Castillo, Fuentes, Midaglia, 2013). A partir de lo mencionado por los autores podemos analizar que desde dicha ideología se pretendía reducir al máximo las responsabilidades del Estado, se pretendía que este no actuara en los temas sociales y económicos, y en el caso de tener que hacerlo que sea acciones mínimas, por ende a partir de dichos aspectos es bajo las líneas neoliberales que las políticas sociales focalizadas comienzan a emerger ya que se entiende que el rol del Estado debe de ser mínimo y solo se debe de atender a la población más vulnerable.

Entonces, en cuanto al papel del Estado, en América Latina se puede visibilizar un retiro del mismo en la prestación de servicios que estaban bajo su órbita, de esta manera, se incentivó la inclusión de agentes privados u organizaciones sin fines de lucro. (Midaglia, Robbert, 2001). Bajo la ideología neoliberal fue necesario el retiro del Estado para así dejar actuar al mercado y de esta forma comenzaron a tener protagonismo los organismos internacionales.

De esta manera podemos entender al neoliberalismo como una teoría de prácticas socio-económicas en donde se entiende que la mejor manera de proveer el bienestar humano es la no restricción del libre desarrollo de las capacidades y las libertades empresariales del individuo y la libertad del comercio; para dicho propósito el rol del Estado es crear y preservar el marco institucional. A su vez el Estado debe de poseer las funciones y estructuras militares y policiales para así garantizar los derechos de propiedad privada. (Harvey, 2005).

Estado Neoliberal, es un Estado cuya lógica de acción dominante tiene como objetivo central contribuir a construir y garantizar el orden político, económico, social y jurídico que garantice y fomente la mayor ampliación posible de bienes y servicios mercantilizados. “Lo específico del Estado Neoliberal en esta función, es que interviene con el objetivo de maximizar en el territorio nacional, las posibilidades para que el capital privado realice ganancias a través de la libre competencia mercantil”. (Narbondo, 2012: 308).

Se puede observar que desde los años 70 por todas partes del mundo se ha dado un giro drástico hacia el neoliberalismo, entonces, la desregulación, las privatizaciones y el abandono del

Estado en algunas áreas de la provisión social se fueron generalizando, Latinoamérica no fue una excepción de dichos acontecimientos. (Harvey, 2005).

En este período se inicia una fase histórica que se la califica como de austeridad, en donde se pretendió limitar y recortar las acciones y responsabilidades del Estado en la provisión de bienes públicos. “En el campo social, se propició la instalación de un paradigma de fuerza de trabajo, a la contención de costos sociales que condujo en oportunidades, a la privatización y/o tercerización de los servicios públicos. Además, este enfoque de bienestar priorizó la atención pública de los sectores excluidos en detrimento de otros grupos sociales, inclusive aquellos que se encontraban en posiciones cercanas en la escala social y compartían situaciones de carencia socioeconómica”. (Antía, Castillo, Fuentes, Midaglia, 2013:172).

A su vez, para entender el neoliberalismo es necesario ampliar la concepción que tenemos sobre éste y pasar de una interpretación económica a otra plenamente sociológica. “El neoliberalismo es una noción elusiva y cuestionada, un término híbrido torpemente suspendido entre el lenguaje llano del debate político y la terminología técnica de la ciencia social (...) la concepción prevaleciente del neoliberalismo es esencialmente económica: hace hincapié en una serie políticas favorables al mercado, como la desregulación laboral, la movilidad de capital, la privatización, un programa monetario deflación y autonomía financiera, la liberalización del comercio, la competencia entre zonas y la reducción tributaria y los gastos públicos. Pero esa concepción es acotada e incompleta.”(Wacquant, 2009:430).

Se puede entender al neoliberalismo desde una visión sociológica, en donde se entiende al mismo como un proyecto político transnacional destinado a reconstruir el nexo del mercado, del estado y la ciudadanía desde arriba. Este proyecto es dirigido por una nueva clase dirigente global, entre las cuales se encuentra, las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, FMI, OMC y UE, por expertos técnicos y culturales como economistas y abogados. (Wacquant, 2009). Es pertinente tener en cuenta esta visión sociológica del autor ya que por lo general se visualiza al neoliberalismo desde una visión puramente económica y no se tiene en cuenta esta concepción sociológica del término, al tener ambas visiones del concepto podemos tener una percepción más clara acerca del neoliberalismo.

Se pueden destacar cuatro lógicas institucionales, estas son, desregulación económica,

refiere a la re-regulación de la economía destinada a favorecer al mercado; descentralización, retracción y recomposición del Estado de bienestar con el objetivo de facilitar la expansión y la intensificación de la modificación y someter a las personas a la disciplina del trabajo, otro aspecto importante es la cultura de responsabilidad individual que se encuentra en todos los aspectos de la vida y por último existe un aparato penal expansivo, intrusivo y proactivo que penetra en las regiones más bajas del espacio social para así reforzar el papel del Leviatán. (Wacquant, 2009).

El Estado neoliberal si bien promueve el *laissez-faire* en los estratos superiores mejorando las oportunidades de vida de los que poseen capital económico y cultural, éste no hace nada igual con los estratos más bajos ya que trata de actuar sobre los descontentos sociales generados por la desregulación y de imponer la disciplina del trabajo, aquí el Estado neoliberal actúa de forma fuertemente intervencionista, autoritaria y costosa. (Wacquant, 2009).

Estas medidas adoptadas por la región fueron impulsadas por los organismos internacionales y los países desarrollados. En América Latina se tradujeron en crisis económicas agravando así las condiciones de vida de amplios sectores de la población, aumentando la desigualdad. (Midaglia, 2013).

Varias de las promesas del neoliberalismo fallaron, uno de estas fue la promesa de inclusión mediante el mercado laboral. A su vez durante este período en América Latina se dieron altos niveles de pobreza y desigualdad. “El neoliberalismo no sólo falló por su incapacidad para lograr crecimiento sostenido, distribución de la riqueza e incorporación a los mercados, sino también porque fue incapaz de estructurar la inclusión política mediante políticas capaces de sincronizar las expectativas colectivas y necesidades individuales”. (Filgueira, 2013: 25)

Las consecuencias que se observan a partir de el cambio de modelo socio-económico fueron, el incremento de la precariedad laboral por la ausencia de marcos de negociación salarial, la propagación de programas de combate a la pobreza, focalizados a situaciones de extrema vulnerabilidad, se paso al abordaje de la población en términos de pobreza o no pobreza, en donde la consideración de pobreza se basaba en la insuficiencia de ingresos. (Midaglia, 2013).

En este primer capítulo se afirma que dentro de la lógica neoliberal es que comienzan a surgir las políticas sociales focalizadas. Entonces podríamos afirmar que durante el neoliberalismo

las políticas sociales que comienzan a emerger son distintas a las existentes durante la etapa Fordista. Debido a los cambios estructurales que se dieron en la economía y en la sociedad fue necesario pensar en formas de atender a los más necesitados -en un contexto de ajuste del gasto público-, estas formas de atención fueron distintas a aquellas que antes se conocían ya que las mismas fueron dirigidas a la población más necesitada que no accedía por sus propios medios al trabajo.

A partir de estas lógicas neoliberales es que se sientan las bases para realizar las políticas sociales, aquí cada individuo es responsable de su propia trayectoria vital, entonces emergen con mayor fuerza las políticas sociales focalizadas por ejemplo aquellas que intentan reinsertar al individuo en el mercado laboral brindándole capacitación pero además se los responsabiliza al propio individuo de su situación de no tener empleo. A su vez estas políticas no suelen reinsertar por completo al individuo en el mercado laboral, sino que éste logra insertarse en el mercado laboral cuando el empleo es protegido, pero cuando el individuo no se encuentra protegido por la política social este no logra reinsertarse por sí mismo en el mercado de empleo, ya que la política social no logra estos resultados.

La protección social que existía anteriormente al neoliberalismo se basaba en una protección muy ligada al mercado de empleo, pero esto se daba así debido a que la mayor parte de la población contaba con empleo y la protección que el mismo brindaba, pero en la etapa neoliberal debido a los cambios en el mercado laboral no todos los individuos accedían a este mercado y por ende no contaba con las protecciones que el mismo brindaba. Por ende las políticas sociales focalizadas emergieron como una alternativa para aquellos que no contaban con la protección del empleo.

Entonces las políticas sociales que comenzaron a emerger fueron de carácter focalizado, las mismas atendían a la población más pobre y vulnerable. Se atendía a aquellos que por sus propios medios no accedían al mercado de empleo y por este motivo se los asistía con un conjunto de programas focalizados.

A continuación se relatará las características del neoliberalismo en el Uruguay. El país no fue excepción de lo ocurrido en el resto de los países de América Latina, también se observan cambios correspondientes a la ideología neoliberal. Estos cambios fueron clasificados como

moderados ya que no tuvieron el alcance tan drástico como lo tuvieron en otros países de Latinoamérica.

1.2 Neoliberalismo en Uruguay.

Uruguay tras la recuperada institucionalidad democrática y al cerrarse la denominada “época perdida” de los años 80, el país durante la década de los 90 desplegó un conjunto de reformas estructurales que en varios países de América Latina se estaban llevando a cabo. Estas reformas tuvo como telón de fondo las recomendaciones brindadas por el llamado Consenso de Washington, las medidas se basaban en la transformación del Estado mediante la búsqueda de la estabilización macroeconómica, apertura de los mercados, liberalización financiera, privatizaciones y desregulación de las empresas y servicios públicos. (Moreira, Delbono, 2010).

Entonces en el país durante la década de los años 90, al igual que el resto de los países de América Latina presenció una serie de cambios tanto a nivel económico como social, no obstante es necesario tener en cuenta que su patrón de intervencionismo estatal en el campo social fue heterogéneo según el área de la política pública, no supuso un completo cambio con el tradicional sistema de bienestar y protección. Por dicho motivo los cambios aplicados en nuestro país se han calificado en términos de moderados e incrementales. (Midaglia, Antía, 2011).

Entonces podemos observar cómo en Uruguay la línea neoliberal no se concretó al igual que en otros países latinoamericanos, esto se debió a la presión social ejercida sobre todo por el actor sindical, PIT-CNT, con el apoyo del Frente Amplio y otros actores sociales que fundamentalmente evitaron varias privatizaciones de empresas públicas. Sin embargo esto no impidió que la impronta dominante en el país en la década de los 90 e inicios del 2000 fuera de corte neoliberal. (Narbondo, 2012)

Siguiendo con los años 90 en el Uruguay se puede apreciar como en la primera etapa de estos años se considera como “exitosa” tanto social y económicamente ya que el país redujo su pobreza y alcanzó una tasa de crecimiento superior a la de las últimas décadas. Pero la segunda mitad de la década comenzó a mostrar signos de agotamiento de este modelo neoliberal, se observa que el crecimiento económico se desvincula con la reducción de la pobreza, también se visualiza que la desigualdad sigue presente y luego aumenta y se consolida. Hasta 1998 el producto bruto interno se incrementa pero los ingresos de los hogares se reducen, entonces en este período el éxito económico del país no se relacionó con el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares uruguayos. Se desvincula el crecimiento económico con la reducción de la pobreza que

comienza a aumentar a partir de la mitad de los años 90. (Moreira, Delbono, 2010).

A partir de los aportes de los autores citados podemos hacer referencia que debido a la pobreza económica generada por los cambios estructurales en la economía se necesitó elaborar respuestas ante la situación y además reducir el descontento social, por ende se elaboraron un conjunto de políticas sociales focalizadas y asistenciales que buscaban paliar la situación dada. Como ya se mencionó en el segmento anterior estas políticas fueron desarrolladas para atender a la población más vulnerable y afectada por los cambios en la economía principalmente a aquellos que no se encontraban dentro del mercado laboral.

Siguiendo con los cambios introducidos por la lógica neoliberal, podemos decir que el país presenció varias transformaciones, durante esta época las más radicales fueron aquellas vinculadas a la reformulación del esquema de pensiones y jubilaciones, así como también los mecanismos de regulación laboral. En cuanto a la seguridad social más -específicamente las jubilaciones-, antes construido por una lógica de solidaridad inter-generacional; en 1995 fue remplazado por un sistema mixto, una parte perteneciente al esquema anterior ya que se mantuvo la antigua dinámica de solidaridad inter-generacional, la otra parte incorporó la dinámica de mercado bajo la forma de capitalización individual en donde cobraron relevancia actores privados como la AFAP. (Midaglia, Antía, 2011).

Otro cambio relevante que se introdujo durante los años 90 y como fomento de las iniciativas pro-mercado, fue la desinstalación de los consejos de salarios, de esta manera se habilitó hacia un proceso más amplio de la desregulación del mercado de empleo. (Midaglia, Antía, 2011).

En cuanto a la educación se ubica en las modificaciones consideradas como leves, los cambios introducidos dentro de este sector se basaron en un cambio en la currícula vigente, la expansión de la educación inicial, y una serie de programas focalizados hacia aquellos contextos socioeconómicos críticos, dichos programas fueron de carácter focalizados ya que apuntaron a jóvenes de un contexto social vulnerable. (Midaglia, Antía, 2011).

Por último en un plano intermedio de reformulación se encuentran una serie de medidas para accionar sobre situaciones y grupos altamente vulnerables como los niños, adolescentes y

jóvenes. En este marco se inauguraron nuevos programas dirigidos a atender nuevas problemáticas que estaban emergiendo como niños en situación de calle, embarazo adolescente, entre otros. Este tipo de programas fueron de carácter focalizado y además no fue el Estado quien se hizo responsable de tales temáticas sino que fueron asociaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. (Midaglia, Antía, 2011). Aquí como vemos, el país toma aspectos del neoliberalismo el cual el Estado no se responsabiliza de las situaciones sociales y no actúa frente a los problemas sociales, se ve como las políticas sociales no son ejecutadas por el Estado sino que emerge el tercer sector, las ONG'S y participan los organismos internacionales.

Por ende en el campo de la asistencia y combate a la pobreza en este período se basó en iniciativas dirigidas a situaciones de vulnerabilidad, en la que el Estado no poseía experiencia, pero la promoción de este tipo de medidas no estuvo acompañada de un cambio institucional u organizativo en cuanto a lo estatal. (Antía, Castillo, Fuentes, Midaglia, 2013).

Estas reformas promovieron la emergencia de un patrón de bienestar de tipo híbrido, es decir, las clásicas opciones universales de protección le dieron un lugar importante a las pautas focalizadas. Además podemos destacar que la provisión de bienes sociales por parte del Estado le cedió lugar a los agentes privados y a las asociaciones civiles. (Midaglia, Antía, 2011). Entonces se observa cómo en este período y bajo una ideología neoliberal las políticas focalizadas comienzan a surgir también en Uruguay con el apoyo de organismos internacionales y también comenzó a tener relevancia el Tercer Sector.

Estos cambios en las políticas sociales son de gran relevancia ya que se pasa de una forma de protección social en donde se basaba en el trabajo, es decir, aquel que poseía un empleo por ser trabajador éste ya estaba protegido, pero con los cambios existentes en el mercado de empleo a partir de la lógica neoliberal, ha cambiado la forma de organización del trabajo por ende no todo aquel que trabaja se encuentra protegido. Bajo una ideología neoliberal el empleo en varios casos es tercerizado, focalizado, informal y móvil, por ende estos individuos ya no entran más en la protección del empleo y necesitan otro tipo de protección. Es para estos individuos que surgen las políticas focalizadas.

