

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

Transformaciones en el sistema de protección social:
una mirada al tratamiento social de la pobreza en el
Uruguay contemporáneo

Romina Poliak
Tutora: Ana Goyeneche

2018

*A mis padres,
hermano y sobrinos,
por el apoyo incondicional
de siempre en todo.*

Índice

Introducción.	3
Justificación.	7
Aspectos metodológicos.	7
Capítulo I: Marco conceptual.	
1.1 La protección social asociada al empleo.	11
1.2 El tratamiento social a la pobreza: una mirada teórica.	15
Capítulo II: Coyuntura histórica.	
2.1 Políticas sociales.	22
2.2 Asignaciones familiares, un recorrido histórico.	25
Capítulo III: Asignaciones familiares del Plan de Equidad.	
3.1 Nuevos dispositivos de atención a la pobreza: el plan de equidad.	31
3.2 Principales cambios del programa de asignaciones familiares.	33
3.2.1 Características de la población del programa de asignaciones familiares.	35
Capítulo IV: El tratamiento social a la pobreza en cuestión.	
4.1 Los programas de renta condicionada.	39
4.2 El tratamiento en la opinión pública.	47
Capítulo V: Reflexiones finales.	53
6. Bibliografía.	57
7. Anexos.	61

El presente documento constituye el resultado de la elaboración de la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Introducción.

Este trabajo pretende abordar la problemática de la pobreza centrada en el campo de la Protección Social teniendo en cuenta las transformaciones atravesadas en el Uruguay contemporáneo.

Si bien, dentro de este campo podemos encontrar infinidad de cuestiones que pueden ser relevantes para la práctica profesional del Trabajo Social, la pregunta por la que se optó para que guíe la siguiente investigación y a la cual se buscará una aproximación será: *¿Existen indicios que permitan afirmar que el tratamiento social de la pobreza en el Uruguay contemporáneo articula mecanismos de control a la población?*

El interés por la temática se desprende del proceso transcurrido en la práctica pre-profesional enmarcada en el Proyecto Integral “Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional” donde se suscitaron diversas reflexiones y cuestionamientos sobre la intervención profesional en general y en este campo en particular. Así mismo marcaron un recorrido de intereses, lecturas y búsquedas académicas que en esta última etapa de formación resulta pertinente profundizar.

En este sentido, se vislumbra una serie de fuertes transformaciones en el tratamiento social a la pobreza. Los dispositivos implementados para atender las manifestaciones actuales de la *cuestión social* aparentan traer consigo elementos de control a la población más vulnerable con una serie de parámetros y reglas preestablecidas a cumplir a cambio de determinados -y sumamente limitados- beneficios.

Son los Programas de Transferencia de Renta Condicionados (PTRC) los protagonistas del desarrollo de estrategias focalizadas para atender a la población en cuestión. Se considera entonces que el análisis de estos planes -principalmente el Plan de Equidad (PE) - puede ser el puntapié inicial para acercarnos a la comprensión de la temática.

Así mismo, se entiende que analizar la implementación de estos programas en clave de control habilitará a generar reflexiones sobre la práctica profesional del Trabajo Social desde una perspectiva crítica. En este sentido, centraremos el análisis en función de la transformación de la matriz de protección social, el tratamiento social de la pobreza en

la actualidad y la focalización de los programas diseñados e implementados para su atención, a través del estudio de los cambios introducidos en el sistema de Asignaciones Familiares por el Plan de Equidad en el año 2008 (AFAM-PE). Para ello se define como categorías de análisis pobreza, políticas sociales y control social.

Se considera de vital importancia, en este marco, comprender las mutaciones que atraviesa el Sistema de Protección Social, particularmente en nuestro país, entendiendo que el campo de trabajo de la profesión radica en la intervención concreta de las Políticas Sociales. Es así que resulta necesaria una constante interpelación a los procesos que se suscitan, donde el Trabajo Social como profesión cumple roles protagónicos.

Una mirada crítico- reflexivo de las formas en que se le da tratamiento a la pobreza en nuestro país nos habilita, como profesionales, a generar prácticas en donde se pueda analizar la realidad de los individuos desde una perspectiva basada en derechos.

En esta línea, se buscará comprender las formas de tratamiento social a la pobreza como un elemento importante que permite pensar en dónde estamos situados como profesionales, siendo el campo de las políticas sociales nuestro marco de intervención.

Asimismo, es necesario ser consciente de las condiciones que pone (e impone) el actual modelo de acumulación de capital para el tratamiento de la pobreza, no solo en nuestro país, sino en toda América Latina. Entendiendo que nuestra profesión busca promover en los individuos una concepción emancipadora y no una resignación al lugar que ocupa en la sociedad de clases.

Por todo ello, se considera sumamente relevante comprender las transformaciones del tratamiento social de la pobreza en el sistema de protección social uruguayo.

Para poder entender esto, se propone analizar principalmente los cambios introducidos a las Asignaciones Familiares (AFAM) en el contexto histórico actual, siendo este dispositivo atravesado fuertemente por el modelo asistencial en cuestión.

Con el análisis de las transformaciones que atravesaron las AFAM en el Uruguay contemporáneo se busca ahondar en la temática, partiendo del supuesto de que el foco de cobertura de las mismas viró hacia el sector de la sociedad más vulnerable imponiendo ciertas condiciones que funcionan como medidas de control sobre este grupo poblacional.

Así mismo, se observará como se refleja en la implementación del programa, rasgos de la concepción conservadora que centra en la persona la responsabilidad moral de su situación, sin cuestionar el contexto que genera la situación de pobreza.

De esta manera, las asignaciones familiares son ofrecidas en el marco de un programa de transferencia de rentas con contraprestación, donde queda en cuestión el acceso de estas familias a derechos de ciudadanía, sólo accederán al mismo si cumplen con los requisitos impuestos por el Estado (en este caso con la asistencia de los menores de edad a centros educativos y los controles de salud periódico). Es así que se visualiza un mecanismo de control social que no cuestiona el origen del problema sobre el que pretende actuar, y que transforma la noción de derecho ciudadano en obligación.

Con esta investigación se buscará entonces, comprender si las nuevas políticas que se vienen implementando actualmente en Uruguay, apuntan a dar respuestas a la pobreza (que se profundizó en nuestro país en la década de los ´90 y principios del 2000 con la instauración del régimen neoliberal) con el fin de redistribuir las riquezas o si estas son “*Instituciones de procesamiento de personas*”¹, es decir si son mecanismos de control social de la población en situación de pobreza.

Problematizar el tratamiento de la pobreza desde una perspectiva crítica, apoyados en las categorías teóricas propuestas, habilitaran el análisis de la temática apuntando a generar procesos de reflexión que permitan una aproximación analítica a este programa para la atención a la pobreza e indigencia que fuera modificado desde la asunción del gobierno de izquierda en nuestro país.

Se hará especial énfasis en el análisis crítico del programa social de Asignaciones familiares en el periodo 2008-2018, sus cambios y continuidades, llevado adelante luego de la instauración del gobierno de izquierda en el año 2005. Se analizará principalmente el cambio introducido a la ley de Asignaciones Familiares en el Plan de Equidad, buscando una aproximación a las particularidades de las estrategias de intervención desarrolladas para el abordaje de la temática, haciendo principal énfasis en el desarrollo de esta política focalizada.

Se propone como estructura del trabajo cinco capítulos para una mejor comprensión de la temática a abordar.

¹ Wacquant (2011) en “Forjando el Estado neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social”. Revista prohistoria, Nro. 16. Rosario.

En el primer capítulo se realizará una descripción del marco conceptual desde el cual se realizará el análisis del presente trabajo. Para ello, se efectuará una articulación conceptual sobre la protección social y derechos de ciudadanía, pobreza y políticas focalizadas en la actualidad, haciendo especial énfasis en la función de control social.

Luego, en el siguiente capítulo se desarrollará el contexto histórico actual y las mutaciones atravesadas a lo largo del tiempo de las asignaciones familiares.

En el tercer capítulo se realizará un análisis descriptivo de las características del programa de las Asignaciones Familiares dentro del Plan de Equidad.

El cuarto capítulo recorrerá en términos teóricos, las discusiones generadas a nivel académico y a través del discurso de los medios de prensa en torno a las condiciones de control que generan los Programas de Renta Condicionada en general y el Programa de Asignaciones familiares en particular.

Por último se expondrán las reflexiones finales que se desprenderán de lo abordado a lo largo del presente trabajo.

Justificación.

Cómo se ha mencionado, el recorrido académico de formación de grado despertó un interés particular por la transformación que atravesó la matriz de protección social y las formas actuales de atención a la pobreza, y es en torno a esta temática que se trabajará en este documento.

El trabajo se propone comprender cuales son los mecanismos de control social instaurados por el sistema de Asignaciones Familiares en Uruguay a partir de la creación del Plan de Equidad implementado en el año 2008.

Actualmente, el tratamiento social a la pobreza presenta varias aristas significativas que *“representan un avance de la lógica punitiva sobre el comportamiento de los pobres”* (Vecinday 2013:373). Ello nos lleva a la búsqueda por ampliar el conocimiento sobre la temática, dado el papel relevante que cumple nuestra profesión en el campo asistencial.

Una mirada crítica y una postura reflexiva sobre el fenómeno y los acontecimientos resultan ser necesarios para el desarrollo del presente trabajo. Buscando así, generar conocimiento y mayores herramientas para la praxis profesional.

En este sentido, la pretensión del trabajo es contribuir al debate de la temática, aportando elementos teóricos y trazando los rasgos fundamentales de la política asistencial actual con el fin de “abrir la puerta” a generar reflexiones profundas en próximas investigaciones sobre el tratamiento a la pobreza en nuestro país.

Aspectos metodológicos

El presente trabajo entonces se propone estudiar en profundidad las particularidades del régimen de asignaciones familiares instaurado en el año 2008 como mecanismo de control social, configurándose así nuestro objeto de estudio.

Para ello, resulta necesario ubicar este objeto de estudio a través de un recorrido histórico que permita la articulación teórica necesaria y profundizar en el análisis de la legislación que sostuvo las modificaciones atravesadas por este programa.

En base a la temática escogida, el objetivo general de este trabajo es:

- Aportar algunos elementos para la reflexión sobre el tratamiento social de la pobreza en el Uruguay contemporáneo, a través del análisis del programa de asignaciones familiares vigente.

Como objetivos específicos del trabajo se plantean los siguientes:

- Contribuir al análisis del Programa de Asignaciones Familiares en clave histórica y sus características actuales como programa focalizado de atención a la pobreza.
- Indagar y analizar acerca de las condiciones de control que instauran las AFAM-PE en la población.
- Analizar los cambios sufridos por la matriz de protección social uruguaya a través del estudio de los cambios sufridos por el programa AFAM en la actualidad.

Se entiende pertinente optar por el diseño de una investigación de tipo exploratorio cualitativo² que permita tomar contacto con el objeto de estudio, familiarizarnos con el fenómeno a investigar para así comprenderlo de manera integral, cuidando sus diferentes aspectos dentro de una realidad dinámica. Se puede decir que, los estudios de tipo exploratorio se caracterizan por ser estudios más flexibles con respecto a su metodología –tanto en su diseño, como en su implementación- y más amplios y generales, en comparación con los estudios descriptivos o explicativos. (Dankhe, 1986)

La estrategia metodológica del presente trabajo incluyó una revisión bibliográfica sumada al análisis de la legislación referida al Programa de Asignaciones Familiares y el análisis del discurso de la prensa escrita, lo que constituyeron el universo de estudio de esta monografía.