A continuación se analizará con más especificidad las políticas sociales durante la ideología neoliberal. Se mencionarán y analizarán sus características, teniendo en cuenta cuáles son sus

beneficiarios, cómo se los selecciona y además algunos de los programas que se desplegaron e instituciones creadas en el país que son claro ejemplo de las políticas sociales focalizadas existentes en los años 90

1.3 Políticas Sociales durante el neoliberalismo

Para comenzar es pertinente mencionar que la historia de las políticas sociales en América Latina se encuentra vinculada con los modelos de desarrollo. (Filgueira, 2013). Se puede apreciar que durante el Fordismo se extendieron los beneficios a gran parte de la sociedad a través de la asistencia médica, vivienda y educación. Este Estado protector fue posible debido a las condiciones de crecimiento y productividad. “Este crecimiento de la productividad junto a una mayor capacidad de consumo generaron las condiciones que posibilitaron esa particular configuración de la intervención pública en el campo social. (Vecinday, 2013: 704).

Se entiende que Uruguay tiene uno de los sistemas de protección social más desarrollados de América Latina, el sistema de protección social incluye los programas más tradicionales de seguridad social –jubilaciones-, las asignaciones familiares contributivas y el seguro de desempleo, y algunos esquemas más recientes, generalmente de tipo no contributivo. Las políticas de protección social son un elemento esencial en las estrategias de desarrollo, desde principios de siglo el país construyó un fuerte consenso en torno a la responsabilidad del Estado para la promoción de equidad social y reducción de la pobreza. (Rodriguez, et al, 2013). A continuación en este segmento de la monografía se analizará la protección social bajo la ideología neoliberal y en donde se observará como se da una ruptura en el rol del Estado, es decir, este deja de ser protagonista en cuanto a sus responsabilidades de búsqueda de equidad y reducción de la pobreza.

Como se mencionó anteriormente desde la década de los 70 se observan cambios en la forma de organización del trabajo, flexibilización, tercerización, informalidad y precariedad; entonces surgen nuevos dispositivos de protección dirigidos a poblaciones cuyas características no son las mismas de las cuales antes formaban parte del campo asistencial. Los nuevos asistidos son aquellos que pertenecen a familias y grupos de poblaciones que no acceden al mercado laboral o su integración es precaria comprometiendo de esta manera su capacidad de reproducción como individuo y la de su grupo de pertenencia. (Vecinday, 2013)

La crisis económica de los años sesenta y ochenta produjeron un gran desempleo, subempleo y la expansión del trabajo informal. En dicho contexto tanto los regímenes universalistas como los duales reconocieron las limitaciones de los sistemas de bienestar para

garantizar los derechos sociales y proteger a toda la población. En este escenario varios gobiernos de América Latina comprendieron la necesidad de la adopción de un nuevo paradigma de bienestar, basados en la focalización de las políticas sociales hacia los más pobres, apoyo a la participación privada en la educación la salud y sistemas de pensiones. (Barba Solano, 2013). Entonces a partir de dichos aspectos mencionados podemos visualizar cómo los sistemas de protección se encuentran vinculados al modelo económico de la región.

A partir de lo mencionado por los autores podemos afirmar que las características principales del modelo de protección social son la descentralización, la participación de la sociedad civil, tercerización de los servicios públicos, la des-responsabilización del Estado y la focalización. A continuación se explicarán y analizarán dichas características de este tipo de políticas.

A partir de la década de los setenta y ochenta comienza a crecer la convicción de que las economías nacionales no podían costear políticas sociales amplias porque dañaban la competitividad internacionales de los países. (Barba Solano, 2013). Podemos observar como ésta lógica de competitividad en el mercado se transfiere también a la protección social, se apunta solamente a escasos sectores de la población para así reducir los gastos, solo se apunta a las poblaciones más necesitadas.

Los servicios universales tales como la educación, salud, seguridad social implican gastos demasiado altos y son difíciles de financiar, por ende se enfatiza en la necesidad de focalizar las políticas sociales para así disminuir el gasto público social. A su vez la educación, salud y seguridad social son introducidas al mercado permitiendo la competencia privada y una mercantilización de la política social. (Baraibar, 2003).

Entonces estas medidas de protección propiciaron al debilitamiento de las opciones universales en las políticas sociales fortaleciendo de esta manera a aquellas restrictivas y focalizadas en segmentos de población específica que necesitaban la comprobación de su situación de insuficiencia económica para la obtención de los beneficios. (Antía, Castillo, Fuentes, Midaglia, 2013).

Se reasignan los recursos públicos para la atención a los sectores de la población que se encuentran más vulnerables, lo que implica la reducción del gasto público y el pasaje a un sistema

de protección universal a uno de tipo residual. Como alternativa se proponen las políticas focalizadas. Se apela también a la participación comunitaria, se promueven la construcción de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil. (Vecinday, 2010).

La focalización implica seleccionar los beneficiarios, en este caso, se selecciona a aquellos individuos carenciados, se focaliza además para reducir lo máximo posible el gasto público social, al tiempo que se abre el resto de las prestaciones de bienes y servicios a las posibilidades de ganancias para el capital privado generando de esta manera más competencia en el mercado. (Narbondo, 2012).

Además la focalización no solo implica un cambio en el modo técnico-operativo sino que implica a su vez una transformación en la forma de entender cómo debe proveerse la protección social. Es decir, que implica un cambio en la forma de entender la responsabilidad de la atención de las necesidades sociales. (Baraibar, 2003). También ejercer la focalización en las políticas sociales como un medio para satisfacer las necesidades implica una forma de entender los problemas sociales. Es decir como yo “ataco” los problemas sociales implica también saber cómo los defino. Se entiende que a partir de la forma en la cual se interpretan y entienden los problemas sociales, es a partir de dicha línea por la cual se realizarán acciones para combatirlos. Entonces si se entienden los problemas sociales como problemas individuales se realizarán acciones en torno al cambio de las acciones individuales sin pensar en el contexto total que puede causar dichas problemáticas.

La focalización trata de identificar a los grupos sociales afectados por carencias extremas y se dirigen exclusivamente las acciones hacia estos grupos en busca de atenuarlas. (Baraibar, 2003). Entonces podemos observar que las acciones que se realizan son para atenuar las carencias de los individuos, no se trata de eliminarlas por completo ni tampoco dentro de la focalización se habla de incorporar derechos dentro de estos grupos, solamente se busca atenuar algunas dimensiones de los problemas que las personas en situación de vulnerabilidad poseen. Ya que para cambiar totalmente la situación de vulnerabilidad socioeconómica se necesita un cambio estructural del sistema económico.

Relacionado con dicho aspecto podemos encontrar que las transformaciones en los sistemas de protección se deben a los cambios y avances en la tecnología y en los saberes

profesionales, la preocupación por la selección de los beneficiarios ha sido preocupación de los profesionales que trabajan en la protección social. Esta preocupación se basa en los pobres merecedores de ayuda y aquellos considerados “vagos que no desean trabajar”. (Vecinday, Mitjavila, 2011).

Entonces, el mecanismo de focalización nos permite la regulación de los derechos, es decir, identificar a los pobres merecedores de ayuda y aquellos que no son merecedores, también la tecnificación y los nuevos saberes nos ayudan en la focalización ya que ésta requiere de sistemas de información, vigilancia, de medición y de selección de quienes serán incluidos en las prestaciones. (Vecinday, Mitjavila, 2011)

Entonces a partir de ésta lógica comienzan a existir individuos que son merecedoras de ayuda de los programas y aquellos que no lo son, de esta manera, los derechos de varias personas son vulnerados. Además aquellas personas beneficiarias de los programas tampoco se les garantiza los derechos sociales ya que estos programas no están pensados como garantizadores de derechos sino como una forma de paliar los problemas inmediatos con programas focalizados que son temporales, compensatorios, exigen contrapartidas y son insuficientes.

Se observa como la focalización presenta paradojas las cuales ponen en cuestión los argumentos que son a favor de la propia focalización, por ejemplo una de sus paradojas la encontramos en el propio principio de la focalización el cual indica la necesidad de beneficiar a los más pobres, pero se observa como el acceso al beneficio está condicionado con la acreditación de la condición de pobre. “Esta situación se extiende también a la pertenencia o del beneficiario a permanecer en la misma situación (...). Los programas sociales focalizados, pueden terminar estimulando la propia situación de vulnerabilidad social, de modo de poder postular, acceder y permanecer en el beneficio. De esta forma, no se transforman en el dispositivo que pretenden ser para la superación de la pobreza” (Baraibar, 2003: 270).

También se puede observar que la focalización encuentra su sustento en dos ideas, la de gravedad y la diferenciación. Entonces para acceder a un beneficio es necesario ser gravemente diferente que los demás. (Baraibar, 2003). Entonces los programas focalizados consolidan procesos de segmentación, dividen la sociedad entre aquellos que acceden a un beneficio y a los que no. De esta manera también generan en aquellos que acceden a algún programa social el estigma de ser

beneficiario.

Puede el beneficiario convertirse en figura de exclusión (Baraibar, 2003), entonces cuando se visualiza que dentro de los objetivos de determinado programa social focalizado es la inclusión del beneficiario en la sociedad, se puede analizar que debido a las mismas características de la propia focalización, es que los beneficiarios se encuentran lejos de la inclusión social y a la vez se puede generar lo contrario, es decir, a partir del estigma que se genera por formar parte de cierto programa social y que para ser partícipe de éste se debe de señalar cuál es el grado de pobreza de cada beneficiario es que se puede llegar a la exclusión de los propios beneficiarios.

Los programas focalizados se encuentran fuera de una lógica de derechos sociales generando de esta manera una subjetividad agradecida, dependiente y disciplinada. El beneficiario del programa se coloca en relación de dependiente ya sea tanto de la Iglesia, Estado u otros organizaciones y percibe el beneficio como un acto de buena voluntad y no como un derecho que le corresponde por ser ciudadano. (Baraibar, 2003).

Otro problema encontrado dentro de las políticas sociales focalizadas es que se dirigen a los más pobres pero dentro de un contexto social empobrecido, también los que resultan los más perjudicados son aquellos estratos sociales que se encuentran por encima de los grupos de pobreza extrema, los cuales no entran en ningún programa social (Baraibar, 2003). Es decir, que estas están destinadas a la población más vulnerable y no llegan a un mayor número de hogares que también se encuentran susceptibles de caer en la vulnerabilidad social.

Dicha característica contribuye a explicar los procesos de empobrecimiento que han afectado a las capas medias-bajas, para éstas la contracción del empleo público, el escaso dinamismo de la ocupación en el sector privado y la disminución del poder adquisitivo de los salarios no encuentran en las políticas neoliberales compensación sino la promesa incumplida de que la reactivación de la economía compensará los costos sociales. (Baraibar, 2003). Es decir que a partir del crecimiento económico todos los sectores y estratos sociales crecerían, pero como fue mencionado anteriormente esto no sucedió de tal manera. Entonces observamos cómo las políticas sociales focalizadas les brindan beneficios a algunos dejando a otros por fuera de estos beneficios.

Entonces a modo de síntesis de lo anteriormente mencionado, la protección social durante el neoliberalismo se propone el desplazamiento de la protección social desde la ciudadanía ampliada hacia la reducción focalizada en extrema pobreza, entonces se reduce la intervención social, se apunta a los márgenes de la sociedad a aquellos que se encuentran en extrema pobreza. A su vez “la política social es concebida como conservadora del orden establecido y actuando sobre los efectos disfuncionales del mercado así como la reproducción de políticas de seguridad internacional ante la potencial amenaza que significan las clases sociales “perdedoras de la globalización económica”” (Vecinday, 2010: S/D).

Estas políticas focalizadas fueron legitimadas como un medio esencial para reducir el gasto social y el mantenimiento de una función social mínima por parte del Estado, se otorgaba protección social a los más pobres. Con estos programas focalizados se redujo la participación y responsabilidad del Estado a desarrollar programas mínimos de alivio a la pobreza, temporales, compensatorios, de baja calidad y clientelistas. (Barba Solano, 2013).

Entonces nos encontramos ante una des-responsabilización del Estado con respecto a los problemas sociales y a la protección social, es así, que la responsabilidad recae en el individuo, siendo este el responsable de su propia trayectoria vital. (Castel, 2010). También se comienza a culpabilizar al individuo por su propia trayectoria haciéndolo también responsable de sus propios fracasos.

Se observa como el Estado debe de garantizar la cohesión social asume bajo el modelo económico el papel central de la gestión social de los excedentes de la población, es decir, aquellos individuos que no acceden al mercado de empleo. En momentos de crisis la intervención por parte del Estado es la función de garantizar la cohesión social. (Barba Solano, 2011)

El estado está obligado a sostener una serie de servicios públicos sociales tales como la educación, seguridad social, salud. Aunque comienzan a emerger con mayor intensidad servicios educativos, de salud y de seguridad pública que son privados, esto se da debido a que lo público y administrado por el Estado se encuentra devaluada en cuanto a su calidad. (Barba Solano, 2011). Dicho aspecto también sigue con la lógica neoliberal ya que permite que exista competencia en el mercado por ejemplo en la educación. Comienzan a existir más posibilidades dentro del mercado en cuanto a la educación entonces les permite a los individuos elegir entre lo público y lo privado y

dentro de los privado existen varias opciones, dejando así a lo público devaluado.

Otro factor importante de las políticas sociales en esta época es la consolidación del tercer sector o sector público no estatal el cual es constituido por diversos tipos de organizaciones sin fines de lucro que han trabajado de forma especializada y con grupos sociales vulnerables, éstos reciben apoyo internacional. Entonces las organizaciones filantrópicas se convirtieron en defensores o intermediarios de la población carenciada por ende la responsabilidad social se distribuye dentro de la sociedad y comienzan a participar nuevos actores en la definición e instrumentación de las políticas sociales. (Midaglia, Robertt, 2001).

Como se mencionó anteriormente las agencias internacionales y las corrientes liberales critican al modelo de protección anterior, éstas muestran su apoyo a la identificación de los grupos vulnerables y a la focalización para así reducir el gasto público social. (Baraibar, 2003). Es aquí entonces que se observa un apoyo por parte de los organismos internacionales para la reducción del gasto público social, se evidencia una tendencia creciente de apoyo a programas focalizados en población vulnerable, los organismos internacionales apoyan dichas medidas para así continuar con una lógica liberal.

Los organismos internacionales en especial el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, empiezan a incidir en los países latinoamericanos durante los años 80 y 90, intentando remplazar las políticas proteccionistas por políticas pro-mercado. Se procura la reducción del papel del Estado provocando de esta manera privatizaciones, desregulación económica, desregulación de mercado de empleo (tercerización, informalidad, precariedad), desigualdad social, entre otros. (Vecinday, 2010).