El primer paso de la investigación consistió en la revisión de la extensa bibliografía disponible al respecto. La misma permitió conocer acerca del tema escogido, profundizar, elaborar preguntas de investigación y construir el objeto de conocimiento. Una lectura más rigurosa habilitó a problematizar y profundizar el conocimiento de la

² “(...) Los estudios exploratorios nos sirven para aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real, investigar problemas del comportamiento humano que consideren cruciales los profesionales de determinada área, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones posteriores o sugerir afirmaciones (postulados) verificables” (Dankhe, 1986:70)

realidad estudiada a partir de un análisis que implicó una articulación teórica por medio de distintas categorías analíticas.

La revisión bibliográfica consistió en la búsqueda de documentos oficiales, legislación y bibliografía de fuentes fidedignas que refirieran a la temática específicamente. También se consultaron trabajos monográficos de estudios situacionales o “de caso” que permitieran conceptualizar el proceso atravesado -en términos históricos- por el programa de Asignaciones Familiares desde su creación hasta la actualidad, buscando realizar una articulación teórica que habilite el análisis del programa en clave de control.

Se procuró ahondar en los temas que serán citados en el marco teórico; los cuales fueron seleccionados en un principio a priori y que tras las sucesivas lecturas fueron delimitándose y tomando forma. Se consultó bibliografía para el esclarecimiento de conceptos y para comparar puntos de vista de diferentes teóricos que permitan una mejor comprensión. Se utilizó también la web para investigar y ampliar la lectura de obras o artículos de determinados autores, así como para relevar información institucional.

A su vez, la estrategia metodológica se complementó con el análisis de la legislación referida al Programa de Asignaciones Familiares desde su creación hasta la reglamentación vigente. La misma permitió conceptualizar en términos históricos las transformaciones atravesada por la matriz de Protección social.

Se entendió pertinente también seleccionar algunos informes de prensa escrita que permitan conocer el tratamiento de la temática en la opinión pública, contemplando las diferentes concepciones ideológicas. Así se busca llevar adelante un análisis de discurso de los mismos con el fin de analizar las diferentes perspectivas articuladamente, lo cual se entiende generará mayores elementos para el análisis que se pretende.

Por tanto, se utilizarán como técnicas para recoger material empírico, en base al conocimiento que se pretende desarrollar y analizar:

- Revisión bibliográfica y documental.
- Análisis de la legislación referida al Programa de Asignaciones Familiares.
- Análisis del discurso de prensa escrita.

CAPÍTULO I

*“Porque solo alcanzan a cumplir sus sueños
los que no se rínden ní se rendirán”*

Falta y Resto 2018

1. Marco conceptual.

1.1 La protección social asociada al empleo.

A lo largo de la historia, el Uruguay ha sufrido grandes transformaciones, producto del proceso histórico transitado, que hoy reflejan la estructura social existente.

Cada momento histórico determina transformaciones y cambios que inciden de manera directa o indirecta tanto en los individuos como en el conjunto de la sociedad.

En este sentido, son los procesos de globalización que atraviesa el mundo desde hace varias décadas, así como el proceso de industrialización, el desarrollo tecnológico y el modelo de acumulación de la riqueza los que inciden directamente tanto en las familias, como en las organizaciones y grupos de la sociedad toda, teniendo que re-adaptarse al nuevo contexto reconstruyendo su identidad y nuevas formas de vida para tratar de satisfacer sus necesidades. Así mismo, las transformaciones en el mundo del trabajo también traen aparejada una serie de consecuencias en este sentido.

Estos cambios son, muchas veces, los generadores de situaciones de pobreza, exclusión y desigualdades sociales.

En este contexto, y buscando analizar las transformaciones recientes que ha tenido nuestro país en materia de Protección Social, tomamos los aportes de Claudia Robles (2009) quien concibe la Protección Social como:

“conjunto de políticas y programas públicos y privados adoptados ante contingencias de manera de compensar frente a la ausencia o caída del ingreso laboral, brindar asistencia a las familias con niños/as, y entregar acceso a la salud y vivienda”. (Robles, 2009:5)

Históricamente, el acceso a la protección social está fuertemente asociado al trabajo, siendo este *el dispositivo más relevante para la inclusión y el acceso a la ciudadanía* (Bustelo 2007:195). En otras palabras, es la inserción en el mercado de trabajo formal quien proporciona a los individuos esa protección mínima necesaria para la subsistencia; ya que *“se trataba de tener un salario que fundamentase la autonomía vital y moral del ciudadano asociado a un sistema de protección para él y su familia a lo largo de toda la vida”* (Bustelo 2007:195).

En este sentido entonces, las protecciones sociales a lo largo del siglo XX fueron configurándose en torno al trabajador como sujeto de derechos, esencialmente a los

ciudadanos ocupados dentro del mercado de trabajo formal, -lo cual generó la colectivización de los trabajadores en pro de una mejora constante de las prestaciones-.

Para aquellos sujetos distantes del mercado, -por la incapacidad de este en la redistribución los recursos- fue destinada la política asistencial estatal. Tal como refiere Grassi: *“Sin embargo, la asistencia social a las víctimas de tales infortunios se organizó por fuera de las instituciones del trabajo, como un sector de la política social subordinado a las reglas y regulaciones de este mercado”* (2003:27).

La asistencia es, entonces, la propuesta esbozada para aquellos individuos que no logran integrarse al mercado de forma satisfactoria y por tanto carecen de toda protección asociada.

Resulta pertinente para el abordaje que se propone, incorporar los aportes de T.H Marshall respecto a la construcción de la ciudadanía, dado que analizaremos un programa en donde se cuestionará el acceso a derechos y por tanto la noción de ciudadanía, al instaurar una contrapartida para acceder al mismo.

Según el autor; la noción de ciudadanía está asociada a la pertenencia plena de cada individuo a una comunidad política como miembro de la misma. La define afirmando que *“la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”* (1998:37). Es decir, aquel individuo que es miembro pleno de un Estado en función de determinados criterios como nacimiento, residencia, etc.

Así, la ciudadanía resulta ser un estatus *formal*, el cual genera derechos y obligaciones para los miembros de la comunidad, que además implica -según Marshall- estar integrado a esa comunidad. Esta integración genera además una identidad propia que engloba a todos sus integrantes individuales. Ello implica, entre otras cosas, estar unido a los demás miembros mediante vínculos de solidaridad que generan una fuerte cohesión social, una conciencia de grupo que no puede establecerse únicamente mediante vínculos legales, y que sin embargo es necesaria para que exista la ciudad. (Marshall, 1998)

El estatus de ciudadano está fuertemente ligado a la concepción de cada individuo como sujeto de derechos. En este sentido, Marshall distingue tres tipos de derechos (civiles, políticos y sociales), que históricamente se han establecido de forma sucesiva, a su vez, asocia la correspondencia con la instauración de Instituciones públicas responsables.

Los derechos civiles (los cuales sitúa en el Siglo XVIII) son concebidos como *“los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad, y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia”* (1998:23). Las Instituciones más íntimamente relacionadas con este derecho corresponden a los tribunales de justicia.

A su vez los derechos políticos (ubicado su nacimiento en el Siglo XIX) son el *“derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros”* (1998:23). Aquí surge como Instituciones el Parlamento y el consejo de gobierno local.

Los derechos sociales (concebidos en el Siglo XX) abarcan *“todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad”* (1998:23). Se sitúan así como principales Instituciones el sistema educativo y los servicios sociales.

Para Marshall, entonces, la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada individuo sea tratado como un miembro pleno en una sociedad de iguales. Para asegurar este tipo de pertenencia propone otorgar un número creciente de los derechos de ciudadanía recién descritos. Sostiene que garantizar a todos los derechos civiles, políticos y sociales, el Estado asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno. (Kymlicka y Norman, 1997)

El último cuarto del siglo XX y los primeros años de siglo XXI traen aparejado una serie de transformaciones dentro del mundo del trabajo. La flexibilización, informalidad y precariedad (Vecinday 2017) comienzan a ser protagonistas dentro del terreno laboral, y a vulnerar aquellas protecciones vinculadas a formas medianamente sólidas de conservación del trabajo que presentaba la primera mitad del siglo. Es por ello, que parte de la población queda condenada a la desprotección.

Así, la política asistencial se reconfigura acompañando las transformaciones en el mundo del trabajo. El surgimiento de estos nuevos dispositivos de protección de carácter no contributivo se sitúan alejados de la lógica de los seguros asociados al trabajo conquistados colectivamente.

En este sentido Vecinday sostiene que:

“(...) los nuevos asistidos pertenecen a familias y grupos poblacionales inempleables, es decir, “incapaces” de vender su fuerza de trabajo. En otras palabras, se trata de asistir a aquellos sectores de población que, estando en condiciones de trabajar, no logran integrarse al mercado laboral o su integración es tan precaria que compromete su reproducción como individuo y la de su grupo social de pertenencia” (2013:705).

Por su lado, las políticas sociales que se implementan tienen varios roles dentro de la sociedad capitalista. En primer lugar, es necesario aclarar que *“las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización y organización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores (...)”* (Netto, 1992:23). Es por ello que traen consigo inter- juegos de poder llenos de conflictos entre la burguesía, los trabajadores y el aparato Estatal, donde se generan alianzas estratégicas.

Tal como refiere Pastorini (1997), las políticas sociales son mecanismos de articulación tanto de procesos políticos como económicos y sociales, dentro de la dinámica de la vida en sociedad.

“Las políticas sociales así entendidas tienen como meta las secuelas de la “cuestión social”, es decir, aquel conjunto de problemáticas sociales, políticas y económicas que se generan con el surgimiento de la clase obrera, dentro de una sociedad capitalista. Su objetivo, por lo tanto, es el de asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo monopolista y las consecuentes concentración y centralización del capital, y no la mera corrección de los efectos negativos de esos procesos”. (1997:7)

Dentro de una sociedad capitalista entonces, la implementación de políticas sociales cumplen varios roles, referidos principalmente a la preservación y control de la fuerza de trabajo. A su vez, procuran contrarrestar las conductas tendientes al sub consumo. Las políticas sociales tienen el papel central de asegurar las condiciones adecuadas al desarrollo capitalista (Netto, 1992).

“(...) las políticas sociales, al mismo tiempo que contribuyen para favorecer la subordinación del trabajo al capital, facilitando y creando

las condiciones necesarias para el desarrollo capitalista mediante la preservación y control de la fuerza de trabajo ocupada y excedente, también sirven como instrumentos para contrarrestar la tendencia al subconsumo” (Pastorini, 1997:8).

Además, las políticas sociales, tienen la función política de ampliar el control social, a través de la integración y la adaptación de los individuos al sistema, buscando que las clases subalternas no generen conflictos que dificulte al sistema su reproducción.