Por parte del Banco Mundial y los otros organismos internacionales se dio la respuesta de las políticas de combate a la pobreza, estas fueron focalizadas, compensatorias, las mismas deberían ocuparse de los individuos incapaces de ingresar al mercado laboral. Estas políticas de combate a la pobreza “implican el desarrollo de estrategias que permitan a los pobres generar ingresos mediante la creación de nuevas oportunidades económicas así como estrategias para elevar el capital humano a través de políticas de educación y salud” (Vecinda, 2010: S/D)

Durante el siglo XXI, el nuevo marco conceptual para la protección social que propone el

Banco Mundial se centra en el manejo social del riesgo. Aquí se introduce la noción de riesgo en la protección social, por riesgo entiende Castel como la probabilidad de sufrir un daño, no es un atributo de las personas o las cosas sino que es una construcción mental. (Castel, 2010).

Entonces la gestión de la protección social orientada en el enfoque de riesgo se inscribe en una misma lógica, es decir que se valoran comportamientos con base de datos poblacionales, en este sentido, el enfoque de riesgo es incorporado en la intervención social como un instrumento de trabajo. (Vecinday, Mitjavila, 2011).

Este enfoque de riesgo se convierte en un buen mecanismo para entender quienes son aquellos que poseen el “derecho” a una determinada prestación y quiénes no. “Focalizar con base en riesgos significa establecer, a partir de la determinación de ciertas características y comportamientos individuales, predefinidas técnicamente, un recorte dentro de un conjunto poblacional”. (Vecinday, Mitjavila, 2011:83).

El riesgo y los factores de riesgos comienzan a ser asociados con individuos y grupos poblacionales específicos. Entonces las estrategias de gestión de riesgo se basan en el comportamiento de los individuos y su modo de vida. Se llega a la necesidad del control de riesgo por parte de grupos e individuos que se encuentran en situación de riesgo. (Ortega, Vecinday, 2011). Se comienza a asumir que existen comportamientos, acciones, modos de vida que son indicados, correctos y otras que no lo son, por ende se trata de actuar sobre aquellas familias o individuos que se asume que su comportamiento o modo de vida no es la adecuada.

Según Castel una sociedad de riesgo es aquella que se convierte cada vez más en una sociedad de individuos, es también una sociedad en la cual aumenta la incertidumbre ya que las regulaciones colectivas para dominar los avatares de la existencia se encuentran ausentes, es por este motivo que la referencia del riesgo se vuelve omnipresente, llevando así a una sociedad de riesgo. (Castel, 2010).

Además del fomento de las políticas sociales focalizadas y de la participación de los organismos internacionales en dichas políticas se fomenta a su vez la participación de los beneficiarios en los programas, el cual se denomina como “desarrollo comunitario”. (Leguizamon, 2002). A partir de dichas características se observa como en las políticas sociales se impregna de la

ideología neoliberal, la cual establece que el Estado no debería intervenir en los asuntos sociales.

Se busca que los beneficiarios estén involucrados en los distintos procesos del programa tanto como la ejecución y la evaluación de los mismos. Es necesario un análisis de dicho aspecto, ya que si bien la participación puede poseer ventajas, también puede tener desventajas, ya que se entiende que para la participación es necesario tener recursos y como sabemos las familias pobres desarrollan sus vidas en escenarios de mucho esfuerzo por ende en muchas ocasiones a éstas se les dificulta participar de los mismos programas que son beneficiarios. Entonces la dimensión participativa tiende a beneficiar a aquellos que poseen mayor capacidad de presión y acción colectiva los cuales generalmente no son la población más pobre. (Baraibar, 2003).

Además se agrega la lógica de la responsabilidad individual por su propia trayectoria, se incentiva a los individuos beneficiarios a participar en los programas de los cuales son usuarios como forma de que se responsabilicen por su propia situación.

Como anteriormente se mencionó y a modo de ejemplificar, para alcanzar los fines políticos anunciados y alcanzar los objetivos del neoliberalismo, en materia social se privilegió el recorte de las políticas sociales, privatizando y estableciendo criterios restrictivos en cuanto a la selección de los beneficiarios. Una versión de dichas estrategias sociales son las llamadas Transferencias de Renta Condicionada que se extendieron por Latinoamérica desde mediados de los años 90 hasta la actualidad, las mismas están focalizadas en segmentos de la población y ofrecen un conjunto básico de prestaciones y establecen contrapartidas. (Midaglia, 2012). Las mismas son un claro ejemplo de las políticas sociales que emergieron en dicha época y que aún continúan existiendo.

Éstas están dirigidas a enfrentar situaciones de extrema pobreza, que en su mayoría contaron con recursos de organismos internacionales. En dicho contexto es que se buscó suplantar las políticas sociales con proyectos de última generación formulados sobre la base de un conjunto de parámetros medibles y evaluables. (Midaglia, 2012)

Para seguir ejemplificando se pueden identificar al menos tres diferentes configuraciones de políticas sociales que emergieron en éste período, por un lado se encuentran los servicios que reformularon sus prestaciones manteniendo una orientación universalista e intentaron modernizar la estructura organizativa que disponían, por otro lado se ubican una serie de tercerizaciones de

programas sociales que estaban dirigidos a grupos poblacionales específicos, y por último se encuentran un conjunto de nuevos programas sociales enfocados en atender la pobreza extrema. (Midaglia, 2009).

A partir de 1985 se comenzaron a atender las demandas y a elaborar políticas sociales vinculadas a la infancia, género y juventud, ya que antes esta población no formaba parte del tradicional sistema de protección uruguayo, la mayoría de las necesidades de dichos grupos se atendía a través de clásicas políticas sectoriales. (Midaglia, 2009).

La aprobación de estas nuevas estrategias de protección estuvo asociada con el nuevo paradigma de políticas sociales caracterizado por la tercerización de servicios sociales, la participación de la sociedad civil, la focalización en las acciones y en los beneficiarios y la integralidad de las prestaciones. (Midaglia, 2009). A continuación se describirán las políticas sociales e instituciones creadas en los años 90 en el país, las cuales son un ejemplo de las políticas sociales neoliberales, estas se encuentran vinculadas y son funcionales al modelo de desarrollo económico. Se mencionarán las políticas vinculadas a la infancia, juventud y a las mujeres, los que son un ejemplo de los beneficiarios de las políticas sociales focalizadas.

Con respecto a las políticas vinculadas a la infancia existió una innovación institucional completa, se incluyeron al interior del organismo público a cargo de esta temática; el Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU), con innovación institucional completa que refiere a la aprobación de un paquete de tercerizaciones de programas que supuso una serie de reordenamientos organizativos típicos, la creación de unidades específicas y la aprobación de mecanismos de regulación en las que primaron criterios jurídicos-contables. (Midaglia, 2009). Como se ha mencionado la infancia fue una de las poblaciones que más se atendió debido a que esta ante el cambio de modelo económico fue una de las poblaciones más afectadas, por ende se crearon una serie de programas para atender a dicha población.

En cuanto a las políticas vinculadas a la juventud, se creó en 1990 una nueva organización política el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el mismo ha tenido una inserción precaria dentro de la estructura pública y ha pasado por diversas dependencias jerárquicas. Por último en referencia a las políticas de género, se creó en 1986 una entidad especializada en cuestiones de género en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura y en 1991 se refundó, dando lugar al

Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Este instituto como promotor de programas de la temática su desempeño fue muy reducido y de escaso impacto. A su vez existieron algunos programas que tomaron a mujeres de tipo focales siendo mujeres de poblaciones vulnerables sus beneficiarias. (Midaglia, 2009)

Las políticas e instituciones mencionadas como se puede apreciar no fueron muchas y además no fueron de calidad, pero se aprecia las características mencionadas de las políticas de los años 90. Se observa como claramente se apuntó a sectores vulnerables y se trató la temática de género y juventud, pero no abarcó a toda esta población sino se enfocan en la población vulnerable.

A partir de lo mencionado y como modo de cierre de este capítulo, podemos entender que las políticas sociales se corresponden con las exigencias del mercado interno y mundial, es decir, vemos una correlación entre los principios económicos con las políticas sociales implementadas en la ideología neoliberal.

En la ideología neoliberal la parte social ha sido secundaria y marginal a la política económica. “El neoliberalismo se opone a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. Sostiene que el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes “naturales” son la familia, la comunidad y los servicios privados”. (Baraibar, 2003:266). A partir de esta concepción de lo social que posee el neoliberalismo se puede vincular las políticas sociales focalizadas responsabilizan al individuo y a su familia de su situación y a su vez se relaciona la forma de concepción de los problemas sociales con la forma de combatirlos.

Al momento de observar las políticas sociales ejecutadas bajo un modelo neoliberal podemos afirmar que estas están destinadas a los individuos más carenciados y vulnerables de la población, se trata de seleccionar como beneficiarios de las políticas y programas a aquellos que no acceden al mercado de empleo. Además la política social es visualizada como una medida para acallar a las masas e intervenir mínimamente en los asuntos sociales.

Con dicho aspecto se puede visualizar como se correlaciona la lógica neoliberal con la implementación de políticas sociales. Ya que se reduce por completo las acciones del Estado focalizando las políticas sociales en los más vulnerados y se apunta a mercantilizar otros bienes y

servicios para así generar competencia en el mercado.

Podemos observar que existe un fuerte componente de responsabilidad individual, por ende las acciones que se efectúan en torno a la pobreza son políticas sociales vinculadas al individuo y se responsabiliza al mismo de su propia situación, sin tener en cuenta los componentes estructurales que llevaron a aquel individuo se encuentre en esa situación –pobreza, vulnerabilidad, exclusión-.

En cuanto a la política asistencial en la etapa del estado capitalista neoliberal, se orienta a la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas sobre grupos percibidos como portadores de mayor riesgo en la nueva estructura socioeconómica. De esta manera se multiplicaron las intervenciones en forma de programas sociales con objetivos, plazos, financiamientos limitados, con transferencia de responsabilidad a los sectores no estatales en la gestión de las políticas. Estos programas sociales se basaron en la intensificación de la focalización de la intervención en necesidades y en grupos específicos. (Soldano, Andrenacci, 2005).

A continuación se explicará y analizará el cambio de gobierno, éste es un gobierno de izquierda por ende observaremos cuales fueron los cambios introducidos por dicho gobierno y además analizaremos en especificidad las políticas sociales que emergen bajo un gobierno de izquierda.

Capítulo II: Izquierda en el poder y cambios introducidos por dicha fuerza política.

En el presente capítulo se tendrá en cuenta los procesos históricos que llevaron a una fuerza política de izquierda al poder, a su vez se explicará los cambios introducidos por ésta, haciendo hincapié en las reformas vinculadas a la asistencia de la población vulnerable. Para dicho objetivo se tendrá en cuenta el rol del Estado durante el gobierno del Frente Amplio, teniendo en cuenta la creación del Ministerio de Desarrollo Social como una iniciativa del Estado de hacer frente a los problemas de la pobreza existentes en el país. Para finalizar el capítulo se incorporaran los debates existentes en cuanto a las políticas sociales.

2.1: Izquierda en el poder ¿Una nueva etapa para las Políticas Sociales?

En Latinoamérica en especial en el Cono Sur a partir de los primeros años del Siglo XXI los gobiernos de izquierda han ido predominando. Estas nuevas administraciones sustituyeron a aquellas cuya conducción política se basaba en la instrumentación de reformas basadas en el mercado como agente económico y social. (Midaglia, Antía,2011).

Si se observan las victorias electorales de los líderes de izquierda en América Latina es posible afirmar que existen similitudes con respuestas históricas a situaciones de crisis, como el apoyo de una base social heterogénea, contra a las elites tradicionales, movilización de un líder carismático y un evento disparador como por ejemplo la crisis económica. (Filgueira, 2013). En el caso de Uruguay tenemos el ejemplo del Frente Amplio, que con Tabaré Vázquez como líder carismático llegó al poder luego de la crisis del año 2002.

Existen amplias expectativas de los ciudadanos en torno a que la izquierda en el gobierno constituirían la posibilidad de aliviar las diversas situaciones de vulnerabilidad social, en este sentido, "(...) el comportamiento electoral de diversos grupos poblacionales tendió a orientarse en parte por el supuesto de que estos nuevos partidos poseían un repertorio de líneas de acción capaz de retomar el crecimiento económico y asegurar niveles aceptables de protección que podrían mejorar las condiciones de vida de importantes segmentos sociales".(Antía; Midaglia, 2011:21). Estas expectativas se dan también debido a los discursos que tiene la izquierda en cuanto el alivio a la pobreza y la importancia de realizar acciones que intenten terminar con esta. En Uruguay el Frente Amplio se puso como objetivos el crecimiento económico y la eliminación de

la pobreza para esto se planteo el Plan de la creación del MIDES y junto a este la creación del PANES.

En el año 2005 en nuestro país por primera vez en la historia el gobierno fue comandado por la izquierda política. Este gobierno tuvo que enfrentarse a grandes adversidades dentro de las cuales se encuentran, la profunda crisis social, la población en situación de pobreza superaba los índices históricos, el endeudamiento público. Este marco en el cual se encontraba el país condicionó las acciones desarrolladas por el gobierno, particularmente en las acciones vinculadas a la protección social. (Midaglia, Antía, 2011).

El patrón adoptado por el nuevo gobierno se orientó a recuperar el intervencionismo estatal, impulsar reformas o revisiones sectoriales como en la salud, empleo, educación y además fortalecer e institucionalizar el componente de la asistencia social. (Midaglia, 2013). “En materia de reestructura organizativa, el objetivo central del programa del FA era construir un Estado con capacidad para ser un actor central y proactivo en el desarrollo productivo y en la construcción de igualdad e integración social” (Narbondo, Fuentes, Rumeau, 2010: 35).

Podemos visualizar como el Frente Amplio además de apuntar al desarrollo económico apunta también a obtener buenos resultados en cuanto a lo social. Se considera que el crecimiento económico es condición necesaria para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, pero esto no es suficiente sino que el crecimiento económico no debe de ser un fin en sí mismo, sino un instrumento para redistribuir la riqueza. Como resultado observamos que de hecho la desigualdad ha disminuido. (MIDES, 2014). Entonces a diferencia en la etapa neoliberal en este período se intenta que el desarrollo económico vaya acompañado del desarrollo social. Como ya se mencionó durante la etapa neoliberal se asumía que si existía crecimiento económico todos iban a aumentar sus riquezas pero no se pensó en la distribución de la misma.

Además del interés por la pobreza extrema el gobierno frenteamplista desarrolló otras medidas tanto en la educación, salud y en cuanto a las políticas laborales. Se reinstalaron los consejos de salarios lo que implicó la activación de los mecanismos de negociación colectiva para disminuir los conflictos distributivos entre el capital y trabajo. La aplicación de esta política es significativa ya que Uruguay pasó por un largo período de desregulación laboral. Una de las novedades que tuvo esta medida fue la incorporación de los asalariados rurales. (Midaglia, Antía,

2007). A partir de dicha acción podemos entender que el Frente Amplio asume que el mercado no se debe autorregular a la vez que tampoco el empleo se debe regular por sí solo sino que es necesario el rol del Estado y restablecer los acuerdos en cuanto al empleo.

En cuanto a la educación pública no fue objeto de grandes cambios, mientras que en el área de la salud existieron ambiciosas reformas con la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el cual se plantea como objetivo el acceso universal a los servicios de salud, es llevado a cabo por principios de equidad, calidad y descentralización. (Midaglia, Antía, 2007).