La fragmentación de los problemas (el desempleo, el hambre, el accidente de trabajo, etc.) y por tanto de las respuestas segmentadas parece ser la clave necesaria para el triunfo de capitalismo y su reproducción. “(...) *la intervención estatal sobre la `cuestión social` se realiza, según las características que ya señalamos, fragmentándola y parcializándola. Y no puede ser de otro modo: tomar la `cuestión social` como problemática configurándola de una totalidad procesual específica es remitirla concretamente a la relación capital/trabajo” (Netto, 1992:22).*

La asistencia entonces, se configura como respuesta a los problemas aparejados por las transformaciones en la organización del mundo del trabajo en los inicios del siglo XXI.

1.2 El tratamiento social a la pobreza: una mirada teórica

Ximena Baraibar (2011) entiende a la pobreza como un fenómeno atravesado fuertemente por múltiples dimensiones, pero donde la ausencia o limitaciones materiales son la característica indiscutible del fenómeno. Realizando una crítica a aquellos programas que centran la atención de la pobreza en los aspectos subjetivos, la autora plantea que:

“El problema no es la consideración de aspectos subjetivos, lo que es importante, sino su consideración prioritaria y muchas veces exclusiva. Por tanto, resulta necesario recuperar e insistir en la idea de que la pobreza implica ausencia o débil acceso a ciertos bienes y servicios básicos que limitan las posibilidades de opción, generando cursos de acción acotados. La pobreza implica elementos subjetivos, pero fundamentalmente importantes limitaciones materiales”. (...) la pobreza implica siempre un acceso deficitario a recursos, bienes y servicios sociales y grandes dificultades para construir un curso vital alejado de la inseguridad social” (2011:41, 42)

La falta concreta de acceso al mercado de bienes y servicios para la población excluida del sistema es consecuencia directa de las contradicciones necesarias del sistema capitalista, y de la implementación de políticas con esta lógica. No es posible superar la pobreza sin tener en cuenta el aspecto material constituyente de la misma.

Las políticas asistenciales parecen ser la respuesta instaurada en toda América Latina -y Uruguay no es la excepción a ello- a los problemas de pobreza y vulnerabilidad de la región.

“A fines del siglo XX e inicios del presente, América Latina ha sido testigo de transformaciones en su sistema de políticas sociales. Esto tiene como una de sus manifestaciones un mayor desarrollo de políticas de asistencia, lo que se expresa en la creación de una red mínima de intervenciones sobre grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo en la nueva estructura socioeconómica. Se multiplicaron las intervenciones en forma de programas sociales fuertemente focalizados, con objetivos y plazos limitados y transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas”
(Baraibar, 2013:3).

El desarrollo de políticas asistenciales parecen ser una herramienta central en el marco de las estrategias de combate a la pobreza; la focalización de los programas en los sectores más pobres, condicionando la recepción de transferencias monetarias a determinados requisitos que deben ser cumplidos comprometidamente por la población beneficiaria, también es una de las características del sistema (Baraibar, 2013).

Es así que, hablar de política pública para la población vulnerada trae aparejado pensar en políticas focalizadas que únicamente “emparchan” las consecuencias del sistema y no apuntan a una solución de fondo que permita a las clases sumergidas la emancipación. Es también hablar de control social sobre esta población a través de las condicionalidades que las mismas presentan.

Podemos afirmar entonces, que asistimos actualmente a las consecuencias directas de la implementación de las políticas de corte neoliberal instauradas desde la década de los `70 en toda América Latina donde nuestro país no fue la excepción.

Respondiendo a los intereses de los organismos internacionales, las respuestas que el Estados diagraman para dar tratamiento a la pobreza contienen elementos de control que interesa analizar desde una perspectiva crítica.

Para ello, es necesario traer a la luz los aportes de Loïc Wacquant (2009) al respecto, con los conceptos de *workfare*³ y *prisonfare*⁴ permitirán un análisis reflexivo del tratamiento social de la pobreza en nuestro país en clave de control.

Es así que el autor manifiesta como hay un proceso que vuelve “(...) a vincular las políticas asistenciales y las políticas penales, dado que ambas ramas de la acción gubernamental hacia los pobres están dictadas por una misma filosofía conductista que se basa en la disuasión, la vigilancia, el estigma y las sanciones graduales para modificar la conducta” (Wacquant, 2011:2).

En este sentido, la instauración de políticas asistenciales focalizadas, son utilizadas como instrumentos conductuales que apuntan a modificar las ‘malas conductas’ de los pobres para que se adapten al sistema, pero no para la superación de su condición de clase. “El nuevo régimen pretende incidir en las condiciones de vida de los sectores más pobres ofreciendo un estímulo económico para la transformación de ciertos comportamientos vinculados a la educación y al cuidado de la salud.” (Vecinday, 2013:702).

En función de los aportes de Vecinday al respecto, quien sostiene que la “Contractualización, individualización, activación: las estrategias de intervención características de los programas de inserción se han basado en la norma de interioridad, es decir, en la modificación de las conductas individuales de los beneficiarios” (2017:62) podemos contextualizar la reconfiguración de los programas que se implementan en clave de control, los cuales buscan modificar las conductas individuales de los sujetos y su accionar.

Las políticas de *workfare* instauradas en los Estados Unidos en el año 1996 minimizaban la asistencia, obligando a sus ‘beneficiarios’ a ocupar los empleos de la

3 “Concepto vinculado a la asistencia con subsidios estatales que contemplan como obligación una contraprestación laboral que generalmente se realiza en condiciones de precarización y flexibilización del trabajo. A diferencia del *welfare* clásico, el *workfare* enfatiza el mérito individual por encima de la solidaridad colectiva”. (Wacquant 2011:15)

4 “Régimen carcelario establecido como contención para los sectores mayoritariamente masculinos del proletariado industrial precarizado en la era post-fordista, que se resienten y resisten al trabajo basura”. (Wacquant 2011: 15)

sub-pobreza, aumentando así la desprotección colectiva y la precarización laboral. Las mismas apuntaron a generar un cuerpo de trabajadores disciplinados, forzados a ingresar a los segmentos inferiores del mercado laboral. Uno de los principales objetivos de esta reforma fue corregir las conductas ‘inadecuadas y aberrantes’, que serían la principal causa de la pobreza persistente (Wacquant, 2010).

La focalización de la política asistencial tiene un claro cometido en el contexto económico en que se desarrollan. Tienen la finalidad de generar patrones mínimos de comportamiento común en la población pobre, quedando desprotegidos quienes no logren adaptarse a ella. De esta manera, aquellos individuos que no cumplan con las condicionalidades, no tendrán derecho a la protección del Estado. Quedan así puestos en cuestión los derechos sociales intrínsecos a la idea de ciudadanía.

Tal como refiere Wacquant:

“El giro decididamente punitivo que tomaron las políticas (...) anuncian el establecimiento de un nuevo gobierno de inseguridad social⁵, en el sentido amplio de técnicas y procedimientos destinados a dirigir la conducta de los hombres y mujeres atrapados en la turbulencia de la desregulación económica y la conservación del bienestar en un trampolín hacia el empleo precario (...).” (2010:40)

En la actualidad, las prestaciones económicas cumplen un rol preponderante en este sentido. El no cumplimiento de los patrones preestablecidos por los programas genera la pérdida total o parcial del beneficio, en donde además se pone en juego el rol protector del Estado y sus responsabilidades.

“El modelo se orienta por una filosofía conductista por la cual la prestación económica oficia de estímulo al cambio comportamental y su retiro como sanción cuando no se registra la transformación promovida. El control de las condicionalidades opera en ese sentido. De este modo, los derechos son interpretados como obligaciones de los asistidos antes que como compromiso del Estado”. (Vecinday, 2017:63)

5 En palabras de Castel: “La inseguridad en tanto la inseguridad social como la inseguridad civil. Estar protegido en esta esfera significa estar a salvo de los imponderables que podrían degradar el status social del individuo. (...) Por ejemplo, la incapacidad de ganarse la vida trabajando (...) cuestiona el registro de la pertenencia social del individuo que extraía de su salario los medios para la subsistencia y lo vuelve incapaz de gobernar su existencia a partir de sus propios recursos. En lo sucesivo, deberá ser asistido para sobrevivir” (2004:35).

Para ello es que se confeccionan determinados dispositivos que tienen la función primordial de controlar las condicionalidades establecidas y por tanto vigilar el comportamiento individual de cada una de las personas asistidas. Quien tiene una posición preponderante en este sentido es la tecnología como agente de control.

“La inscripción de los beneficiarios de la asistencia en un campo documental (...) es un principio para el desarrollo de tareas de vigilancia y control que servirán a la verificación de las condicionalidades, es decir, de los comportamientos esperados, así como a otros fines. Esto no es nuevo en el campo asistencial, sino que más bien se trata de su individualización y fortalecimiento aprovechando las posibilidades del desarrollo tecnológico” (Vecinday, 2017:60).

Otro elemento no menor del modelo de organización asistencia actual refiere al creciente proceso de individualización de los problemas de la pobreza, en donde parece estar cada vez mas reflejada toda conjunción colectiva.

Se analizara con mayor profundidad en el desarrollo del trabajo, la perspectiva que entiende a la individualización de los problemas de la pobreza como fenómeno causado por características singulares del individuo tales como pueden ser el déficit personal, carencia de actitud, valores, etc. La misma resulta ser una particularidad central del modelo y es allí donde se buscan las respuestas y las soluciones al problema, esto permite la desresponsabilización del Estado respecto de la situación en la que se halla una parte importante de los ciudadanos.

“Individualizar es reinterpretar los conflictos sociales como conflictos personales mediante prácticas discursivas reunidas en marcos cognitivos que pretenden explicar ‘lo social’. El campo discursivo sobre la pobreza registra nuevas nociones, todas ellas con anclajes en los individuos” (Vecinday, 2017:61).

En otras palabras, estos mecanismos entienden la pobreza como un fenómeno individual, consecuencia directa de la trayectoria biográfica de cada una de las personas que atraviesan esta situación, independientemente de las condiciones materiales del sistema. Así se responsabiliza a cada sujeto en forma individual por el manejo de su vida.

La asistencia moderna genera así una personalización que sustenta los límites de la intervención sobre la pobreza; desde la premisa de que la pobreza no se supera, pero los pobres pueden, individualmente, superar su situación de desventaja por obra de la personalización de la asistencia social (Vecinday, 2017).

CAPÍTULO II

“Todos somos en parte culpables
sí elegimos mirar a otra parte”

Curtidores de hongos 2018

2. Coyuntura histórica.

2.1 Políticas sociales

El neoliberalismo surge como una de las ideologías primordiales de fines del siglo XX, constituye una corriente hegemónica de un tipo de capitalismo que corresponde a una nueva ola de mercantilización.

Según Garretón (2012) en ella se encuentra un individualismo “extremo” donde el sujeto se responsabiliza de sus acciones y como consecuencia se observa una gran libertad en la cual el mercado es el lugar principal de realización de esta libertad. El sistema capitalista pasa a ser el eje del funcionamiento en la sociedad, en el cual el estado no debe intervenir ya que atenta contra el orden social, por lo que se apunta al funcionamiento del libre mercado. Sostiene también que este individualismo considera a la desigualdad como una cuestión natural de las relaciones sociales.

En América Latina el neoliberalismo se instauró a partir de las dictaduras militares en la década de los ´70, pero ha sido extendido a nivel internacional dando lugar a la creación de políticas de liberalización económica originadas por instituciones financieras internacionales.

Esto se observa en el “El Consenso de Washington”, el cual constituye una serie de medidas económicas a implementar en los países en desarrollo en la década de los ´90 atravesados por la crisis, recomendada por parte de organismos internacionales vinculado al mundo económico-empresarial. Estas políticas económicas se basan fuertemente en la lógica capitalista, con un mercado auto- regulado.

De esta manera se aplican varias medidas destinadas a consolidar el modelo socioeconómico neoliberal, tales como la privatización de la salud, de la educación, se desarrollan políticas focalizadas, la flexibilización del mercado de trabajo y su progresiva desregulación, se aplica la “modernización del Estado”. La ideología neoliberal consiste específicamente en la afirmación del mercado como modelo de toda la relación social, se pretende un tipo de sociedad y no refiere solamente a la economía, sino que engloba a todos los factores tanto políticos, como sociales y culturales, imponiéndose el principio del mercado en todas las esferas de la vida (Garretón 2012).

En definitiva, continuando con los aporte de Garretón, lo que se instaló en nuestro país fue un discurso hegemónico y políticas neoliberales, que dislocaron las relaciones preexistentes entre Estado y sociedad, penetró en las relaciones sociales dejando como

consecuencias una mayor acumulación de riqueza en pocas manos y un aumento de la desigualdad social.

A partir de 1990 el país comienza a desarrollar una nueva gama de políticas sociales, denominadas políticas focalizadas, dirigidas a una población objetivo concreta, es decir, hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Las consecuencias de la instauración de políticas de corte neoliberal en la década de los '90 así como de la profunda crisis económica del año 2002 en nuestro país trajo consigo múltiples y diversas consecuencias al conjunto de la población toda, pero por sobre todo a la clase trabajadora no dueña de los medios de producción, quien sufrió con mayor gravedad la pobreza luego de la crisis.

Siguiendo a Midaglia (2011), desde el año 2005, nuestro país está gobernado, por primera vez en su historia, bajo un gobierno de izquierda –Frente Amplio- generándose así un cambio ideológico determinante.

El mismo implicó una transformación en el modelo de conducción del país, y trajo consigo varias propuestas de cambio. A lo largo de este trabajo nos abocaremos entonces a analizar principalmente las modificaciones introducidas en el sistema de Asignaciones Familiares a partir de la implementación del Plan de Equidad en el año 2008 mediante la ley 18.227⁶.

Este cambio ideológico no sólo se generó en nuestro país, sino también en varios países de la región siendo esto “(...) *las consecuencias negativas en el campo económico y social que generaron las políticas públicas reformistas*” (Midaglia, 2011:21) de la década de los '90. El fuerte impacto negativo que tuvo la instauración de políticas neoliberales conllevó entonces a la búsqueda, por parte de la ciudadanía, de nuevos horizontes políticos que permitiera introducir cambios profundos en la política de Estado.

“Parece adecuado plantear que 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

⁶

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2891008.htm>

protección que podrían mejorar las condiciones de vida de importantes segmentos sociales” (Midaglia, 2011:21).

Las consecuencias de la instauración de políticas neoliberales en nuestro país aún siguen latentes y las respuestas diseñadas e implementadas para sortearlas dan cuenta de ello. Factores como el endeudamiento público y la crisis social resultaban protagonistas y condicionantes para pensar estas políticas en todas las esferas, incluida la malla de protección social.

Con la llegada al poder del partido Frente Amplio asumiendo como presidente el candidato socialista Dr. Tabaré Vázquez, el gobierno incorporó en su agenda política una fina selección de determinadas problemáticas en las que se decidió accionar como política de Estado.

Es así, que mediante el diseño y la implementación de diferentes planes y programas se pone en la agenda pública la pobreza como un fenómeno a atender con urgencia, a partir del aumento exponencial que la misma presentó con la crisis económica del año 2002.

En este contexto, las primeras líneas de acción desarrolladas por el nuevo gobierno buscaban apuntar principalmente a actuar sobre la agenda social en función de los siguientes parámetros y bajo el lema del “Uruguay Social”:

“1. Ofrecer respuestas al crítico panorama social, pero al mismo tiempo, tener un manejo cauteloso de los parámetros macroeconómicos (endeudamiento, gasto público, inflación).

2. Atender las demandas de los actores colectivos históricamente aliados a esta fuerza política –sindicatos–, así como los planteos de grupos y sectores sociales afectados –empobrecidos– o descontentos con las reformas sociales instrumentadas en las anteriores administraciones”
(Midaglia, 2011:26).

Es así que el gobierno desplegó acciones en múltiples arenas, con el fin principal de dar atención al conjunto de la población proponiendo una serie de reformas en materia de salud, laboral, educativa, tributaria y social, entre otras.

En este sentido entonces, se visualizan cambios en la malla de protección social uruguaya, los cuales son diferenciados según el rol de cada individuo dentro del mundo

del trabajo principalmente. Estas diferencias buscan focalizar la atención hacia los estratos de la población más vulnerable.

“La nueva estrategia de protección condujo a un debilitamiento de las opciones universales de políticas sociales y en contrapartida, se fortalecieron aquellas restrictivas, focalizadas en segmentos de población específicos y que requerían de la comprobación de situaciones de insuficiencia económica para la obtención de beneficios” (Midaglia et al,2013:2).

Los cambios que se introducirán en la matriz de Protección Social Uruguay, estarán fuertemente vinculados con la posición de cada individuo en el mundo del trabajo.

2.2 Asignaciones familiares, un recorrido histórico.

La ley 10.449⁷ del año 1943 es el puntapié inicial para la instauración del régimen de asignaciones familiares (AF) en nuestro país, la cual estipulaba en su artículo 21:

“Declárase obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para pago de asignaciones familiares a todo empleado, obrero o peón, por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido o declarado judicialmente. Cada Caja estará administrada por un Consejo honorario renovable cada dos años, compuesto, en partes iguales, por representantes de los patronos y de los obreros, en la forma que establezca el Poder Ejecutivo, y por un representante del mismo Poder. Los delegados patronales y obreros han de ser ciudadanos naturales o legales, y reunir las demás calidades establecidas en el artículo 12.”

De esta forma queda establecida la implementación del régimen de asignaciones familiares en nuestro país después de un recorrido parlamentario extenso y nutrido de las experiencias mundiales en la materia. Esta ley atravesó diversas modificaciones a lo largo de la historia reciente de nuestro país.

Esta ley, tiene la particularidad de generarse en un contexto histórico sumamente propicio tanto en materia política como económica:

⁷ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8470485.htm> (fecha de consulta 18/11/17)

“En el momento en que comenzó a regir la primera ley de AF, la situación económica del Uruguay era muy favorable; contaba con una moneda fuerte, un enorme stock de oro y muy buenas perspectivas de colocación de sus saldos exportables. La situación de los países europeos con economía de guerra, determinaba una buena oportunidad para colocar nuestros productos, especialmente los derivados del agro.”

(Santos, 2006: 99-100)

A continuación, se realiza un acotado análisis que se desprende de las diferentes leyes que dieron sustento al programa de asignaciones familiares desde su creación en el año 1943 hasta la última anterior a la ley que da nacimiento y contexto al programa actual.

Como todo comienzo, la ley 10.449 presentó una serie de imperfecciones así como carencia de marcos regulatorios que derivaron en la necesidad de nuevos esfuerzos parlamentarios.

En este sentido, en el año 1950 se promulgó la ley 11.618 donde se realizó una adecuación del régimen de las asignaciones familiares.

Para el año 1954, mediante la ley 12.157 se da ingreso al colectivo de trabajadores rurales al régimen de asignaciones familiares que hasta el momento no estaban contemplados en el sistema. Esta modificación fue sumamente importante teniendo en cuenta que los trabajadores del medio rural de la época percibían muy bajos ingresos y conformaban familias numerosas. Además en esta ley se incluía al servicio doméstico del medio rural.

Mediante la ley 12.543 del año 1958 se adecuan las tasas, los topes y los montos de las asignaciones.

En el año 1960 se extiende, mediante la ley 12.761, el beneficio de las asignaciones familiares a los hijos menores a cargo de los jubilados y pensionistas de la Caja Rural y de la Caja Industria y Comercio.

La ley N° 14.617 de diciembre de 1976 elimina los topes para generar derecho. Mediante esta ley se eliminó el tope de sueldos que había hasta la fecha para recibir el beneficio de las asignaciones familiares. Es así que quedaba liberado el tope, recibiendo el beneficio todos los trabajadores con niños a cargo.

A través de la ley 15.084⁸ del año 1980 el régimen de asignaciones familiares sufre una serie de modificaciones importantes, en la cual se establecen con claridad cuales son los trabajadores con relación de dependencia formal que pueden acceder al beneficio de la asignación familiar, los montos de dicha prestación (el cual no será inferior al 8% del salario mínimo nacional mensual) y las características generales de la prestación, es decir, desde cuando se cobra, hasta que edad -en función de la trayectoria educativa- y quienes administran ese dinero en el hogar -padres legítimos, naturales o tutores-.

La Ley 16.697⁹ del año 1995 modificó el acceso a las prestaciones en forma significativa. Por un lado, para a los trabajadores con ingresos mayores a diez salarios mínimos, se suprimió la prestación. Los ingresos se contabilizan sumando los del titular de cobro y su cónyuge o pareja. Es así que, la prestación perdió su carácter universal entre los trabajadores formales y se focalizó en los de menores ingresos. Además, se transformó el monto de la prestación con el objetivo de aumentar los ingresos de los hogares de menores recursos. Así se visualizan los primeros indicios de focalización de este programa.¹⁰

Continuando con el recorrido histórico, en el año 1999 bajo la segunda presidencia de Julio M. Sanguinetti, mediante la Ley 17.139 se extiende el beneficio a los Hogares de menores recursos, priorizándose así aquellos hogares en que los titulares de cobro hubieran finalizado la cobertura del seguros de desempleo y no se encuentren con empleo formal nuevamente o en los que el único sustento del hogar sea la madre. A su vez se establece que el Instituto Nacional del Menor realizará el correspondiente seguimiento a efectos de asegurar principalmente la concurrencia escolar de los menores. Esta ley puede considerarse como el puntapié inicial de un proceso de focalización hacia los hogares más vulnerables.

En el año 2004, a través de la ley 17.758 ingresan todos los hogares de menores recursos: *“Extiéndese la prestación de la asignación familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza, inferiores a 3 (tres) salarios mínimos nacionales, que*

⁸ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2054785.htm> (fecha de consulta 18/11/17)

⁹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5537542.htm> (Fecha de consulta 25/5/18)

¹⁰ Información extraída de: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6489/1/asignaciones-familiares.pdf>. (Fecha de consulta 25/05/18)

no estuvieran comprendidos dentro de los alcances del Decreto-Ley N° 15.084¹¹, de 28 de noviembre de 1980 y de la Ley N° 17.139, de 16 de julio de 1999”.¹² y además queda estipulado que: “El Banco de Previsión Social queda facultado para realizar las comprobaciones e inspecciones que estime convenientes a fin de determinar la veracidad de la declaración de ingresos presentados así como la asistencia de los menores a los centros de educación y la debida asistencia médica” (art.6).