Dentro de este contexto el Frente Amplio le otorgó principal importancia a la agenda social, es así que bajo el lema de “Uruguay Social”, se ofreció otorgar respuestas al panorama social crítico, a su vez se atendieron las demandas de los actores aliados a esta fuerza política como los sindicatos. (Midaglia, Antía, 2011).

El frente Amplio se enfrentó a altos índices de pobreza e indigencia por ende uno de los principales temas en la agenda de gobierno fue el desarrollo de políticas para atender a esta población. Estos planes fueron el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y El Plan de Equidad. Estos son transferencias monetarias dirigidas a hogares pobres y son condicionadas ya que establecen contraposiciones en educación, salud y participación en actividades comunitarias. (Midaglia, Antía, 2011).

Este tipo de políticas fueron focalizadas ya que apuntaban a hogares pobres con menores de dieciocho años. Esto puede ser debido a la situación que vivía el país debido a la crisis económica. Si bien estas políticas son focalizadas al igual que en los años 90 se puede observar que estas políticas dirigidas al alivio de la pobreza se suma una medida institucional, esto es, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

2.2: Institucionalización de las Políticas Sociales: Creación del Ministerio de Desarrollo Social: (MIDES).

La creación del Ministerio de Desarrollo Social resulta relevante de analizar ya que implica la necesidad de la institucionalización de las políticas sociales, anteriormente las políticas sociales se encontraban aisladas o siendo administradas por ONG'S, entonces resultaba pertinente crear una entidad como el Ministerio de Desarrollo Social que se encargue de articular las políticas sociales que ya existían y además que se encargue de administrar las nuevas políticas sociales.

Además uno de los principales argumentos para la creación de los Ministerios sociales fue el aumento de la pobreza consecuencia del ajuste económico de los años 90. Estos Ministerios que han sido creados en América Latina se especializan en el tratamiento de problemas sociales los cuales predominan aquellas poblaciones con insuficiencia de ingresos, también trabajan temáticas de género, etnia, diversidad sexual, entre otros. Estos Ministerios Sociales son responsables de llevar adelante las iniciativas protectoras dirigidas a estas poblaciones. (Vecinday, 2013). Dicho aspecto es visualizado en el caso Uruguayo con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el cual se encarga de articular las políticas sociales dirigidos a la población vulnerable y además tiene a su cargo políticas y entidades que se especializan en temas de género, juventud – INJU- y discapacidad –PRONADIS-.

No hay lugar a duda que la creación de dichos Ministerios es un indicador político de institucionalización de las políticas sociales orientadas a mitigar y a abordar las situaciones de pobreza extrema y exclusión social. Significó "(...) un acuerdo político que involucra diferentes decisiones: la relativa a tratar públicamente las problemáticas de vulnerabilidad social, la referida a readecuar el organismo estatal a través de una ley que autoriza la creación de organismos de alto rango institucional y, por último, la correspondiente a la asignación de un presupuesto específico para cubrir sus costos operativos –personal, infraestructura, líneas de acción, programas, etc- que permitan llevar a cabo los cometidos y las funciones que se le estipularon a estas entidades" (Szekely en Midaglia, Castillo, 2010: 170).

El Ministerio Social Uruguayo fue creado en marzo del 2005 a través de la ley 17.866, en donde los principales argumentos para su creación estuvieron referidos a la necesidad de contar con un encuadre institucional para instrumentar, coordinar y monitorear los programas ejecutados

destinados a la población vulnerable y a la vez propiciar la articulación y coordinación de las prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo. (Midaglia, Castillo, 2010).

El Ministerio de Desarrollo Social tiene como responsabilidad realizar una visión estratégica y global de las políticas sociales, para así poder realizar la coordinación, monitoreo de éstas. Tiene como objetivo administrar, coordinar y evaluar el conjunto de políticas sociales que son implementadas por los diferentes organismos de administración pública. (MIDES, 2014)

El Ministerio intenta otorgarle una reorganización al área de la asistencia pública, a través de la coordinación de la ejecución de diferentes planes y programas. Este Ministerio incorpora a diferentes institutos sociales, los cuales hacen referencias a las nuevas emergencias sociales originadas en nuestro país. Estos institutos son INAU (Instituto Nacional de Niños del Uruguay); INAMU (Instituto Nacional e la Mujer); INJU (Instituto Nacional de la Juventud). Articulando así los diferentes Programas Sociales como Uruguay Trabaja, Uruguay Clasifica, Jóvenes en Red, Tarjeta Uruguay social, Monotributo Social, Emprendimientos Productivos, Asignaciones Familiares, entre otros. (MIDES, 2013)

A partir de esta medida de la creación de dicho Ministerio, se pone en evidencia la importancia que le dio el gobierno a la temática de pobreza y vulnerabilidad, en este sentido, se puede observar como el Estado se encuentra volviendo a tomar responsabilidad de los asuntos sociales y teniendo en cuenta que el mercado no es el distribuidor del bienestar. (Midaglia, Antía, 2011). Además de la vulnerabilidad social el MIDES prioriza las áreas de juventud, mujer, familia, adultos mayores y discapacidad. (Midaglia, Castillo, 2010).

Actualmente a este ministerio se lo asocia con un ministerio exclusivo para pobres, es decir, que solo atiende a la población vulnerable. Si bien éste al comienzo tuvo como objetivo actuar sobre la población más carenciada, a futuro apunta a poder cubrir las necesidades de toda la población. Pero el hecho de la creación de un ministerio que se dedique “a lo social” en especial a la población vulnerable implica que se ha comenzado a creer que el Estado si debe de actuar en los problemas sociales y que solo el mercado no alcanza, sino que es necesario de la participación del Estado.

A continuación en el próximo segmento de esta monografía se explicará y analizará las

políticas sociales que surgieron en la etapa frenteamplista, cuales son las características de dichas políticas y los debates actuales que existen en torno a estas. También se tendrá en cuenta las diferencias que existen entre las políticas sociales actuales con las de los años 90 bajo la ideología neoliberal, se verá allí que si bien en los discursos se encuentran diferencias en los hechos y la manera de implementar estas políticas todavía siguen existiendo varias similitudes.

2.3: Políticas sociales en el periodo frenteamplista.

En el siguiente apartado de la monografía se describirá y analizará las políticas sociales que surgieron durante los gobiernos del Frente Amplio, se tendrá en cuenta el contexto en el que estas surgen, la focalización que se utiliza actualmente y el rol del Estado.

Es necesario tener en cuenta que las nuevas políticas sociales que surgen durante el período de gobierno del Frente Amplio se dan luego de que el país sufra una gran crisis económica la cual provocó desempleo, aumento de la pobreza y desigualdad, por ende luego de esta crisis económica el gobierno debió enfrentar en el campo de políticas sociales a grandes retos a atender, el incremento de la pobreza y la indigencia, infantilización de la pobreza, concentración de la pobreza en las generaciones más jóvenes, nuevos fenómenos sociales de exclusión social y la segregación residencial. (De Armas, 2010).

Las principales políticas que el Frente Amplio ejecutó a partir del 2005 evidenciaron que la población infantil y joven fueron beneficiarios de varios programas ejecutados por el gobierno. Programas de carácter de asignación de recursos como el Plan de Emergencia, el Plan de Equidad, la tarjeta alimentaria y también programas socio-educativos y de salud. (De Armas, 2010).

Esta iniciativa por parte del gobierno de crear más programas de apoyo a niños y jóvenes se ve debido al aumento de niños en situación de vulnerabilidad socio-económica, debido a la crisis económica que el país había experimentado principalmente en el año 2002, se llega al fenómeno de “infantilización de la pobreza”.

Los gobiernos del Frente Amplio estuvieron caracterizados por la importancia que se le dio a la agenda social y a la lucha contra la pobreza y la miseria. En este período se desarrollaron las políticas sociales de transferencias contributivas y no contributivas a sectores vulnerables, estas políticas son focalizadas, emergentes y luego articuladas institucionalmente en políticas de atención permanentes. Entre las políticas de transferencia de ingresos la más relevante fue el Plan de emergencia social (PANES), este programa tuvo como objetivo abordar los problemas sociales, la población objetivo fue la población que se encontraba en situación de pobreza extrema. (Moreira, Delbono, 2010).

Resulta pertinente hacer referencia y explicar dicho plan ya que fue la respuesta inmediata que se dio por parte del gobierno ante los problemas que surgieron a partir de la crisis del 2002. Además fue el primer Plan ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con el BPS, implicó la necesidad de que el Estado se tiene que hacer responsable de las problemáticas sociales y realizar acciones en torno a éstas.

El nuevo régimen de Asignaciones Familiares es un programa que se encuentra enmarcado dentro del Plan de Equidad, el mismo entra en vigencia el Primero de Enero del año 2008 sin fecha de finalización; planteándose asegurar que las y los habitantes de esta nación (Uruguay) tengan posibilidades para el desarrollo de una vida digna ya que es uno de los derechos fundamentales que propician la condición de ciudadano/a, dicho planteo es responsabilidad de la sociedad y del Estado. (BPS, 2013)

El Plan se enfoca en brindar protección a quienes la necesitan, amparar a la población garantizando sus derechos fundamentales y hacerlo durante toda su vida, construyendo equidad. (BPS, 2013). Aquí se observa como aparece el discurso de los derechos fundamentales los cuales serían reivindicados por acceder al programa, es posible analizar dicho aspecto, es decir, si es posible garantizar los derechos fundamentales de los beneficiarios de un programa siendo este una entrega de dinero mensual. Se observa actualmente que esto no es así ya que las personas que acceden al plan son sólo beneficiarias de dicho plan y no sujetos de derechos.

Entonces, si bien el PANES no estuvo dirigido exclusivamente a niños y adolescentes en situación de pobreza extrema, la definición normativa y operativa de los sectores poblacionales a cubrir implicaba atender a esta población. Según estimaciones del Ministerio de Desarrollo Social seis de cada diez personas cubiertas por el programa tenían menos de 18 años de edad. Entonces podemos apreciar que la mayoría de beneficiarios de dicho programa fueron niños y jóvenes. (De Armas, 2010).

A su vez se fomentaron programas como “Trabajo por Uruguay”, el cual es ahora denominado como “Uruguay Trabaja”, el programa de apoyo alimentario y el de atención a la emergencia sanitaria. Luego de finalizado el PANES se ejecuto el Plan de Emergencia. (Moreira, Delbono, 2010). Dicha acción de continuar con las asignaciones familiares implica la creencia de que con dos años de ejecución del plan no fue suficiente, si bien algunas personas cambiaron su

situación esto no se dio en su mayoría sino que siguen personas bajo la línea de pobreza, por ende se siguieron con medidas intentando cambiar dicha situación.

A partir de dicho aspecto observamos como para las políticas sociales la población beneficiaria sigue siendo los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad al igual que en las políticas de los años 90. Esta población sigue siendo la más desprotegida por tanto se siguen realizando un conjunto de acciones para mejorar su situación. Pero estas políticas siguen siendo focalizadas y de poco alcance, generando en los niños y jóvenes dependencia del programa en el que se encuentra inmerso.

El gasto público dirigido a la infancia se vio en aumento debido a los programas impulsados en los años entre 2005 y 2009, la participación del gasto público social infantil en el PBI creció desde 4% en 2004 a 5.5% en 2009. (De Armas, 2010). A diferencia de la etapa neoliberal se ve un aumento del gasto público social evidenciando que en el actual período se da un incremento de la importancia que se les da a las políticas sociales.

Durante el período frenteamplista se observa un aumento del Gasto Público Social hacia las mujeres, individuos residentes en el interior y jóvenes, es decir, que se aumenta el Gasto Público Social a aquellos grupos poblacionales considerados más vulnerables en donde también se aprecia un aumento de responsabilidad por parte del Estado ante estas poblaciones más vulnerables. (Moreira, Delbon, 2010).

Si bien durante la etapa de gobierno del Frente Amplio el Estado se responsabiliza de los problemas sociales y realiza acciones para atender a la población vulnerable, todavía se mantiene un Estado Social de tipo Híbrido. "Ese Estado Social combina distintos principios de acceso a los bienes sociales, aunque mantiene una fuerte presencia de mecanismos colectivos en la gestión de riesgos sociales. En tal sentido, el sistema de políticas sociales cuenta con un régimen de seguridad social y de salud montado sobre el mercado de empleo formal, al que se agregan políticas universales en materia educativa y un conjunto de políticas de asistencia orientadas al alivio de la pobreza." (Midaglia, Antía, 2011: 43). Entonces todavía no existe un sistema de protección completo para aquellos individuos que no accedan al mercado formal, todavía el sistema de protección depende de que los individuos accedan al mercado formal, entonces, no se está teniendo en cuenta el contexto en el cual se aplica este modelo de protección ya que asistimos a

grandes cambios en torno al mercado laboral en el cual no todos acceden a un empleo formal.

Es pertinente mencionar que desde el 2005 cuando el Frente Amplio asume el poder político del país, las políticas sociales desarrolladas se inscriben en el marco de la denominada Reforma Social cuyo objetivo es asegurar los derechos de todos los habitantes del Uruguay en condiciones de igualdad y garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales, prestaciones sociales y al trabajo digno. “La característica principal de la Reforma Social se refiere a su desmercantilización a través de la separación entre la contribución al financiamiento de la política social y el acceso a los bienes y servicios aportados por esta, lo que se resume en la frase “De cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades”” (MIDES, S/D: 1).

Entonces esta Reforma Social vincula políticas sociales universales con acciones focalizadas y toma en cuenta tres dimensiones de la población, las cuales son, el conjunto de habitantes del país, la población en situación de pobreza y vulnerabilidad y la población en situación de pobreza extrema. Entonces las políticas sociales están compuestas por reformas universales para asegurar la igualdad en la sociedad brindando a la población salud, educación, vivienda y trabajo. (MIDES, S/D).

Esta reforma se inscribe en la estrategia de mediano y largo plazo definido en 2007 por el Plan de Equidad, se asume necesario un cambio en la matriz de protección social, resulta también de importancia que exista una relación entre desarrollo económico con la idea de justicia social. Aquí la estrategia se orienta a la reducción de la pobreza, segmentación y desigualdad. (MIDES, 2008).

A su vez la Reforma Social lleva a cabo acciones para actuar sobre los sectores vulnerables de la población a través de una red de asistencia e integración social denominada RAIS, en donde el objetivo es la integración e igualdad. Está destinada a atender problemas sociales vinculados a la pobreza y al riesgo de caer en ella o vulneración de derechos. Se plantean atender situaciones de vulnerabilidad social con el horizonte de la integración social lo que implica orientarse hacia los servicios universales de calidad y mercado de empleo formal. (MIDES, S/D).

Desde el discurso que da el MIDES de la Reforma Social se afirma que las políticas sociales ejecutadas desde el 2005 se diferencian de los programas de pobreza de los años 90, porque se

comienzan con acciones focalizadas para así luego los individuos puedan acceder a los servicios universales. Se puede observar como se trata de diferenciar los programas sociales realizados en los años 90 con los que actualmente se ejecutan, afirmando que éstos son garantizadores de derechos sociales y que a partir de acciones focalizadas luego se llegarán a cubrir los servicios universales.

El actual gobierno a través del MIDES y otros organismos ha elaborado varias políticas sociales, las mismas en su mayoría han sido focalizadas, las cuales se orientan a la protección hacia los grupos más vulnerables. Por ejemplo se fundamenta la focalización del Plan de Equidad, se afirma que se optó por utilizar un mecanismo de identificación de los beneficiarios que permitiera una mejor aproximación a los niños y adolescentes con mayor vulnerabilidad socio-económica. (Amarante, en Vecinday, 2013). Entonces allí vemos como se justifica la utilización de la focalización como mecanismo para llegar a la población que supuestamente más lo necesita, en este caso serían los niños y jóvenes.

También se da la discusión en torno a cómo construir un instrumento “justo” para identificar a los más vulnerables o a los merecedores de asistencia. “La creciente tecnificación del campo asistencial con la consecuente demanda de conocimiento experto especializado ha producido transformaciones en la división del trabajo técnico-profesional. Es así que la identificación de los pobres merecedores de ayuda dejó de ser monopolio de la práctica profesional del Trabajo Social”. (Vecinday, 2013: 710). Comienzan a emerger mecanismos que seleccionan a los beneficiarios de un programa por medio de criterios estadísticos por ende el trabajador social o aquel trabajador que realice la visita o consulta con el posible beneficiario solo debería ingresar un conjunto de aspectos tanto económicos, educativos o de la vivienda y a partir de allí se sabría si el individuo puede ser o no beneficiario de un programa social.

Actualmente en varios programas especialmente en aquellos ejecutados por el MIDES, en el caso de las AFAM-PE, la población receptora de los beneficios son definidos por su condición de vulnerabilidad la cual es determinada según criterios estadísticos, en donde se tiene en cuenta, los ingresos del hogar, condiciones habitacionales, composición del hogar, características de sus integrantes, condición sanitaria. En el caso uruguayo los responsables de la creación del índice denominado como Índice de Carencias Críticas fueron economistas de la Universidad de la República. (Vecinday, 2013).

Los gobiernos del Frente Amplio no se limitaron sólo a las políticas focalizadas sino que intentaron vincular estas iniciativas con la matriz de protección social ya existente. Por ejemplo se puede observar como al comienzo del primer gobierno frenteamplista luego de la crisis del 2002, se respondió ante la emergencia social con políticas focalizadas de distribución monetaria, luego se pasó a un sistema más complejo en que las políticas focalizadas se articulan y dan acceso a prestaciones universales como capacitación para el empleo. (Narbondo, 2012).

El programa del Frente Amplio del 2014 plantea “impulsar un sistema de bienestar de tipo universalista por creación, ampliación y extensión de los derechos sociales universales con prestaciones de calidad para todos”. (Midaglia, Antía en Narbondo, 2012, 312). Dicho aspecto es necesario analizar, es decir a partir de las políticas focalizadas se intenta llegar a la universalidad y a garantizar derechos pero como anteriormente se mencionó dicho aspecto no es visualizado.

La lógica de la universalización se articula con el programa y los discursos del Frente Amplio, en relación de complementariedad con las políticas focalizadas. Se plantea que las políticas focalizadas no sean una alternativa a los derechos sociales universales en los servicios esenciales sino que sean éstas un complemento destinado a apoyar a los sectores más empobrecidos de la población. (Narbondo, 2012). Pero en la actualidad y en los hechos vemos que si las políticas focalizadas se están tomando como alternativa a derechos sociales.

El trabajo de la focalización implicó esfuerzos organizacionales, investigación científica y tecnológica, y de desarrollos conceptuales, impactando en el desarrollo de las políticas sociales del país. (MIDES, 2014)

Podemos observar como a partir del gobierno del Frente Amplio cambian los discursos en cuanto a la pobreza y la desigualdad, siendo la disminución de la desigualdad medio para lograr el desarrollo, el crecimiento económico debe estar relacionado con el desarrollo social, es decir, se trata de redistribuir la riqueza. Por dicho motivo se comienzan a ejecutar varios planes y proyectos los cuales tienen el objetivo de la distribución de la riqueza. Estos programas apuntan a la población vulnerable, la cual luego de la crisis del 2002 se encuentra desprotegida.

A su vez en los discursos sobre las políticas sociales actuales comienza a surgir la categoría de derechos sociales y como las políticas sociales focalizadas que se comenzaron a ejecutar sería

un paso previo para acceder a la universalidad y así poder garantizar los derechos sociales de la población.

Si bien en los discursos políticos e institucionales la temática de derechos y de igualdad emerge habitualmente se puede observar como en las políticas sociales ejecutadas esto no se observa tanto, ya que las mismas siguen siendo de carácter focalizado ya que apunta al sector vulnerable de la población y aquellos que no acceden al mercado de empleo siendo de esta manera infantilizados y haciéndolos responsables de su propia situación.

Se sigue focalizando en los más pobres generando en aquellos que son beneficiarios de un plan el estigma. A partir de lo redactado podemos encontrar que se siguen observando características asociadas a las políticas sociales de los años 90 con las políticas sociales que surgen a partir del asenso del Frente Amplio en el poder. Dichos aspectos que se observan similares a las nuevas políticas sociales son por ejemplo el manejo del riesgo como categoría para seleccionar a los beneficiarios, es decir, se toma determinadas características de los individuos que se asumen que si un individuo posee dichas características estará propenso al riesgo social, por ende se intenta que estos individuos accedan a determinados beneficios que se asumen que aportarán para que los individuos ya no sean portadores de las características consideradas propensas al riesgo.

A su vez estos programas también son focalizados en la población vulnerable y si bien actualmente existen otros mecanismos de selección de los beneficiarios como por ejemplo los criterios estadísticos que se utilizan para la selección de los beneficiarios del Plan de Equidad igual se sigue focalizando en la población más pobre y vulnerable.

Además desde el gobierno se posee un discurso en cuanto a los derechos sociales y como a partir del acceso a las políticas sociales focalizadas se llegará a acceder a las políticas universales. Pero dicho aspecto en este momento no es visualizado. Seguimos observando individuos que dependen de la política social focalizada y que no pueden acceder a las políticas universales por ende tampoco a sus derechos sociales debido a que como anteriormente se mencionó, las políticas focalizadas no garantizan derechos sociales en sus beneficiarios.

También se da una individualización de los problemas sociales, por ende las respuestas que

se dan a los problemas que emergen y como consecuencia las políticas sociales se enfocan en modificar las conductas y modos de vida de los individuos. Por ende no se tiene en cuenta el contexto social el cual origina estos problemas sociales.

Por ejemplo los programas de capacitación para jóvenes se enfocan en cambiar las conductas de éstos ante la educación y el empleo sin tener en cuenta la totalidad, es decir, sin tener consideración de las transformaciones existentes tanto en la educación como en el empleo que deja a muchos jóvenes fuera de este sistema. De esta manera asistimos a un triunfo de la ideología neoliberal en donde los problemas sociales son tratados como problemas individuales y a partir de esta concepción se elaboran diversas políticas y programas sociales que intentan modificar acciones y modos de vida individuales, culpando de esta manera al individuo de su propia trayectoria vital.

Un aspecto pertinente a destacar es que en los textos institucionales del MIDES se reconocen cinco formatos de focalización estas son, socio-económica, biológica territorial, institucional y aquellos dirigidos a empleados públicos en situación de vulnerabilidad. El tipo de focalización socioeconómica atiende a las características socioeconómicas que inciden en la supervivencia de los individuos, la focalización biológica atiende a los grupos considerados vulnerables debido a la posesión de características biológicas como la edad o el sexo. En la focalización territorial la población objetivo son aquellos individuos que residen en un barrio o localidad con alto índice de pobreza. En cuanto a la focalización institucional refiere a focalizar sobre aquellos individuos que asisten a una institución dada y que esta institución de por si atiende a población vulnerable. Y por último la focalización dirigida a empleados públicos se dirige a empleados públicos con bajos ingresos por ende son compensados con prestaciones bonificadas o especiales. (MIDES, 2010). Se observa como emergen distintos programas sociales con este tipo de focalización, en el próximo capítulo analizaremos a partir de la explicación de los programas prioritarios que tipo de focalización presenta cada uno.

En el último período de gobierno la condición socioeconómica de los hogares es uno de los métodos de focalización más utilizado. (MIDES, 2010). En el último capítulo de esta monografía se explicará y analizarán los últimos programas sociales que se han considerado como programas prioritarios, los cuales toman como beneficiarios a la población vulnerable, niños, mujeres y jóvenes. En dichos programas se puede apreciar que son focalizados y presentan los tipos de

focalización previamente explicados.

Para finalizar este segmento podemos concluir que las características principales de las políticas sociales durante los dos gobiernos del Frente Amplio son la focalización en la población más vulnerable, siendo los jóvenes y niños los beneficiarios de los programas, pero se afirma desde los textos institucionales o desde los discursos políticos que a partir de las políticas focalizadas el individuo luego será capaz de acceder a las políticas sociales universales y a sus derechos, dicho aspecto puede ser analizado ya que a partir de la observación de la realidad se visualiza que esto no sucede, otra característica es el aumento del gasto público social comparado con el gasto público social de los años 90, además se creó el Ministerio de Desarrollo Social siendo este una demostración de que el mercado no es el mejor distribuidor del bienestar social sino que el Estado debe de intervenir en los problemas sociales.

A continuación en el próximo segmento de la monografía se plantearán los debates existentes en cuanto a las políticas sociales. Podemos apreciar como en la actualidad los debates en cuanto a las políticas sociales se han acentuado ya que actualmente existen más cantidad de estas y además el gobierno actual le puso mayor relevancia a las temáticas sociales.

2.4: Debates actuales sobre las políticas sociales.

Actualmente y en especial a partir de los gobiernos frenteamplistas se han comenzado a cuestionar y analizar las políticas sociales, ya que actualmente han emergido un conjunto de éstas que varios las cuestionan y las comienzan a debatir. Si bien algunos debates son de larga data otros son más actuales.

La protección social parece hoy estar colocada bajo un gran debate en cuanto sí, hay que defender las protecciones con enfoque universalista o se debe de seleccionar los beneficiarios, en otros términos es necesario pensar si la protección social consiste en dar a todos los ciudadanos el acceso a la ciudadanía social o en garantizar una base mínima de recursos para evitar la decadencia en los sectores de la población más desfavorecidos. (Castel, 2010). Aquí podemos observar cómo se debate es en torno a si seguir con una lógica focalizada o que las políticas sociales alcancen a todo el conjunto de la población.

El universalismo y la focalización durante muchos años fueron planteados como una dicotomía pero hoy se reconoce al universalismo, es decir, el acceso al bien o servicio más allá del poder adquisitivo o condición social, como un principio de política social, y a la vez se reconoce la focalización como un instrumento de política social. (Repetto, 2010). Se puede apreciar como en varios discursos en cuanto a las nuevas políticas sociales ejecutadas por el Frente Amplio aparece el tema de la focalización y universalismo de las políticas sociales aparecen como complementarios, en dichos discursos se afirma que es necesaria la focalización para así llegar a la universalidad.

En la actualidad podemos observar como existen distintos tipos de protección social y dependiendo de las características de los propios individuos así como también su inserción en el mercado laboral es a qué tipo de protección social pueden estos acceder. Es decir, si los individuos acceden al mercado laboral y se encuentran dentro de la protección social del trabajo, estos acceden a un conjunto de beneficios ligados al trabajo, mientras que se encuentran aquellos que no acceden al mercado de empleo o su inserción es precario y no pueden los beneficios que el empleo brinda, son estos individuos los que pueden acceder a las políticas focalizadas, siempre y cuando entren dentro de los requerimientos de la política social – ingresos, viviendo, nivel educativo, entre otros- , son este tipo de programa y beneficiarios que actualmente se encuentran

cuestionados. Es decir que la protección social y las políticas sociales que hoy en día se cuestionan son aquellas que no se vinculan al mercado laboral. Se toma a los individuos que acceden a las nuevas políticas sociales focalizadas elaboradas por el nuevo gobierno, como vagos que no quieren ir a trabajar.

Otro de los debates en torno a las políticas sociales es el carácter contributivo o no contributivo de las mismas, implica una cuestión crítica en términos de los valores que la sociedad moviliza alrededor del modo de financiación de las respuestas públicas ante los problemas sociales. El carácter contributivo supone que solo merecen recibir beneficios quienes aportan ingresos en algún tipo de seguro. Lo no contributivo implica que todas las personas puedan acceder a prestaciones como pensiones, atención médica o transferencia monetarias sin haber contribuido. (Repetto, 2010). Actualmente este debate se encuentra muy presente ya que existe el impuesto a la renta por el cual parte de la población debe de aportar y una parte de dicho impuesto se utiliza para las nuevas políticas sociales por ende mucha gente cuestiona dichas políticas ya que los beneficiarios no aportan con este impuesto mientras que la gente que aporta no recibe beneficios de estas políticas. Pero si bien existen aquellos que no aportan con el Impuesto a la Renta, si todos y también aquellos beneficiarios de las políticas sociales aportan con otros impuestos como por ejemplo el I.V.A.

Además se debate si las políticas sociales deben de ser condicionadas o no condicionadas, este debate es el más reciente, emergió con fuerza con las Traslados de Renta Condicionada. Cuando una política social es condicionada refiere a que se transfiere dinero a cada familia en situación de pobreza siempre y cuando los adultos se responsabilicen para que los niños asistan a los centros educativos y atiendan su salud. Cuando refieren a lo no condicionado indica que la educación y salud son derechos sociales fundamentales y por ende el acceso a los mismos no debe de estar condicionado. (Repetto, 2009). Se cuestiona aquí si los derechos deben de ser condicionados o no ya que la educación y la salud son un derecho esencial y muchos afirman que no deberían de ser una condición para el acceso de un beneficio pero a la vez otros afirman que en muchos casos si la educación y la salud no estaría condicionada en la política social algunos de los beneficiarios no cumplirían con enviar a sus hijos a la escuela o realizar los controles de salud.

Otro cuestionamiento a realizar es si en este momento y considerando las nuevas políticas sociales y su relación con el Estado -el cual actualmente se observa que está considerando los

problemas sociales como temas a tratar-, se puede afirmar o no, si nos encontramos en una etapa pos-neoliberal. Se consideran tres distintos tipos de Estados con varias variaciones dentro de estos, los mismos son, Estado Liberal, Estado de Bienestar y Estado Neoliberal, entonces la pregunta es si asistimos a otro tipo de Estado a partir de los cambios que observamos en el rol del mismo en la actualidad.

Para seguir debatiendo, nos podemos cuestionar si es posible garantizar los derechos desde las políticas sociales asistenciales. Actualmente se observa que se han desplegado un conjunto de nuevas políticas sociales las cuales apuntan a la población vulnerable y muchas de estas son de carácter asistencial, estas políticas han sido de gran ayuda a las familias beneficiarias pero la pregunta es, han garantizado los derechos de estas familias beneficiarias?.

A su vez es relevante cuestionarse son tan distintas las políticas sociales de los años 90 bajo una ideología neoliberal de las políticas desplegadas actualmente?. Si bien se destacan diferencias en cuanto a las políticas sociales de los años 90 existen claras similitudes como por ejemplo la focalización hacia los sectores vulnerables, acentuando la focalización en niños y jóvenes, como vemos dicho aspecto se encuentra claro en los programas seleccionados a analizar en esta Monografía –Jóvenes en red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías- .