A partir del año 1995; el programa de Asignaciones Familiares comienza lentamente un proceso de focalización hacia la población más vulnerable, buscando convertirse en un mecanismo que mejore los ingresos de estos hogares. Así la población objetivo viró hacia las familias en situación de pobreza más allá de su vínculo con el mercado de trabajo formal.

Así se establece, en forma sintética, el recorrido transitado de las principales modificaciones que atravesó el régimen de asignaciones familiares a lo largo de la historia, hasta llegar al año 2008 donde se incorpora el Plan de Equidad, mediante la ley 18.227¹³.

Resulta pertinente para el análisis que se pretende; visualizar en forma sistemática las principales características - y diferencias por cierto- que se presentan entre la ley fundadora del régimen de asignaciones familiares (ley 10.449) y la actual ley 18.227 que regula el sistema.

Ambas leyes tienen en común que fueron diseñadas en época de crecimiento económico del país. La ley 10449 del año 1943; con la que se da surgimiento a las asignaciones familiares tiene como principal característica que es una política universal, de carácter contributivo. Por ello además se considera una política colectiva dado que es para el conjunto de trabajadores asalariados consagrado como un derecho a percibir por mera razón de ser trabajador. Por su lado, la ley 18.227 del año 2008; presenta características totalmente opuestas. Es una política focalizada, de carácter asistencial, que se asigna en función de algoritmos positivistas creados específicamente para medir en forma individual para su admisión o no. Además la ley inicial se crea como un derecho dentro

¹¹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9455765.htm> (Fecha de consulta 19/11/17)

¹² <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8039948.htm> (Fecha de consulta 19/11/17)

¹³ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3526176.htm> (Fecha de consulta 19/11/17)

de los consejos de salarios, la actual ley por su lado se crea en una situación emergencial para asistir a un fragmento de la sociedad.

Esta comparación nos permite visualizar con claridad las grandes y significativas diferencias que existen entre la ley inicial, en donde las asignaciones familiares fueron concebidas como un derecho universal para todos los trabajadores, a partir de un proceso de colectivización como son los consejos de salarios; llegando al día de hoy a una ley fuertemente focalizada con un alto proceso de control y vigilancia; y con severos rasgos moralizantes hacia la población objetivo.

CAPÍTULO III

“Darse la oportunidad de ver que
al final lo más inesperado es
lo que vale la pena esperar”

Cayó la cabra 2018

3. Asignaciones Familiares del Plan de Equidad

3.1 Nuevos Dispositivos de atención a la pobreza: El plan de equidad

Fueron los impactos de la crisis que atravesó el país en el año 2002 los que generaron la necesidad de una profunda transformación de la matriz de Protección Social.

En el año 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) mediante la Ley 17.866. La misión de la Institución establece lo siguiente:

*“Ser el responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación - tanto a nivel sectorial como territorial -, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo. Asimismo, es misión de éste ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades”.*¹⁴

Fueron varias las reformas implementadas, entre ellas se destacan la transformación de la atención sanitaria y en el sistema de transferencias de ingresos a las familias, que se destacan por su fuerte peso dentro de la matriz de protección social.

En este sentido, por un lado se creó *El Sistema Nacional Integrado de Salud*, en el año 2007, el cual buscaba ampliar la cobertura de salud a más personas bajo un régimen contributivo de carácter solidario. A su vez, el régimen de *Asignaciones Familiares*, pasó en el año 2004 a ser un sistema puro no contributivo, ya que no exigía ser trabajador formal para acceder al mismo, y con una focalización mucho más profunda.

Uno de los principales cometidos de este nuevo Ministerio consistió en la implementación de lo que se denominó Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) en el año 2005. La necesidad de diseñar e implementar un plan sumamente focalizado a la población más sumergida en términos de pobreza es consecuencia directa de la crisis del año 2002.

¹⁴ <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4376/3/innova.front/mision> (fecha de consulta 8/12/17)

Estaba dirigido a personas u hogares en extrema pobreza, los cuales recibieron transferencias de dinero durante aproximadamente dos años (2005-2007) así como un acompañamiento técnico en forma progresiva.

Del texto original del Plan se desprende que sus principales objetivos consistían en proporcionar a los hogares participantes oportunidades y herramientas de mediano plazo para salir de su condición de pobreza extrema, exclusión social y económica. Además, se implementaron estrategias apuntando a que los hogares participantes no vuelvan a caer en situación de indigencia.

Los componentes principales del mismo fueron: Ingreso Ciudadano (Transferencias monetarias), Construyendo Rutas de Salida (CRS), Trabajo por Uruguay (TPU), Programa de Asistencia Alimentaria (PAN), Intervenciones específicas en educación, Intervenciones en Salud (PES), Programa de apoyo a los “sin techo” (PAST), Proyectos de opciones productivas (POP).

La implementación de dicho Plan finalizó en el año 2007. Pero ese mismo año se aprobó lo que se denominó Plan de Equidad, *“El Plan sintetiza los aspectos y medidas fundamentales que van materializando la estrategia de justicia social, igualdad y equidad para los próximos años, por lo que es un Plan para Toda la población que compromete a Todo Gobierno”*¹⁵.

Así comienzan a deslizarse las primeras políticas focalizadas de atención directa a la pobreza, en donde se buscó hacer foco en la emergencia que atravesaba el país en materia de indigencia y pobreza, desplegando las acciones asistenciales descriptas para dar respuesta directa.

En el año 2007, y luego de superada -en términos cualitativos- la emergencia social, se da por culminado el denominado PANES y comienza a implementarse el Plan de Equidad (PE) en marzo de 2008.

Del texto que da origen a este plan se define que el Plan de equidad:

“(.) abarca al conjunto de la población, en tanto que sus lineamientos apuntan precisamente a reconfigurar el sistema de protección social en el marco del proceso de reformas sociales en curso. El propósito del Plan es fortalecer todos los dispositivos públicos existentes,

¹⁵ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf página 17 (fecha de consulta 11/12/17)

introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas.” (2007:8)

Importa destacar de la cita referida que el Plan de Equidad buscó generar cambios profundos en el sistema de protección social, contemplando al conjunto de la sociedad. Esta reconfiguración apuesta, en su discurso, a la universalidad de cobertura a través de la modificación de los dispositivos públicos.

Por otro lado, se hace manifiesto que el Plan apuesta a los mínimos aceptables de integración y la justicia social y no a la superación de las desigualdades profundas que genera el capitalismo en el conjunto de la sociedad. Cuando hablamos de una sociedad equitativa no hablamos de una sociedad de igualdad.

3.2 Principales cambios del programa de asignaciones familiares.

Es así que, a partir del año 2008 y en el marco del Plan de Equidad, entró en vigencia la nueva Ley de asignaciones familiares N° 18.227 para familias con niños y jóvenes a cargo que se encuentran en hogares vulnerables. Con la nueva ley se ven no solamente incrementados sustancialmente los montos otorgados mensualmente, sino que hay un cambio en cuanto a la población receptora de la transferencia: se define que sean las madres ya que se considera que administran mejor los recursos del hogar, “*la evaluación de los programas muestra que se preocupan más que los hombres del bienestar y la salud de sus hijos e hijas además de asegurar una mayor permanencia de los niños/as en el sistema educativo*”¹⁶.

El sistema tradicional de asignaciones familiares otorgaba las transferencias como un complemento de los ingresos del hogar, sin embargo, con el nuevo régimen de transferencias condicionadas se busca lograr cierto comportamiento por parte de los hogares a través del control del cumplimiento. De esta manera, el objetivo fundamental del nuevo régimen de asignaciones familiares es proporcionar una transferencia de ingresos a los hogares más vulnerables, con una serie de condiciones que remiten al

¹⁶ Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008): “Plan de Equidad” IMPO. Montevideo, Uruguay.

cumplimiento con la atención a la salud (controles periódicos de salud y tenencia de cédula de identidad a partir de los 45 días del nacimiento del niño) y en materia de educación (primaria a partir de los 4 años hasta los 14; educación media o superior hasta los 18 años). Si bien estas condiciones ya estaban establecidas en la ley 17.139 del año 1999, actualmente el control del cumplimiento es riguroso, mediante los sistemas informativos establecidos para ello, y al momento de detectado el incumplimiento de las contrapartidas exigidas se retira el beneficio.

Estas son entonces las contrapartidas exigidas a cambio del beneficio, las cuales están controladas a través de diversos mecanismos y donde entran en juego varias Instituciones públicas en forma simultánea como BPS, ANEP, INAU, entre otros, las cuales comienzan a ejercer un nuevo rol de contralor sobre el cumplimiento de las condicionalidades por parte de la población objetivo.

Otra novedad de la nueva ley refiere a cómo se selecciona la población objetivo. La población objetivo, expresa la normativa, será identificada y seleccionada sobre la base del nivel de vulnerabilidad socioeconómica definido a través de criterios estadísticos - Índice de Carencias Críticas (ICC)-. El monto de la prestación aumentará con el pasaje del niño desde primaria a secundaria, con el fin de brindar un estímulo económico al adolescente para que permanezca en el sistema educativo.

A su vez, se otorgará a determinadas familias beneficiarias del programa otra transferencia de renta a través de una tarjeta magnética para adquirir alimentos. Será para aquellos hogares con niños/as y adolescentes que se encuentren en el entorno de la línea de indigencia.

Con la puesta en vigencia de la ley 18.227, las asignaciones familiares sufren transformaciones radicales en su concepción, consolidándose así como una política de transferencia condicionada (PTC). Se focaliza el alcance de la misma y se aumenta la transferencia de renta, apuntando así a atender los estratos más sumergidos de la población. Asimismo, las nuevas AFAM-PE se desligaban del empleo formal y mantenían las condicionalidades en educación y salud. La reforma tuvo como resultado la consolidación de una PTC como elemento permanente de la matriz de bienestar, fortaleciendo un nuevo polo de protección no contributivo dirigido a las familias con mayores índices de pobreza (Ferreira 2015: 121,122).

Es necesario destacar, que el nuevo régimen de AFAM-PE incrementó el monto de transferencia a las familias (en términos cuantitativos), que si bien no permite la superación de la pobreza, posibilita el acceso a determinados bienes a las familias con menos recursos.

En relación al aspecto promocional, las condicionalidades se establecen en torno a la salud (controles periódicos) y la educación (inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos docentes de educación formal o no formal, públicos o privados, a excepción de beneficiarios discapacitados) (Ley 18.227). La ley establece asimismo, siendo este un cambio sustantivo respecto de la legislación anterior, que ante el incumplimiento de estas condiciones, se procederá a la suspensión del pago (Ferreira 2015:123).

3.2.1 Características de la población beneficiaria del programa de Asignaciones familiares.

Como ya se mencionó, este nuevo sistema asiste a un determinado fragmento de la sociedad, focalizándose así la atención hacia los hogares más vulnerables.

La selección de los hogares que formarán parte de la población objetivo se hizo a través del instrumento diseñado en el año 2008 por el Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, el Índice de Carencias Críticas (ICC):

“Este índice busca aproximar a situaciones de vulnerabilidad combinando la situación del hogar en diversas dimensiones tales como educación, ingresos, condiciones de la vivienda, entre otras. Para esto se estimó mediante un modelo estadístico la probabilidad de que un hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, utilizando variables a nivel del hogar que cumplieran la triple condición de reflejar dimensiones del bienestar de corte estructural, fácilmente observables y con alta correlación con pertenecer al primer quintil de ingresos”¹⁷ (2015:5).

Además de aplicar el ICC, para acceder al programa, los hogares deben cumplir con dos requisitos más para poder ser beneficiario de dicha transferencia.

¹⁷ <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61734/1/analisis-y-perspectivas-para-los-programas-de-transferencias-asignaciones-familiares-y-tarjeta-uruguay-social.2015.pdf> (16/12/17)

Por un lado deben cumplir con el requisito de mantenerse bajo cierto nivel de ingresos. Para ello, el Banco de Previsión Social (BPS) se posiciona como órgano rector en relación a los ingresos del hogar, estableciéndose para ello un umbral de ingresos per cápita (el cual comprende al primer quintil de ingreso de la población estimado mediante el modelo de probabilidad estadístico ya descripto) a partir del cual hogares con ingresos mayores a dicho umbral no podrán ser beneficiarios de esta transferencia o dejarán de hacerlo en caso de superarlo. Este control realizado por el BPS se hace utilizando el máximo de los ingresos que son declarados por el hogar y los que BPS tiene en sus registros (DAES-MIDES, 2015).

El otro requisito que debe cumplirse para acceder al programa refiere a las dos contraprestaciones establecidas en la ley, las cuales están vinculadas a la asistencia a centros educativos y a controles de salud periódicos¹⁸.

En los casos en que los/las niños/as presenten inasistencia al centro educativo en forma sostenida, se pasará a la suspensión momentánea de la AFAM-PE por ese menor. Es importante destacar que estos controles no se hacen en forma permanente sino que se estipula un determinado momento temporal para ello. (DAES MIDES, 2015) En este caso, la institución educativa adquiere un nuevo rol. Posicionándose como un agente de control frente a las familias, dado que es quien facilita la información para contralor del cumplimiento.

En ninguna situación, la suspensión del beneficio se presenta como forma definitiva en caso de incumplimiento de alguna de las condiciones, una vez que se presenta el certificado correspondiente al cumplimiento de la condicionalidad la AFAM-PE se restablece (DAES-MIDES, 2015).

El monto de la asignación se determina en función de la cantidad de menores en el hogar ajustados por la escala de equivalencia de la cantidad de menores de edad que están asistiendo a secundaria a los cuáles se les otorga un complemento, y de la cantidad de personas con discapacidad que reciben la AFAM-PE.(DAES-MIDES, 2015)

¹⁸ En particular, las exigencias son: “Educación primaria a partir de 4 años hasta los 14 años. Educación media o superior desde los 14 hasta los 18 años. Controles periódicos de salud a embarazadas. Tenencia de cédula de identidad a partir de los 45 días del nacimiento del niño. Controles médicos periódicos para los menores de cuatro años.” Información extraída de: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61734/1/analisis-y-perspectivas-para-los-programas-de-transferencias-asignaciones-familiares-y-tarjeta-uruguay-social.2015.pdf> (fecha de consulta 16/12/17)

Actualmente, para el año 2018 -cumpliéndose 10 años de la entrada en vigencia de la ley- los valores mensuales básicos establecidos son:

- \$ 1.496,14 por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares).
- \$ 641,22 (complemento) por el primer beneficiario cursando nivel intermedio.
- \$ 2.137,36 por beneficiarios con discapacidad.
- \$ 1.496,14 por cada beneficiario internado en régimen de tiempo completo en establecimientos del INAU o instituciones con convenio con este.¹⁹

Este programa se aplica desde enero del 2008, donde la cobertura inicial fue de 230.155 personas. Al cierre del año 2009, la cobertura de las AFAM-PE era de 389.680²⁰ personas en todo el país.

El pico más alto de cobertura se registra en abril de 2011 siendo 420.128 personas asistidas en todo el territorio nacional.

El observatorio social del Mides cuenta con información hasta el mes de abril del año 2017 donde se visualiza que la cobertura del programa alcanzó a 390.986 personas en todo el país. El último censo realizado en el país fue en el año 2011 donde refleja que la población total es de 3.286.314²¹ habitantes. La proyección estadística del Instituto Nacional de Estadística (INE) para junio 2016 refleja una población total de 3.480.222²² habitantes, por tanto, la cobertura de las AFAM –PE pueden estimarse que alcanza a un 11 % de la población total aproximadamente.

¹⁹ <http://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html> (fecha de consulta 15/12/17)

²⁰ <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php?busca=1> (fecha de consulta 6/12/17)

²¹ <http://www5.ine.gub.uy/censos2011/index.html> (fecha de consulta 23/05/18)

²² <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/496405/Anuario+2017.pdf/ea4a21e5-2b2a-41b1-99d2-9312cd97700a> página 33 (fecha de consulta 23/05/18)

CAPÍTULO IV

*“Violencia también es
lo que escucho y callo”*

Momolandia 2018

4. El tratamiento social a la pobreza en cuestión

4.1 Los programas de renta condicionada.

A partir del desarrollo del trabajo y la caracterización realizada se puede observar, gracias al recorrido histórico y la descripción de los componentes, las distintas formas de control sobre la población más vulnerable de la sociedad que se genera a partir de la implementación de los programas focalizados de atención a la pobreza.

Las políticas sociales implementadas en toda América Latina a partir de la década de los '90 buscaron dar respuesta a la desigualdad generada por la instauración del neoliberalismo. Las mismas son, en su mayoría, financiadas por organismos internacionales dado que la sociedad neoliberal necesita de dispositivos de atención a los expulsados del sistema (Bentura, 2014). De esta manera son los organismos internacionales de crédito quienes tienen el poder de pautar la implementación de políticas.

Bentura sostiene que en la implementación de este tipo de políticas sociales *“se rinde culto al pensamiento liberal cuando la única integración que se concibe es la integración al mercado, como productores o como consumidores y, sobre todo, en el compromiso de que para operar esa integración se garantice no interferir con las sacralizadas leyes del mercado.”* (2014:104).

La integración al mercado es también la forma que tienen los individuos no dueños de los medios de producción de estar protegidos. En tal sentido, como hace referencia Castel: *“Se ha vuelto la condición salarial: la disposición de una base de recursos y de garantías sobre la cual el trabajador puede apoyarse para gobernar el presente y dominar el futuro”* (2004:42). Es entonces el individuo por sí solo quien debe gestionarse su seguridad, sin tener la capacidad de modificar el entorno en el que se reproduce. En caso que por sí solo no pueda, entonces recién ahí podrá presentarse ante el Estado y pedir protección, demostrando su condición de fracaso en el mercado (Pérez, 2013).

Ahora bien, entonces quienes no logran integrarse al mercado - pero tengan las condiciones necesarias para hacerlo- quedarán a la suerte del Estado protector:

“Ya se trate de poblaciones alejadas del mercado de trabajo de manera provisoria o duradera o de aquellas que resulten amenazadas por la

precariedad, la necesidad de asegurar protecciones consistentes para ellas requiere una presencia fuerte del Estado social, principal proveedor y principal garante de las protecciones sociales.” (Castel, 2010:202).

Es entonces el Estado, quien tiene un rol preponderante –a través de las políticas sociales- de proveer, asegurar y garantizar las protecciones mínimas para todos los individuos.

“El Estado trata a los perdedores con piedad, les concede entrar en el mercado de consumo, en los mínimos de una vida de subsistencia a cambio de la resignación al lugar determinado del trabajo precario, a cualquier precio y en cualquier condición. Así, parece una especie de ‘integración en los márgenes’ como ofertas alternativas a la disposición para el trabajo sin futuro.” (Pérez, 2013:119).

Como observamos a lo largo del desarrollo del presente trabajo, el tratamiento de la pobreza y la focalización de las políticas para su abordaje están sumamente presentes en la agenda política actual. La discusión de la temática habilita la reformulación constante del paradigma desde el cual se interviene en el campo, buscando generar acciones que permitan la reflexión crítica del accionar político en la materia.

Siguiendo a Vecinday:

“En Uruguay emergen dispositivos dirigidos al tratamiento de la pobreza caracterizados por lo que Wacquant (2010) designa como ‘colonización del sector asistencia por la lógica punitiva y panóptica característica de la burguesía penal post-rehabilitación’.” (2013: 375).

Los programas de transferencias de renta condicionada (PTRC) resultan ser dispositivos focalizados de atención a la pobreza, funcionales a la lógica burguesa, tal como dice Wacquant, ya que por un lado cumplen con la función de vigilar a la población - desplegando determinados sistemas neopositivistas para ello- y a su vez, culpabilizar a cada individuo por su trayectoria de vida y sus respectivas consecuencias.

Retomando los aportes de Marshall respecto a la construcción de ciudadanía; resulta necesario visualizar cómo se configura la atención a la pobreza, siendo estos dispositivos condicionados. Cabe entonces preguntarse cómo se conforma la concepción de que el Estado deber garantizar a todos los individuos los derechos

civiles, políticos y sociales, para asegurar que cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno.

Para poder acceder a los beneficios sociales las familias deben cumplir con las contraprestaciones preestablecidas según cada dispositivo, en el caso de las AFAM la asistencia regular a los centros de estudio y los controles periódicos de salud.

La política entiende de antemano que las potenciales familias beneficiarias no son capaces por si solas de cumplir con estas acciones y por tanto se establecen como obligatorias para acceder al beneficio. Por tanto, la condicionalidad de la asistencia se instala para modificar aquellos patrones de comportamiento que supone están instaurados en los sectores vulnerables. Estos dispositivos buscan modificar esas las “malas costumbres” de la población que no es capaz de adaptarse a las normas del mercado y por lo tanto es incapaz de generar por si solo su subsistencia.

El acceso a la asistencia es un derecho propio de la condición de ciudadano de cada sujeto. Tal como refería Marshall los derechos sociales abarcan: *“todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad.”* (1998:23).

En el caso de los PTRC, el estado no garantiza el ejercicio de este derecho a todos los ciudadanos sino que está condicionado a quienes se adapten a los requisitos establecidos.

Los Programas de Transferencia Condicionada de Renta son los grandes protagonistas. Tal como desarrolla Alejandro Mariatti en su tesis de maestría podemos decir que:

“El sistema residual de PTRC en Uruguay, presentó características de estado penal, por su lógica individualizante y la creciente utilización de bases de datos que se inmiscuyen en la intimidad personal. Como nuevo dispositivo de control tecnológico, solo atendió aquellos que en las bases de datos indicaban carencias críticas, por medio de un indicador creado por ‘tanques de ideas’. Funcionan como ‘programas de combate a la pobreza’, controlando con contrapartidas el desempeño individual de los beneficiarios. Dicho control es posible por un salto informacional (Informático-Electrónico) que se incorpora a la gestión de las PPSS.” (2014a:151).

Se visualiza así como cada individuo debe comprobar su situación de pobreza para poder acceder a los PTRC, teniendo que demostrar el fracaso personal dentro del sistema capitalista siendo individualmente responsable.