Otra cuestión a debatir en cuanto a la temática, son los mecanismos de selección de los beneficiarios, se selecciona a los beneficiarios de un programa social a partir de criterios estadísticos, se observa determinadas características de individuo como sus ingresos, su vinculación con el mercado laboral y con el sistema educativo, además se observan características de la vivienda, el territorio en el que viven, de estos aspectos se establece si el individuo puede acceder al beneficio o no, entonces la cuestión se encuentra en que se deja de lado ciertos individuos que también se encuentran en situación de vulnerabilidad, pero por un mínimo de mayor ingreso éste no entra en el programa. Entonces también se sigue dejando población vulnerable por fuera de los programas, estableciendo diferencias entre aquellos que acceden a las políticas sociales y aquellos que no.

A partir de los debates planteados cabe preguntarse cual es la concepción de derechos sociales que se utiliza en las políticas sociales ya que se observa que dentro de los objetivos de todos los programas que emergen la concepción de derechos sociales y humanos se encuentra

muy presente pero a la hora de la implementación y observar los resultados de los programas se observa que los beneficiarios de los programas no alcanzan a gozar de todos sus derechos por ser usuarios de un programa social.

En el último capítulo de esta monografía se describirá y analizará las nuevas políticas sociales, estos programas son Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías. Los mismos son un ejemplo de las políticas sociales en este período ya que se apunta a la población vulnerable, niños y jóvenes.

Capítulo III: Descripción y Análisis de las nuevas políticas sociales: Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías.

En el presente capítulo se explicará cada programa que se seleccionó para realizar un análisis, los mismos son, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías, de esta manera se tendrá una visión más clara de lo que tratan estos programas, visualizando así, a que población se apunta y que objetivos tienen. Estos programas se los ha denominado como “programas prioritarios”.

Podemos decir que en los últimos años se han elaborado un conjunto de programas sociales y se han desarrollado varias propuestas en donde los objetivos planteados son en torno a la exclusión social por ende su población objetivo está conformada por la población vulnerable. Para analizar dicho aspecto se han seleccionado estos nuevos programas.

Se optó por dichos programas ya que reflejan las características de las políticas sociales anteriormente explicadas. A partir de la explicación de dichos programas podemos observar cómo se sigue focalizando en la población más vulnerable, además se infantiliza a esta población, se busca la participación activa de los usuarios en el programa y se observa un discurso de derechos dentro de los programas.

3.1 Jóvenes en Red.

Para comenzar se explicará el programa dirigido a los jóvenes, “Jóvenes en Red”. El Programa Jóvenes en Red es un programa institucional coordinado por el MIDES que busca como objetivo promover el ejercicio de derechos de los jóvenes entre 14 a 24 años que se encuentren desvinculados del sistema educativo y del mercado laboral formal, siendo que existe actualmente una gran cantidad de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, estos son 122.823 de personas lo que representan un 16,4% del total de jóvenes según la Encuesta Continua de Hogares del 2011. (MIDES, 2014).

Entonces se puede decir, que es una política de gobierno nacional que promueve los derechos de adolescentes y jóvenes que se han desvinculado de la educación formal y del mercado laboral. También el programa se propone trabajar la autonomía de los jóvenes. El programa actúa

sobre los componentes social, laboral y educativo previniendo espacios y formas de inclusión para sus participantes. Y además el programa posee un abordaje integral y territorial (MIDES, 2014).

Aquí se menciona la categoría de derechos, es decir, que el programa estaría “ayudando” a que los jóvenes accedan a sus derechos. Pero se visualiza como los jóvenes participantes del programa en muchos casos quedan dependientes al programa, es decir, depende de su participación en el programa para mejorar su calidad de vida, pero cuando estos pierden el soporte del programa por lo general no pueden acceder a sus derechos. Y además el programa en sí tampoco garantiza los derechos de los beneficiarios cuando estos son participantes del mismo.

Está dirigido a personas entre 14 y 24 años que se encuentren bajo la línea de pobreza, no hayan completado ni estén cursando ciclo básico y no estén trabajando formalmente. En Uruguay hay 36.000 personas en esta situación, durante el primer año el programa alcanzó a 2.220 adolescentes y jóvenes de los departamentos de Montevideo, San José, Canelones, Artigas y Cerro Largo. (MIDES, 2014). La edad, la situación socio-económica y su situación en torno al sistema educativo y al mercado laboral, es decir, si se encuentran por fuera o dentro de éste es la forma de focalizar del programa. Entonces, se toman determinadas características de los individuos consideradas acorde para que entren en el programa y se los selecciona como beneficiarios.

Como se especificó anteriormente en los textos Institucionales del MIDES especifican que existen distintos tipos de focalización, estas son por situación socioeconómica, territorial, biológica, institucional y para empleados públicos en situación de vulnerabilidad. A partir de las características que posee el programa Jóvenes en Red podemos señalar que éste utiliza el tipo de focalización biológica y socioeconómica debido a que apunta a jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

Este programa es interinstitucional ya que funciona conjunto al Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Turismo y Deporte, el Consejo de Educación Técnico Profesional, el Consejo de Educación Secundaria, y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (MIDES, 2014). Aquí podemos ver como el programa es llevado a cabo por instituciones del Estado lo que implica la responsabilidad del mismo en la problemática del empleo juvenil y la deserción estudiantil.

El trabajo en territorio es realizado por 36 equipos multidisciplinarios, además cuenta con personal técnico especializado en el área psicosocial para el abordaje de situaciones específicas como violencia de género, consumo de drogas, entre otras. (MIDES, 2014)

El programa Jóvenes en Red cuenta con cuatro etapas, una primera etapa de capacitación en donde los equipos técnicos se encuentran con los adolescentes y jóvenes con el perfil para integrar el programa, para conocer el perfil de los jóvenes se apoyan con una serie de datos que el MIDES brinda, por las propias personas y por redes locales. (MIDES, 2014)

La segunda etapa constituye un acuerdo educativo en donde se trabaja en talleres grupales e individuales en dicha instancia cada joven alcanzará un acuerdo con Jóvenes en Red, a partir del cual se generara proyectos individuales de carácter tanto laboral como educativos. (MIDES, 2014)

La tercer etapa es el desarrollo del acuerdo, allí se fortalecen las herramientas de cada participante para desarrollar su proyecto a partir de diversas capacitaciones, el desarrollo de pasantías laborales o la inserción en propuestas educativas. La última etapa es el egreso, se considera que una vez cumplido el acuerdo pactado en la segunda etapa el joven está en condiciones de egresar del programa. (MIDES, 2014)

Este programa intenta reinsertar a los jóvenes en el sistema laboral y educativo, trata de actuar en el individuo, en este caso en el joven, teniendo en cuenta sus características, de esta manera como se mencionó a lo largo de esta monografía se actúa en casos individuales. Se tiene en cuenta al individuo y las trayectorias individuales sin pensar en el contexto y en el sistema educativo en general o el sistema laboral, es decir, cuáles son las características que actualmente el empleo o el sistema educativo posee que determinados jóvenes se encuentran desvinculados a el mismo.

3.2. Uruguay Crece Contigo.

Uruguay crece Contigo se propone contribuir al proceso de construcción del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia para garantizar el desarrollo integral de los niños desde una perspectiva de derechos, de justicia social y desarrollo humano. Se propone disminuir la incidencia de factores de riesgo sociosanitarios, el daño de niños y niñas menores de cuatro años, de mujeres embarazadas. En este programa se priorizan las situaciones de mayor vulnerabilidad. (MIDES, 2014)

La población objetivo de dicho plan son los hogares con mujeres embarazadas y/o niñas y niños menores de 4 años, priorizando aquellas situaciones que presenten vulnerabilidad social y/o sanitaria. (MIDES, 2014). Aquí observamos de vuelta como el programa especifica cual debe de ser la población objetivo, en este caso observamos que se focaliza también en población vulnerable en este caso en niños y jóvenes embarazadas.

En cuanto al tipo de focalización que dicho programa implementa al igual que el programa Jóvenes en Red es biológica y socioeconómica debido a que este programa apunta a niños y madres jóvenes que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

El objetivo general de este programa es 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 4 años, desde una perspectiva de derechos. (MIDES, 2014)

En cuanto a los objetivos específicos se basan en, generar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la Primera Infancia a través de la articulación interinstitucional de la información existente, la generación de información necesaria y el desarrollo de la investigación. Desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios, a efectos de favorecer un desarrollo infantil apropiado. Disminuir la incidencia de los factores de riesgo socio-sanitarios, y el daño en niños y niñas menores de 4 años y de mujeres embarazadas, priorizando las situaciones de mayor vulnerabilidad. Y por último fortalecer las instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social

vinculado a la primera infancia. (MIDES, 2014)

En este programa se utiliza también la categoría de riesgo, se intenta disminuir los riesgos, tomándose como riesgos la situación sanitaria, el embarazo adolescente y la situación de vulnerabilidad social. Es decir que estas categorías se toman como riesgosas, se intenta modificar los comportamientos de los individuos y las familias para que estas no lleguen a caer en la situación de riesgo.

Uruguay Crece Contigo se constituirá en una política de cobertura nacional, con una orientación complementaria de acciones universales y focalizadas. El diseño y la ejecución del Programa serán de carácter interinstitucional e intersectorial, garantizando la articulación gubernamental necesaria y la sustentabilidad de las acciones. (MIDES, 2014). Dicho programa es un ejemplo acerca de cómo se intenta que una acción focalizada luego intente llegar a hacer una política universal y que aquellos que fueron usuarios del programa accedan a las políticas universales.

Con dicho aspecto se visualiza lo anteriormente explicado en capítulos anteriores donde se pretende que a partir de las políticas focalizadas se pretende llegar a la universalidad de los derechos. El gobierno actual posee un discurso en cuanto a esta temática para así diferenciarse de las políticas sociales focalizadas de los años 90.

3.3Cercanías.

La estrategia Nacional de Fortalecimiento de las capacidades familiares cercanías es una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad social. Se considera a la familia como la unidad de intervención. En este programa al igual que en Jóvenes en Red actúan varias instituciones como el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Administración Nacional de Educación Pública/CODISEN, Banco de Previsión Social e INAU. (MIDES, 2014)

La estrategia planteada de este programa es transversalizar las políticas sociales con una mirada plural sobre las familias como sujeto privilegiado de sus acciones, mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en las respuestas. También se propone desarrollar un trabajo de proximidad con las familias de pobreza extrema y favorecer el acceso efectivo a las prestaciones sociales. A partir de dicho aspecto podemos destacar como se considera a la familia como la unidad privilegiada para las políticas sociales, es decir se realizan acciones en torno a la familia o al individuo y su vida familiar. (MIDES, 2014)

Un aspecto pertinente a destacar acerca de las políticas sociales es que se trata de influir en los comportamientos de los beneficiarios, se trata de cambiar comportamientos y modos de vida considerados erróneos, de esta manera se culpabiliza a los individuos por su propia situación.

Las personas que pueden acceder a este programa son los grupos familiares que sean seleccionados a partir de un índice que integra la situación de pobreza extrema y la situación de vulnerabilidad socio-familiar. Las familias son identificadas por equipos de campo de la dirección nacional de evaluación y monitoreo y a través de diagnósticos que realizan servicios sociales en el territorio. (MIDES, 2014)

Con dicho aspecto podemos destacar como se utilizan estos métodos antes mencionados de elección de los beneficiarios, se eligen los beneficiarios según criterios estadísticos, allí se encuentran aquellos pobres que entran en el programa y aquellos que no. En muchos casos sucede que por un mínimo de mayor ingreso no entra en el programa.

Con respecto al plan de 7 zonas se presenta la iniciativa para concebir al territorio como un factor clave de producción y reproducción de desigualdad y exclusión. Las zonas elegidas son, Marconi, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, Tres ombúes, y barrio ituziango. (MIDES, 2014)

El programa propone, que para cada una de las familias con las que se trabaja un seguimiento y acompañamiento personalizado durante un período de trabajo máximo de 18 meses, con encuentros semanales. (MIDES, 2014). Con dicho aspecto del programa podemos analizar como las políticas aún en este período siguen siendo temporales, se asume que en tan solo 18 meses la familia ya será capaz “funcionar por si sola”. A su vez se observa cómo se da una infantilización de la población usuaria de las políticas ya que éstos deben de ser acompañados semanalmente por un técnico o profesional.

Se infantiliza a aquellos individuos que no pueden acceder por sus propios medios al mercado de empleo. Aquellos que no accedan al mercado serán deslegitimados como ciudadanos y por ello se justifica su pérdida de libertad y su infantilización. (Bentura, Vecinday, 2011). Se responsabiliza a aquellos individuos que por diversos motivos no acceden al mercado laboral y por ende no pueden hacerse cargo de sus trayectorias vitales. Además se los trata como individuos de compasión y caridad que deben de ser atendidos por la asistencia social y no se los toma en cuenta como sujeto de derechos y ciudadanos.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores en las políticas sociales se trabaja la noción del riesgo, es decir, se enfatiza en los componentes subjetivos presentes en la indigencia y en la exclusión, entonces se individualiza los problemas sociales, a partir de dicho aspecto se corre el riesgo de perder de vista la responsabilidad colectiva de toda la sociedad en relación a las condiciones de vida de la población más vulnerable. (Claramunt, 2010). Lo que sucede es que se pierden de vista que los problemas sociales no son problemas de los propios individuos sino de la misma sociedad, entonces se realizan acciones con el fin de incidir en los comportamientos individuales sin tener en cuenta el conjunto social.

El programa busca trabajar con familias de alto índice de carencias críticas y presencia de riesgo en relación al ejercicio de derechos. Entonces se intenta favorecer a las situaciones de pobreza extrema y a las situaciones de presencia de riesgo social. (MIDES, 2014). Con dicho

aspecto se resalta la presencia del concepto de riesgo y las situaciones de riesgo. Se marca por determinadas características de las familias y sus modos de vida la presencia de que exista algún riesgo.

En cuanto al tipo de focalización que dicho programa implementa es el de focalización territorial y socioeconómica, en dicho programa se basa en el territorio ya que se implementó dentro de determinados territorios los cuales son considerados que las personas que allí habitan se encuentran en su mayoría en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Cómo se puede observar en los tres programas el tipo de focalización que se utiliza es el de según situación socioeconómica, como se ha mencionado a lo largo de esta monografía es que se utiliza el nivel socioeconómico como condición para acceder o no a una política social. Los tres programas utilizan también la comprobación de medios para acceder a éstos, es decir, aquellos que desean acceder al beneficio de la política social deberá de comprobar que es lo suficientemente pobre o vulnerable.

Finalizando y teniendo en cuenta los tres programas analizados podemos mencionar que se debería comenzar a pensar en relacionar los programas focalizados con otros programas existentes o crear otros que permitan realizar procesos más a largo plazo ya que estos programas focalizados por lo general son temporales. Además podemos decir que estos programas constituyen un aporte a la población beneficiaria pero no constituyen una solución al problema de partida, que hace que el individuo necesite la política social.