Los dispositivos informáticos diseñados e implementados tienen fuerte peso en el éxito del control que el Estado realiza periódicamente. Los mismos tienen controladas varias esferas de la vida cotidiana de la población asistida, sabiendo: qué es lo que consumen en el supermercado, la tenencia o no de empleo formal así como la concurrencia al centro educativo y el control sanitario de los menores del hogar. (Mariatti, 2014)

Es crucial tener un profundo conocimiento para poder analizar la raíz de estos programas, lo cual permite conocer cómo son conceptualmente elaborados, y por tanto, política y socialmente dispuestos. En este sentido, como se señala, hay un fuerte componente moralizador y de control social, cuyo objetivo es hacer que los individuos cumplan con ciertos mandatos sociales, es decir que se premia a los “buenos pobres” y se castiga a los que no se avienen a dichos mandatos.

Continuando con los aportes de Mariatti acerca de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada visualizamos que:

“(…) están dirigidos a aquellos sectores de la población que se encuentran por fuera del mercado de trabajo formal o tienen un empleo precarizado por el ajuste y a su vez tienen menores a su cargo. Su reconocimiento como situación de carencia por parte del Mides y su posterior abordaje, será desde elementos personales, individuales, familiares y en algún punto comunitarios (locales). Esta forma de operar supone que la carencia está en el carente como indicaba Grassi (2006) cuando alguien proponía enseñar a pescar, entendiendo el pauperismo como un fracaso nacido por un aparente descuido personal.”
(2014a:151)

Las afirmaciones del autor resultan sustanciosas para describir las características básicas que los individuos deben tener -o no- para poder ser asistidos por el régimen de las AFAM. La carencia de empleo formal y la tenencia de menores a cargo en el hogar resulta ser el requisito inicial, para someterse al proceso de selección para ser adjudicatario de la transferencia. Si bien este requisito no es un elemento nuevo dado que ya se estipulaba en la ley 17.139 de 1999; nos enfrentamos a un proceso de

continuidad en materia de focalización. De esta manera, aquellas personas “hábiles para el trabajo” y que no tengan niños a su cargo, no recibirán prestación monetaria, a pesar de estar viviendo situaciones de indigencia por no poder acceder realmente a una fuente laboral.

Para poder recolectar toda esta información y cruzar los datos necesarios para verificar este proceso es necesario mecanismos de control eficientes que sean capaces de vigilar todas las esferas. En este sentido, se puede decir que:

“Una propuesta de este tipo, solo es posible si hay un control tecnocrático que lo viabilice. Dicho control fue posible por una profunda incorporación de tecnología informática, por una articulación de redes inter institucional a nivel nacional, articulando información de la DNIC con ASSE o BPS, desde la ingeniería en Software y sistemas Data Warehouse”. (Mariatti, 2014b:7)

La incorporación de la tecnología entonces, se convierte en una herramienta imprescindible para medir y evaluar en forma continua el comportamiento de cada uno de los individuos de manera particular, pudiendo así castigar a quienes no cumplen con lo establecido y responsabilizando a cada sujeto por su accionar.

Tal como refiere Mariatti;

“La preocupación por la verificabilidad de los datos, desnuda el férreo control que se implementa, cuidando que las regulaciones extraeconómicas no interfieran en el mercado de trabajo y tratando de que éste sea el espacio ‘natural’ donde lograr la sobrevivencia”
(2014c: 43)

Es así que, los indicios de control resultan ser de carácter moral en el amplio sentido del concepto. La responsabilidad en todo momento es adjudicada a cada individuo como único responsable y el Estado es desresponsabilizado.

De esta forma, los postulados ya abordados de Wacquant (2010) respecto al giro punitivo de las políticas, con la aplicación de técnicas y procedimientos destinados para dirigir las conductas de la población, se ven reflejados en los dispositivos que se despliegan para el tratamiento de la pobreza en nuestro país.

En este sentido, otra característica de este postulado radica en el proceso de individualización que definen estos programas: Hay fuertes elementos de desconfianza de la situación particular de cada individuo, teniendo que comprobar su condición de pobreza para acceder a participar de los PTRC dado que;

“La asistencia social para “pobres” como política focalizada, arrastra en su individuación un profundo contenido estigmatizante. El abordaje, en tanto supone la responsabilidad en el individuo, aparece teñido de preocupación moral y se presenta como una propuesta que primero desconfía y exige demostraciones ‘objetivas’ de la supuesta ‘pobreza’”.
(Mariatti, 2014b:11)

Retomando la idea de Bentura; los Programas de Transferencia de Renta Condicionada tienen un claro propósito moralizante para la población vulnerable “carente de determinados patrones” hegemónicos. Mediante el diseño y la implementación de estos programas se busca generar -con la intervención- un patrón de comportamiento determinado, en donde además se visualiza un componente ideológico claro, que está relacionado al disciplinamiento y al control de una esfera de la población.

En palabras de Bentura:

(...) se rinde culto al pensamiento conservador cuando los énfasis en la intervención tienen un claro contenido moralizador: i) el acceso a cualquier beneficio supone de parte del beneficiario, una contrapartida de carácter educativo-disciplinador-’, ii) el contenido educativo no se evalúa en términos de calidad ya que lo que se busca es el efecto moralizador del mismo, lo cual es solidario con el creciente proceso de mercantilización de la educación, iii) el trabajo como contrapartida se evalúa en su componente de potencial integrador y no en su capacidad de producir valor.” (2014: 105).

Cabe destacar que, la idea de protección está fuertemente asociada a la carencia o no de trabajo formal. Esto significa que no se superan las desigualdades generadas por el capitalismo, sino que estos programas están condicionados por la necesidad de la reproducción del sistema.

El control social entonces, busca generar en la población un proceso de cohesión social para aquellos que están por fuera del mercado laboral y por tanto necesitan ser “asistidos”:

“(…) esta focalización tiene aristas de control, y coloca como paso siguiente del Estado de bienestar al Estado de prisión. El nacimiento de políticas asistenciales solamente para aquellos que están por fuera del mercado laboral, acompañado de un fuerte componente punitivo. Digamos que, aquellos que no logran integrarse al mercado de trabajo (workfare) son asistidos por el “prisionfare” (Wacquant, 2010:407). El ajuste que provocó la multiplicación del desempleo primero y luego la refuncionalización de los desempleados en empleados precarizados, acompañado por un sistema de asistencial – punitivo.” (Mariatti, 2014b:11).

En caso que las familias no cumplan estrictamente con las contrapartidas y los requisitos que los programas imponen para recibir la transferencia monetaria -sumamente magra por cierto- estas se verán suspendidas o suprimidas dependiendo de la “falta o falla” cometida.

En el caso puntual de la educación por ejemplo, donde estamos hablando ante todo de un derecho, podemos identificar la falta o carencia de discusión al respecto. Tal como refiere Vecinday (2013), cuando los niños y adolescentes dejan de concurrir a los centros educativos -y por lo tanto se vulnera su derecho- las familias pierden la prestación asistencial:

“Actualmente no surgen protocolos de actuación profesional para promover el reingreso de niños y adolescentes al sistema educativo. Tampoco se registran debates y revisiones sobre el funcionamiento del sistema educativo y su incapacidad para retener a niños y adolescentes. De este modo, el tema es despolitizado y su tratamiento se limita a la suspensión de la transferencia al registrar que el comportamiento de los individuos no se ajusta a lo exigido. El resultado es que frente a un derecho “vulnerado”, en este caso el acceso a la educación, se retira la prestación asistencial empeorando aún más la situación de las familias pobres.” (2013: 376 377)

Visualizamos así la profunda carencia de problematización respecto a la base institucional; es decir, de las posibilidades, existencia y limitaciones reales que tiene la Institución educativa como tal.

De esta forma, se asigna la responsabilidad individual a los hogares respecto de sus condiciones de existencia, y a la vez, se sustenta el deber ideológico del cuidado de los niños como responsabilidad únicamente familiar, siendo estas familias castigadas a lo largo de los años por políticas de corte neoliberal.

Las acciones, entendemos, deberían centrarse hacia la búsqueda de mecanismos que garanticen el acceso a derechos desde una perspectiva de igualdad y no como parte de un proceso de escasa recompensa económica para subsistir. Al listar todos los requisitos que los “pobres” deben cumplir para poder ser asistidos, nos encontramos en una encrucijada; las exigencias parecen ser elevadas hacia la población excluida.

Es así, que los Programas de Transferencia de Renta Condicionada -con su lógica punitiva y de control social- no generan redistribución de la riqueza, permiten la subsistencia mínima de las familias pobres, e imponen formas de control y readaptación para quienes quedan afuera del sistema. Tal como refiere Pastorini (1997) se trata de mecanismos de legitimación del orden social, así como del abaratamiento de los costos de la mano de obra. Es una forma de contener el conflicto social.

Resulta necesario preguntarse y cuestionar con fuerte énfasis el trasfondo del tratamiento social a la pobreza que imparte en la actualidad -y desde hace más de diez años- un gobierno con ideología de izquierda como el nuestro. Claro está, que las políticas implementadas en este período parecen responder fuertemente a las necesidades de reproducción del capital propio de las sociedades contemporáneas y no se vislumbra un camino hacia la búsqueda de la igualdad, ni hacia la superación del modelo hegemónico.

“Construir políticas para ‘pobres’ forma parte del marco teórico neoliberal. Políticas para ‘pobres’ en tanto situación constatada y controlada. Son una solución para atender las consecuencias de un irreversible ajuste a favor del capital, consolidando una ampliación del estado para el capital y una restricción del estado para el trabajo. Se fragmenta y divide el mercado del trabajo entre capaces e incapaces de

sostener la competencia individual entre trabajadores.” (Mariatti, 2014c:44).

Aún en la actualidad las políticas sociales diseñadas continúan respondiendo al neoliberalismo instaurado en la década de los ´90, donde las leyes del mercado y la concentración de la riqueza imponen su lógica.

Es así que aquellos individuos que no tengan la capacidad de adaptarse a las reglas del mercado son denominados ´pobres´ y responsabilizados individualmente por esa situación, teniendo que demostrar esta condición para poder ser ´solidariamente´ asistidos.

No cabe duda entonces, que el tratamiento social a la pobreza se caracteriza por un fuerte proceso de control y vigilancia de la población asistida:

“(…) el giro punitivo en el tratamiento de la pobreza que también permea el campo socio – asistencial encuentra su fundamento en este principio que intercambia un mínimo de seguridad por un mínimo de libertad cuando de la indigencia se trata. La asistencia dentro de umbrales mínimos, aunque dirigida a los pobres válidos, no es cuestionada ni siquiera por el pensamiento ultra-liberal pero la libertad de sus beneficiarios es una “libertad” especialmente regulada y vigilada. Su condición de asistidos justifica la sospecha y la correspondiente vigilancia y control de sus comportamientos.” (Vecinday, 2013:380)

Las afirmaciones de Vecinday, se traducen en un claro y explícito resumen de lo que son y generan en la actualidad los PTRC hacia la población. Se genera así un proceso de fuerte control hacia la población más pobre siendo continuamente vigilada quedando escasos márgenes de libertad a cambio de una ´mínima´ asistencia para subsistir.

4.2 El tratamiento en la opinión pública

En un mundo globalizado como el nuestro, los medios de comunicación juegan un papel sumamente relevante en la formación de la opinión pública.

Al igual que en la agenda gubernamental, los Programas de Transferencia de Renta Condicionada también se encuentran sumamente presentes dentro de las discusiones en los medios de comunicación.