Como se puede identificar la población privilegiada para acceder a estos programas son los niños, jóvenes y población vulnerable en general. Se focaliza en esta población y además se genera una dependencia por parte de los usuarios de las políticas sociales, vemos como el individuo se encuentra "bien" cuando es usuario de determinado programa pero luego que el beneficio se le es extraído el individuo vuelve a caer en la misma situación. Entonces a partir de esto observamos como las políticas sociales actualmente no garantizan los derechos ni el acceso de los individuos a políticas de carácter universal ya que si de hecho lo hicieran los individuos no caerían inmersos en la misma situación luego de serles extraído el beneficio dado.

Estas políticas sociales analizadas contribuyen “especialmente en las dimensiones subjetivas vividas por los propios afectados por los procesos de vulnerabilidad y desafiliación social, pero requiere de su complementación y articulación con otros programas y procesos, fundamentalmente aquellos que remiten a las condiciones materiales de vida (trabajo, salario, seguridad social, vivienda, infraestructura urbana y rural) y con el acceso a una educación de calidad.” (Claramunt, 2010: 55). Entonces a partir de esta cita podemos reflexionar que las políticas sociales ya sea Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo o Cercanías constituyen un aporte en la vida de los beneficiarios pero además sería prudente y necesario que estas se articularán con otros programas que garantizaran a los individuos una mejora en su calidad de vida y un mejoramiento en el acceso a los servicios universales. Podemos mencionar que es necesaria la articulación entre instituciones y además entre programas para que así los individuos tengan efectivamente alternativas para salir de su situación de vulnerabilidad social.

Estos tres programas son focalizados exclusivamente en los sectores de extrema pobreza, lo que conlleva diversos problemas como lo son aislamiento, la estigmatización, la dependencia de los destinatarios de los programas sociales. (Claramunt, 2010). Lo que se contradice con los propios objetivos de los programas. A su vez suelen desestimular la posibilidad de mejorar su situación ya que al leve mejoramiento de su situación inicial al individuo usuario de la política social se le quita el beneficio.

A continuación para finalizar esta monografía se presentarán una serie de consideraciones finales las cuales resumirán la monografía y además plantearán una serie de cuestionamientos en cuanto a las políticas sociales.

Consideraciones Finales:

La monografía constó de tres capítulos los cuales brindaron un acercamiento sobre la temática en políticas sociales, un primer capítulo se encuentra relacionado con el neoliberalismo, a partir de las características de dicha ideología y de cómo se manifestó en nuestro país se puede asociar a los cambios en las políticas sociales y como emergieron las políticas sociales focalizadas. El segundo capítulo hizo hincapié en los gobiernos del Frente Amplio y los cambios introducidos por dicho partido político, estos cambios también estuvieron asociados a las políticas sociales, además se caracterizó a las políticas sociales actuales y se planteó los debates que existen en torno a éstas. Por último se describió y analizó los programas Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías, considerando que estos son un ejemplo de las políticas sociales que se implementan actualmente.

Entonces a partir de lo desarrollado en los capítulos de esta monografía es preciso esbozar algunas consideraciones finales. Podemos afirmar que Uruguay se ha caracterizado por poseer tempranamente un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y que protege a amplia gama de la población del país. Dicho aspecto se dio cuando el trabajo era la fuente de protección de la mayoría de la población del país. Pero este sistema sufrió un conjunto de cambios en la década de los 90 producto del agotamiento del modelo de desarrollo de corte proteccionista y debido al triunfo de la ideología neoliberal la cual a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales, se introdujeron cambios en la economía, y a la vez para el objetivo de la reducción del gasto público social fue necesario el recorte de las políticas sociales universales brindándole lugar a las políticas sociales focalizadas, las cuales cobraron gran protagonismo en la década de los 90, esto implicaba la selección de los beneficiarios.

A lo largo de esta monografía se mencionó como los sistemas de protección se encuentran relacionados con el sistema de desarrollo y vinculadas a los modelos económicos, en este sentido, se puede observar como en la etapa Fordista y con un sistema de producción proteccionista, la mayor parte de la población trabajadora accede a un conjunto de beneficios en cuanto a educación, salud y vivienda. Pero a partir de los cambios en la organización del trabajo y los cambios introducidos en América Latina sugeridos por el Consenso de Washington podemos observar como las políticas sociales que emergen son las políticas sociales focalizadas las cuales seleccionan a los beneficiarios; los beneficiarios de los programas que comienzan a emerger bajo

la ideología neoliberal son aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y social y además las políticas sociales apuntan a los niños, jóvenes y mujeres.

Entonces el neoliberalismo trajo consigo cambios en el modo de organización del trabajo – flexibilización, tercerización, informalidad y precariedad- ya no toda la población accedía al mercado de empleo formal y por ende tampoco los beneficios que este otorgaba, dejando a varios individuos desprotegidos y por ende muchos de ellos necesitan de la política social focalizada, de esta manera algunos de estos individuos acceden a la política mientras que otros no, dependiendo del mecanismo de focalización de la política. Dicho aspecto es otro cuestionamiento a realizar en cuanto a las políticas sociales focalizadas ya que se observa que si bien estas focalizan en la población más pobre no toda la población pobre accede a estas políticas, por ende no estarían abarcando al total de la población vulnerable.

Entre las características principales que se destacan de estas políticas, son la focalización en la población más vulnerable, financiación por parte de los organismos internacionales, desresponsabilización por parte del Estado, tercerización y participación de los beneficiarios en la política

Además de caracterizar las políticas sociales de los años 90 en esta monografía se caracteriza a las políticas sociales durante la etapa frenteamplista, se afirma que durante los gobiernos del Frente Amplio ha surgido un cambio en las políticas sociales y un cambio a su vez en la forma de combatir la pobreza y la desigualdad.

Se afirma que las políticas focalizadas fueron características dentro del período de los años 90, pero actualmente se observa que las mismas siguen teniendo su protagonismo. Como vemos los programas analizados en el tercer capítulo de la monografía son focalizados, es decir, dirigidos a niños, población vulnerable y jóvenes al igual que lo eran las políticas de los años 90.

En la monografía se caracteriza las políticas sociales durante los gobiernos frenteamplista, además se resaltan los debates en torno a estas políticas, y finalizando en el último capítulo de la monografía se explican y analizan tres nuevos programas sociales, estos son, Jóvenes En Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías, entonces de esta manera y analizando más en particular a las políticas sociales seleccionadas, podemos decir que se focaliza en los jóvenes, niños y población

vulnerable, entonces teniendo en cuenta las políticas sociales de los años 90 y comparándolas con las actuales políticas sociales que emergieron actualmente podemos observar que si bien hay algunas diferencias en estas, se visualiza que se asimilan mucho especialmente cuando se analiza la forma de focalización de estas políticas.

Se afirma además que las nuevas políticas sociales que surgen durante el período frenteamplista, en donde en los discursos y en los objetivos de estas políticas se menciona que a partir de éstas el individuo beneficiario lograría acceder a sus derechos y además lograría acceder a las políticas de corte universal, pero se observa que dicho aspecto no sucede de tal forma, sino que se visualiza que cuando el individuo posee el apoyo de la política social se encuentra “bien” o en mejor situación de la que se encontraba pero cuando se le quita el beneficio o este simplemente se termina debido a que la mayoría de las políticas sociales son temporales, el individuo por lo general vuelve a la situación inicial en la cual se encontraba. Entonces las políticas sociales actuales no estarían cumpliendo con sus objetivos. Por ende tampoco la política social estaría generando derechos ni tampoco los individuos beneficiarios accederían a las políticas universales.

En esta monografía se explicó y analizó los programas Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías, estos programas son denominados como programas prioritarios, en donde se llegó a la conclusión que estos son focalizados, temporales, y no generan derechos para que así los beneficiarios luego de terminado su trayecto por la política puedan por sus propios medios tener una mejor calidad de vida y no encontrarse más en situación de vulnerabilidad socio-económica. Entonces cabe preguntarse hasta qué punto estas nuevas políticas sociales generan derechos a sus beneficiarios ya que por lo observado estos siguen en su situación de vulnerabilidad y si mejoran su situación es debido a que están “protegidos” por la política social y como ya vimos por lo general cuando el beneficio se les retira estos vuelven a la misma situación de antes.

Con respecto a las políticas sociales y los debates que existen en torno a estas podemos decir que siempre existirán debates y cuestionamientos sobre las mismas. Ya que la temática de políticas sociales es una temática relativamente nueva en la que poseen protagonismo varios actores y además estas dependen de varias dimensiones. A su vez los cuestionamientos siguen y seguirán debido a la relevancia que se les han dado en los últimos años en especial por el cambio de gobierno el cual hace más hincapié en la temática de la pobreza y desigualdad.

Otra conclusión a la que es posible llegar a partir de lo mencionado a lo largo de la monografía es acerca de la temática de la distribución de la riqueza, se observa como en los años 90 se creía que a partir del crecimiento económico todos los sectores aumentarían su poderío económico, como ya se mencionó esto no ocurrió de tal forma sino que la desigualdad aumentó. Luego de la crisis del 2002 y con el Frente Amplio al mando se comenzó a creer pertinente la temática de la distribución de la riqueza, es decir, se asumió que con tan solo el crecimiento económico no bastaba.

Entonces fue necesario pensar en estrategias para la mejor distribución de la riqueza, una de estas estrategias fue la creación de un conjunto de políticas sociales, como vemos durante el período de gobierno del Frente Amplio emergen una amplia gama de políticas sociales, pero entonces el cuestionamiento está en si las mismas pueden asegurar una mejora en la distribución de la riqueza, es decir, si estas políticas sociales con las características antes descriptas pueden garantizar la mejora en la distribución de la riqueza de un país.

Si bien se puede destacar una mejor distribución de la riqueza y una mayor responsabilidad por parte del Estado en hacerse responsable de los problemas sociales, en especial luego de la crisis económica del 2002, a partir de un gran aumento de la pobreza, además se destaca un aumento de las políticas sociales todavía podemos ver que estas no alcanzan a cubrir toda la población vulnerable, es decir, si bien las políticas sociales focalizadas apuntan a la población pobre no toda esta población accede a las políticas sociales.

A su vez se entiende que mientras las políticas sociales sigan responsabilizando al individuo de su propia trayectoria vital y además responsabilizándolo a éste por su propia situación las políticas sociales seguirán sin cumplir los objetivos ya que falta considerar el contexto en las cuales estas políticas se encuentran.

A partir de lo redactado anteriormente y de lo que se mencionó en la monografía se concluye que las políticas sociales terminan dependiendo de voluntades políticas, el modelo económico y de los recursos, de esta manera no se logra conformar una red de protección social que proteja y abarque a toda la población. Es decir que las políticas sociales van variando según el gobierno o la orientación de gobierno que tenga el país al mando, y según también el modelo de

producción.

Finalizando y haciendo referencian al título de esta monografía –La focalización de la política social, ayer y hoy. Rupturas y Continuidades- podemos afirmar que si bien durante el período frenteamplista asistimos a un cambio en las políticas sociales ya sea debido al aumento de las mismas, también a que se aumentó el gasto público social y la responsabilidad del Estado en la temática de pobreza, en especial con la creación del Ministerio de Desarrollo social, además este ha sido activo en materia de reformas sociales, igual podemos decir que las nuevas políticas sociales no son una ruptura con las políticas sociales de los años 90 sino que son una continuidad con estas.

Entonces se reconocen los cambios introducidos en las políticas sociales por parte de los gobiernos frenteamplistas, no se revierte la forma de protección promovida por los gobiernos anteriores. Se sigue manteniendo un patrón de protección social de tipo mixto. Es aquí también en donde se observa una continuidad con las políticas sociales de los años 90.

Bibliografía.

BARBA SOLANO, C. (2011). "Perspectivas críticas sobre la cohesión social, Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina." CLACSO.

BARBA SOLANO, C. (2013): "Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina", en Revista mexicana de sociología N°75.

BARAIBAR, X. (2003): "Las paradojas de la focalización", En: Revista Ser Social, "Política de Asistencia Social". Revista do programa de Pós-Graduacao em Política Social. Departamento de Servicio Social. Universidade de Brasilia. N°12.

BASTA, R; CAVALLERI, M; MENDOZA, F (2013): "Estado y Políticas Sociales en la contemporaneidad: la intervención en la niñez como expresión particular de esta tensión". Ponencias de: III Encuentro de la Región América Latina y el Caribe.

BENTURA, J.P, VECINDAY, L. (2011): "El desarrollo de experimentos de inserción como respuesta ante los porbelmas de integración social". En: Revista de TARABAJO Social, Universidad de Antioquia, Medellin.

CASTEL, R (2010): "El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo". Fondo de la Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

CLARAMUNT, A (2010): "Los programas focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los Derechos". En: Revista Fronteras, N°6, Departamento de Trabajo social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

DE ARMAS, G (2010): "Políticas sociales y gasto público social en el primer gobierno del Frente Amplio: "el descubrimiento de la infancia". En: Reformas del Estado y políticas públicas de la administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Editorial Fin de Siglo.

FILGUEIRA, F (2013): "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora:

posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política Numero especial: Los cambios en los sistemas de bienestar Latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social. N°22. Instituto de Ciencias Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo Uruguay.

Harvey D (2005): Breve Historia del neoliberalismo. Ediciones Akal. Madrid, España.

LEGUIZAMON, S. (2002). La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del Don al Capital Social y de la biopolítica a la focopolítica. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 8, No.

MIDAGLIA, C, ROBERT P. (2001). “Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables”. En: Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina / Alicia Ziccardi, compiladora Buenos Aires : CLACSO, 2001, 462 p Grupo de Trabajo de Clacso

MIDAGLIA, C, ANTÍA, F (2007): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política. Instituto de Ciencia política, Montevideo, Uruguay.

MIDAGLIA C, et alt. (2009): “Las políticas Sociales del gobierno de izquierda en Uruguay, Una aproximación a sus características y resultados” En: Congreso Progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del ConoSur, Friederich Ebert. Chile.

MIDAGLIA, C; CASTILLO, M (2010): “El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo”. En: Reformas del Estado y políticas públicas de la administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Editorial Fin de Siglo.

MIDAGLIA, C, ANTÍA, F (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: Estado benefactor y políticas sociales, historia, implementación y reforma de PORGRAMAS SOCIALES en ARGENTINA, CHILE y URUGUAY”. Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina.

MIDAGLIA, C (2012): "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado". En: Revista Nueva Sociedad N°239.

MIDAGLIA, C (2013): "Presentación de los cambios en los sistemas de bienestar Latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social." En: Revista Uruguaya de Ciencia Política Numero especial: Los cambios en los sistemas de bienestar Latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social. N°22. Instituto de Ciencias Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo Uruguay.

MIDES. (2008): "Repertorio de políticas sociales informe de la primera etapa". MIDES. Unidad de comunicación e información. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

MIDES (2010): "La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009, informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política FCS/UdelaR.". MIDES, Montevideo, Uruguay.

MOREIRA, C; DELBONO, A. (2010): "De la era neoliberal a la reemergencia de la "cuestión social". En: Reformas del Estado y políticas públicas de la administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Editorial Fin de Siglo.

NARBONDO,P; FUENTES,G; RUMEAU, D (2010): "La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo". En: Reformas del Estado y políticas públicas de la administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Editorial Fin de Siglo.

NARBONDO,P. (2012): "¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal?. Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay". En:"El Estado de América Latina: continuidades y rupturas." Santiago de Chile Chile. Editorial Arcis CLACSO.

REPETTO, F (2010): "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos". En: Revista del CLAD, N°47.

RODRIGUEZ, F, ET ALT, (2013): "Hacia un Uruguay más equitativo, los desafíos del sistema de protección social". Manosanta desarrollo editorial, Montevideo, Uruguay.

ROBLES, C (2009): “América Latina y la protección social: Avances y Desafíos para su consolidación”. Material preparado para el taller de expertos: protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. CEPAL.

SOLDANO, D; ANDRENACCI, L (2005): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En: Andrenacci (compilador): Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Universidad General Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.

VECINDAY, L (2010): “Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay” – Tesis de Doctorado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso – Argentina)

VECINDAY, L, MITAJVILA, M (2011): “El enfoque de riesgo como dispositivo individualizador en el campo social”. En: Transformaciones del Estado Social, Perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica. Miño y Davila Editores. Buenos Aires, Argentina.

VECINDAY, L, ORTEGA, E (2011): “La trayectoria individualizante de la producción de conocimiento en el campo social” En: Revista Fronteras, Numero Especial. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR. Montevideo, Uruguay.

VECINDAY, L.(2013) “La reconfiguración del campo asistencial. El caso del Plan de Equidad de Uruguay.” En: Revista Serviço Social & Sociedade, No. 116. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

WAQUANT, L (2009): “Castigar a los pobres, El gobierno neoliberal de la inseguridad social”. Gedisa Editorial, Barcelona, España.

Documentos extraídos de Internet:

BPS: Asignación Familiar. En: http://www.bps.gub.uy/5470/asignacion_familiar.html Última actualización: 1/08/2014

Información del Programa Cercanías:
<http://www.ceip.edu.uy/documentos/2012/maestroscomunitarios/DocumentoPresentacionCercaniasFINAL-set2012.pdf> Última actualización: 8/09/2014

Información del Programa Jóvenes en Red:
<http://www.frenteampio.org.uy/noticia/i%C3%B3venes-en-red> Última actualización: 8/09/2014

Información del Programa Uruguay Crece Contigo:
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22416/1/uruguay+crece+contigo+-+sintesis.pdf> Última actualización: 8/09/2014

MIDES, La intervención en 7 zonas una prioridad política inserta en un plan integral de protección social.

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24463/1/la_intervencion_en_7_zonas_como_parte_de_la_reforma_social.pdf Última actualización: 8/06/2014.

MIDES, 2011 REEFORMA SOCIAL: La nueva matriz de protección social del Uruguay, Plan de acción.

En: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/19409/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf. Última actualización: 1/08/2014

MIDES: Jóvenes en Red:
En: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes_en_red Última actualización: 1/08/2014

MIDES: Cercanías,

[http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=19750&site=1
&channel=innova.net](http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=19750&site=1&channel=innova.net) Última actualización: 1/08/2014

MIDES: Uruguay Crece Contigo:

[http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=20277&site=1
&channel=innova.net](http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=20277&site=1&channel=innova.net) Última actualización: 1/08/2014.

Anexos: Extraídos de la página institucional del MIDES y de textos Institucionales del MIDES y de la OPP.

Anexo N 1: Información del Programa Jóvenes en Red.

El programa Jóvenes en Red fue construido entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), Ministerio de Defensa Nacional (MDN), INAU, CET ex UTU y Educación Secundaria. Según informa el portal web del MIDES, el programa, que comenzará en mayo, apunta a la vinculación laboral y educativa de jóvenes de 14 a 24 años, que no estudien ni trabajen formalmente, que no tengan aprobado el primer ciclo de Secundaria y que estén por debajo de la línea de pobreza.

La directora de la Unidad Coordinadora de Programas del MIDES, Mariana Drago, señaló: “No existe una cifra justa sobre la cantidad de jóvenes que se encuentran en ese ámbito. Hay varios números, pero estos son un poco engañosos. Por ejemplo, el dato de que no trabajen es relativo, porque muchos lo hacen pero no formalmente. Se habla de unos 50 mil jóvenes que pueden estar en esta situación. De todos modos, dentro de esta población hay una diversidad de situaciones, desde mujeres que se quedan cuidando a sus hijos, otros que trabajan de forma no remunerada o zafra”.

En esa instancia se conformó una mesa de trabajo con la Facultad de Psicología y Humanidades. El objetivo era pensar no solo en números sino en los por qué: qué lleva a que los adolescentes y jóvenes se desvinculen del estudio o del trabajo o por qué no formalizan sus trabajos, indica Drago.

La principal particularidad del programa es que la construcción en el terreno se hace a partir de la población. Si bien hay lineamientos que tienen el componente educativo, el componente social y el componente laboral, la idea es ir al encuentro con los jóvenes y ver cuáles son las carencias y necesidades que tienen. Cada grupo va a tener sus particularidades según las necesidades que los jóvenes expresen.

Para el funcionamiento del proyecto “se conformaron 36 equipos territoriales que van a estar integrados por un coordinador del equipo, que es educador; un educador y docente, que son

los referentes de los gurises; un psicólogo, que es para trabajar a nivel del equipo y en los procesos grupales, un técnico administrativo y personal de limpieza”, indicó la jerarca del MIDES.

En esta primera etapa los grupos funcionarán en Montevideo, Canelones, San José, Cerro Largo y Artigas. Estos lugares fueron elegidos por la alta incidencia de la problemática. El Ministerio de Turismo y Deporte puso a disposición las plazas de deporte, el Ministerio de Vivienda también cedió lugares y la UTU también presta locales. En un principio las Oficinas Territoriales del MIDES serán los sitios de referencia.

Anexo N°2: Información del Programa Uruguay Crece Contigo

Entre la concepción y los cinco años de edad, se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo. Mientras que en los primeros dos años se constituye una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico/inmunológico y social, entre los dos y los cinco años se establecen los pilares del aprendizaje posterior, de la educación formal y de las competencias sociales.

En este período, la nutrición, la estimulación cognitiva y la crianza influyen fuertemente en la posibilidad que tiene el niño de desarrollar todo su potencial. Esto se acompaña de oportunidades y resultados de larga duración en el desarrollo cognitivo y socioemocional, así como en el bienestar físico y en el crecimiento, que pueden tener consecuencias en las siguientes generaciones. Por estos motivos, invertir en primera infancia es el camino más seguro para cortar la reproducción de la pobreza y revertir la inequidad social creando iguales condiciones para todos desde el inicio de la vida.

El Uruguay ha avanzado considerablemente en la protección de las familias con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza. Sin embargo, la pobreza sigue concentrándose en los hogares con niños menores de 6 años, y aun persisten inequidades para el pleno potencial de las personas que requieren de una especial atención y cuyo abordaje el gobierno uruguayo ha decidido priorizar. El modelo de intervención que se propone Uruguay Crece Contigo recoge la trayectoria de dos programas que han sido muy exitosos: “Chile Crece Contigo” a nivel internacional, y “Canelones Crece Contigo” a nivel nacional.

2. ¿Qué objetivo tiene?

El objetivo general es consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia, a través de una política pública que garantice los cuidados adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños y niñas menores de 4 años desde una perspectiva de derechos.

3. ¿Cuáles son los componentes centrales del Programa?

El Programa tiene tres componentes: acompañamiento familiar y trabajo de cercanía,

acciones socio-educativo-sanitarias universales y fortalecimiento de capacidades institucionales.

Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía

A través de un trabajo en los hogares más vulnerables llevado a cabo por técnicos del área social y de la salud, se fortalecerá las capacidades de las familias para desarrollar buenas prácticas de crianza, mejorando de esta manera las condiciones de salud, de nutrición y el desarrollo infantil.

Específicamente el Programa busca un impacto positivo en:

- ☑ Aumentar el porcentaje de embarazadas bien controladas
- ☑ Disminuir la sífilis durante el embarazo
- ☑ Disminuir la anemia durante el embarazo
- ☑ Disminuir el bajo peso al nacer
- ☑ Disminuir el retraso de talla
- ☑ Disminuir la anemia infantil
- ☑ Mejorar el desarrollo infantil

Para ello se seleccionarán Operadores de Cercanía que realizarán un acompañamiento a familias con mujeres embarazadas y niños menores de 4 años que presenten situaciones a atender de acuerdo a protocolos de riesgo social y biológico. Se trabajará asimismo con las redes locales y con las Instituciones co-participantes del Programa, para facilitar el acceso a las prestaciones sociales a las familias que tienen derecho a las mismas.

Acciones socio-educativo-sanitarias universales

Se realizarán campañas masivas de sensibilización a la ciudadanía sobre la necesidad de priorizar la primera infancia, promoviendo los cuidados de la mujer embarazada, hábitos de vida saludables, adecuadas competencias parentales y prácticas de crianza. Se brindará un set de materiales de apoyo a la crianza a todas las mujeres uruguayas que comiencen a controlar su embarazo.

Fortalecimiento de capacidades institucionales

Se contribuirá a mejorar el equipamiento de los servicios de atención a las mujeres embarazadas y niños menores de 4 años, que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Se apoyará la implementación del Sistema Nacional de Cuidados para la

Primera Infancia, impulsando medidas legislativas que promuevan la articulación entre los roles parentales y laborales.

4. ¿Cuál es la población beneficiaria?

El Programa Uruguay Crece Contigo está dirigido a los hogares con mujeres embarazadas y/o niñas y niños menores de 4 años. Tendrá acciones universales, de cobertura nacional, para mejorar las condiciones de la infancia a nivel de todo el país, y acciones focalizadas para atender las necesidades particulares de los hogares más vulnerables. En los primeros doce meses de intervención, se prevé realizar el acompañamiento a 5.000 hogares con embarazadas y niños menores de 4 años en 10 departamentos del país.

5. ¿Cómo se seleccionan los hogares que serán acompañados por los Equipos de Cercanía?

Habrán dos tipos de captaciones. La referida a través del MIDES y la captada por redes territoriales y a través del trabajo de campo. El MIDES identificará los hogares elegibles para la tarjeta Uruguay Social que tengan niños menores de 4 años. Posteriormente se verificará la presencia de riesgo o daño biológico como criterio de selección para el acompañamiento de las familias. Por otra parte, en el territorio, los propios equipos de cercanía captarán familias que reúnan los criterios de inclusión del Programa.

6. ¿Cuál es el marco institucional del Programa?

El Programa trabajará en la órbita de la Presidencia de la República a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiendo del Área de Políticas Territoriales de OPP. La gestión política estará a cargo de OPP en acuerdo con el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Desarrollo Social. El Programa Uruguay Crece Contigo, a su vez, articulará las decisiones técnicas e institucionales con una Mesa de Coordinación Interinstitucional. Este espacio estará integrado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración de Servicios de Salud del Estado y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Se conformará un Consejo

Académico Asesor integrado por profesionales reconocidos por su trayectoria académica, que tendrá como cometido asesorar al Programa.

7. ¿En qué departamentos se trabajará?

El Programa trabajará en todos los departamentos del país. En su fase inicial (año 2012) comenzará a trabajar en los siguientes departamentos: Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Maldonado (capital), San José (Ciudad del Plata), Canelones y Montevideo. Estos departamentos han sido seleccionados para el comienzo del programa debido a la mayor concentración de población de niños menores de 4 años elegibles para recibir la tarjeta de Uruguay Social, de acuerdo a los relevamientos realizados por Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINAEM) del MIDES. Para estos departamentos serán contratados 7 facilitadores, 10 supervisores y 80 Operadores de Cercanía, para lo cual se realizó un llamado abierto desde OPP.

La implementación en campo será llevada a cabo por Operadores técnicos que conforman los “Equipos de cercanía”, que tendrán a su cargo el acompañamiento de un conjunto de familias en un territorio de referencia. Estos operadores son técnicos del área de la salud y social, trabajarán en duplas y serán dirigidos por supervisores. A su vez, se integrarán facilitadores regionales que operarán de acuerdo a las regiones definidas por OPP. Estos equipos locales trabajarán en estrecha coordinación con los grupos de salud y de políticas sociales que se desempeñan en el territorio, a través de las Direcciones Departamentales de MSP, Direcciones de APS-ASSE, representaciones territoriales del MIDES, Direcciones Departamentales de INAU, Gobiernos Departamentales y otras instituciones.

8. ¿Cuándo se inicia?

Se prevé que en julio de 2012 los técnicos de cercanía comiencen el trabajo en los hogares identificados, previo a una capacitación inicial de tres semanas.

Anexo N3: Información del Programa Cercanías.

Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares

La creación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, *CERCANÍAS* supone un esfuerzo interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad a través de la acción articulada de los organismos en el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios. Un número importante de familias están aún siendo vulneradas en sus derechos más básicos y viviendo procesos de exclusión social, laboral, educativa y de segregación residencial. El rol del Estado para la garantía de esos derechos es clave, en especial en la definición e implementación de las políticas públicas dirigidas a propiciar el acceso de estas familias a servicios sustanciales para la vida y su mejora en calidad.

CERCANÍAS es una estrategia interinstitucional que se propone, en el marco de la Reforma Social, mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como sujeto.

La Estrategia está integrada por: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). El diseño de la estrategia fue generado a partir del trabajo de la Subcomisión de Abordajes Familiares del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), órgano asesor del Gabinete Social.

CERCANÍAS promueve un cambio gestión de 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 desarrollar un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar y garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes.

CERCANÍAS basa su accionar en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones ya existentes en los territorios (servicios públicos, en convenio con el Estado o brindados por organizaciones de la sociedad civil). En particular se articula con los demás

programas dirigidos a la población en situación más crítica, como Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo. La implementación del trabajo de esta Estrategia se organiza a partir de una Comisión Político-Técnica Interinstitucional, una Unidad de Gestión, Espacios locales de articulación de servicios y Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF).

Bases para el diseño de CERCANÍAS

- Entender que **familia** puede ser:
- Superar fragmentación, superposición y mejorar eficiencia de intervenciones considerando a la familia como sujeto (Gestión del cambio).
- Mejorar articulación de servicios a nivel territorial – trabajo en red, integralidad en primer nivel de atención (Gestión transversal de abordaje familiar).
- Acceso eficiente y rápido a prestaciones sociales básicas.
- Desarrollar 2º nivel de atención, especializado y formado, con horas para trabajo de cercanía con la familia.

Lineamientos conceptuales del trabajo con familias en la Estrategia

Interinstitucionalidad: acción articulada de las políticas públicas en torno a problemas multidimensionales y objetivos, compartiendo recursos y saberes institucionales. Genera acciones coherentes, unificadas y sinergias.

Integralidad: 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 derechos.

Trabajo con familias en clave territorial: Supone una acción sostenida y sistemática sobre el grupo familiar como sujeto, interviniendo sobre los vínculos, capacidades, relaciones, actitudes de sus integrantes en la generación de cambios y fortalecimiento de las competencias. Pero no supone asumir a la familia como una totalidad aislada sino articulada a su contexto, identificando factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias.

Proximidad supone asumir la intervención cercana a la familia, acompañando sus procesos, las urgencias, necesidades, preferentemente en el domicilio o en los espacios donde transita, orientado en la perspectiva de fortalecer sus capacidades y autonomía, no sustituyendo a la familia.