Resulta pertinente, como un aporte más al presente trabajo, realizar un pequeño análisis de noticias emitidas actualmente en medios de prensa con el fin de ahondar en el tratamiento público que se le da a la temática, resulta interesante poder visualizar cómo estos programas generan opinión pública, y cuáles son los aspectos discutidos.

Cada medio trae consigo una ideología clara con la cual es observado y analizado cada uno de los fenómenos que ocurren en la sociedad.

Nos proponemos entonces, centrar el análisis en dos medios de prensa específicos que emitieron noticias en relación a las AFAM y a los PTRC, desde perspectivas diferentes.

Por un lado, analizaremos dos noticias emitidas por el diario El País (ver anexo), en tanto periódico representante del pensamiento conservador existente en nuestra sociedad. Una de las noticias se titula *“Asignaciones familiares: hora de evaluar”* de octubre de 2016, por otro lado y del mismo medio de prensa, bajo el nombre *“Más de 14.200 niños dejarán de recibir asignaciones familiares”* de junio 2017.

Por otro lado, tomaremos otras dos noticias generadas en el diario La Diaria (ver anexo) como representante del pensamiento que podríamos denominar crítico, bajo el título *“Prestaciones incondicionadas”* de junio 2017 y *“Derribando mitos 3: Pobreza”* de octubre 2017.

Las cuatro noticias seleccionadas abordan la temática desarrollada e invitan a la reflexión -o no- acerca del proceso recorrido en estos diez años en que están instaurados los programas.

El tema común de las noticias radica, principalmente, en el cuestionamiento hacia la condicionalidad o contraprestación que se le exige a la población objetivo del programa, su eficacia como medida de control u obligatoriedad de derechos socialmente consagrados, como son el acceso a la educación y a la salud principalmente.

El diario EL País por su lado, hace un fuerte énfasis descriptivo de los objetivos o las metas que no llega a alcanzar el diseño del programa tal como se ve reflejado en el siguiente fragmento: *“Las asignaciones familiares que otorga el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) desde 2008 no cumplen con el objetivo de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza.”*

Además, en ambas noticias se puede visualizar las medidas de control exigidas por el Estado sin ningún tipo de objeción al respecto, sino que referenciando la exigencia: *“El*

decreto firmado por el jefe de Estado establece dos instancias de regularización. Una en julio para los jóvenes que ni siquiera se matricularon y otra en noviembre para los que se anotaron en alguna institución educativa pero desertaron en el camino o nunca fueron a clase” y expresando también las consecuencias por su no cumplimiento: “El BPS aplicó las suspensiones en julio del año pasado a 15.944 asignaciones familiares. Sin embargo la medida recién pudo ser implementada en septiembre por la demora burocrática para recoger información”. Se describe así, en forma individual la responsabilidad y la culpabilización por no cumplir con las contraprestaciones exigidas por el programa.

Por otro lado, las dos noticias emitidas por el diario La Diaria, presentan una elaboración tanto cualitativa como cuantitativa de los Programas de Transferencia Condicionadas de Renta en general y de las Asignaciones Familiares en particular mucho más extensa poniendo en tela de juicio elementos centrales en nuestra sociedad como es la condicionalidad de las prestaciones así como los mitos instaurados en la sociedad en referencia a la pobreza.

En la noticia titulada *Prestaciones condicionadas* nos encontramos con una extensa descripción sobre los Programas de Transferencia de Renta Condicionada, donde desde una perspectiva crítica en referencia al mismo, introduce datos claves para el análisis de la temática.

La noticia centra su análisis, haciendo hincapié en el *efecto a largo plazo sobre el bienestar de las personas a lo largo de su ciclo de vida y sobre su impacto en el crecimiento y la eficacia económica (...)* de la población beneficiaria de los PTRC, buscando en el lector una abstracción crítica al respecto de los procesos que se vienen gestando en la actualidad.

En este sentido la noticia culmina haciendo una rica reflexión en torno a los PTRC: *“Es reconocer que un programa que transfiere montos modestos de recursos no puede ser simultáneamente una malla de sostén, un incentivo a la concurrencia al sistema educativo y un mecanismo para asegurar el acceso al derecho a la salud, tal como figura en sus fines actuales. Se requiere una configuración del marco normativo, una definición de nuevos instrumentos y la precisión transparente del objetivo de cada uno de ellos”*.

Así mismo, la noticia Derribando mitos -también de La Diaria- invita a reflexionar sobre la mirada de la población toda con respecto a los estratos de la sociedad más vulnerable; el lugar que ocupan y la estigmatización constante recibida por su condición.

Los datos cuantitativos expresados, permiten derribar varios mitos instaurados en el imaginario colectivo; *“El prejuicio sobre que las personas ‘son pobres por flojas’ o que no quieren trabajar parece no estar fundamentada con datos”*.

Se visualiza en el análisis de la información presentada cómo se manifiestan procesos de estigmatización hacia la población asistida, dado que la focalización de estos programas permite la clara delimitación de quienes están comprendidos dentro de la cobertura. Tal como refiere Baraibar:

“En relación a la focalización, (...) si bien se han sentado los fundamentos para una selección de beneficiarios basada en criterios técnicos y no clientelares, esto también se puede lograr a través de prestaciones universales, que además de reducir las oportunidades de corrupción, ayudan a eliminar el estigma asociado a la asistencia social.” (2013:7)

Por tanto, podemos afirmar que los PTRC no generan mecanismos de integración social para aquellos sectores de la población históricamente vulnerados. Sino que permiten visualizar la fragmentación social vigente en nuestra sociedad.

Además, refleja con claridad las exigencias que se realizan a la población más pobre, esperando el compromiso y el cumplimiento de determinados patrones, como en este caso las contrapartidas exigidas.

La fragmentación de la información no permite la contextualización completa de las situaciones de pobreza; por tanto resulta más sencillo culpabilizar a cada individuo como responsable único de su situación, siendo dejados de lado los componentes estructurales propios de la sociedad capitalista actual, el cual generan las situaciones de desigualdad actual:

“(...) la no consideración del entorno, refuerza una visión de la pobreza colocada en las características de las personas y las familias pobres, aisladas de la dinámica social de la que son parte y que se explica sus condiciones de vida. El fantasma del ‘mal pobre’ que atraviesa la historia de la asistencia, se activa y actualiza de la mano de estos programas y

fundamentalmente en contextos económicos y sociales con mejoras en algunos indicadores sociales, que vuelven más fácil la idea que no ‘progresar quien no quiere’.” (Baraibar, 2013:18).

Es la falta de información, y con ello la falta de debate sobre las condiciones materiales de vida que tienen las personas y las familias pobres -las cuales condicionan la posibilidad de modificar su situación- resultan ser un elemento clave en la conjunción de la sociedad y la comprensión global del proceso.

Podemos, de esta forma observar, la fuerte influencia que tienen los medios de comunicación como formadores de opinión pública en la vida cotidiana de los individuos, lo cual tiene un peso importante en el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Es en función del medio de prensa con el cual se da tratamiento a esta temática como se hace llegar la información a todos los ciudadanos.

CAPÍTULO V

*“En la cárcel de la vida los prejuicios son barrotes,
te separan de los otros, aunque a veces no lo notes.
Cada uno va viviendo, con un monstruo a su elección
encerrando te encerraste cada cual en su prisión”*

Doña Bastarda 2018.

5. Reflexiones finales.

Del recorrido del presente trabajo; se desprenden algunas consideraciones y aproximaciones cualitativas que en este último apartado interesa resaltar. La aproximación a la temática generó una suerte de conocimiento sólido que fortaleció las herramientas para el futuro ejercicio profesional. Así mismo, este proceso permitió ciertas reflexiones que esbozan las pertinentes conclusiones.

La articulación teórica realizada, junto con el análisis de la legislación -en términos históricos- y el análisis de discurso de prensa fueron el insumo central del trabajo.

En este sentido, entonces, se desprende en primer lugar la instauración de programas focalizados en el campo asistencial actual. Tanto el Programa de Asignaciones Familiares en particular como los demás dispositivos de atención a la pobreza instaurados están diseñados e implementados bajo este diseño.

A partir de la ley 17.139 del año 1999; el programa de Asignaciones Familiares comienza a dar sus primeros pasos en materia de focalización. Esta ley incluyó a los Hogares de menores recursos dentro de este postulado, perdiendo el régimen de las AFAM su carácter históricamente universal.

Con el paso de los años y el cambio de gobierno en el año 2005; las AFAM se convertirán en uno de los programas prioritarios -junto con otros dispositivos- para dar tratamiento a la pobreza emergida principalmente de la crisis económica que atravesó el país en el año 2002.

El Programa de AFAM-PE se configura entonces en un programa focalizado de atención a la pobreza, destinados a aquellos sectores de la población que se encuentran por fuera del mercado de trabajo formal o tienen empleos precarizados y a su vez tienen menores a cargo (Mariatti 2014). Es así que el Programa de Asignaciones Familiares pierde por completo su componente histórico universal.

De esta manera se configura la asistencia destinada a aquellas personas que se encuentran fuera del mercado de empleo formal y por tanto carecen de toda protección asociada a él. Este programa tiene a su vez, como una de sus principales características, la solicitud de contraprestaciones a los beneficiarios de la transferencia; los cuales deben comprobar la asistencia regular a los centros educativos de los menores de la familia y a su vez el control periódico de la salud. Tal como refiere Mariatti: “(...) esta

focalización tiene aristas de control. (...) El nacimiento de políticas asistenciales es solamente para aquellos que están por fuera del mercado laboral formal acompañado de un fuerte componente punitivo.” (2014b:11).

Visualizamos así como la focalización de la política asistencial tiene además un cometido en el contexto económico en que se desarrollan. Tienen la finalidad de generar patrones mínimos de comportamiento común en la población pobre, quedando desprotegidos quienes no logren adaptarse a ella. De esta manera, aquellos individuos que no cumplan con las condicionalidades, no tendrán derecho a la protección del Estado. Quedan así puestos en cuestión los derechos sociales intrínsecos a la idea de ciudadanía.

En síntesis, el desarrollo de políticas asistenciales parecen ser una herramienta central en el marco de las estrategias de combate a la pobreza; la focalización de los programas en los sectores más pobres, condicionando la recepción de transferencias monetarias a determinados requisitos que deben ser cumplidos comprometidamente por la población beneficiaria, también es una de las características del sistema. (Baraibar, 2013)

Estos dispositivos se organizaron acompañados de una fuerte instauración de tecnología conjuntamente con instrumentos estadísticos diseñados para la selección de los potenciales beneficiarios, con el fin de identificar con precisión la población objetivo. Los elementos tecnológicos permitieron el fuerte control de las contraprestaciones establecidas por el programa -en materia de salud y educación-, y por tanto el control del comportamiento de la población beneficiaria.

Uno de los aspectos a resaltar, por su gran peso en el diseño e implementación de estos programas, refiere al proceso de individualización que atraviesa nuestra sociedad en la actualidad y a la responsabilización individual por la trayectoria de cada uno de los sujetos, teniendo que demostrar su carencia para poder ser asistidos. Estos mecanismos entienden la pobreza como un fenómeno individual, consecuencia directa de la trayectoria biográfica de cada una de las personas que atraviesan esta situación, independientemente de las condiciones materiales del sistema. Así se responsabiliza a cada sujeto en forma individual por el manejo de su vida. (Vecinday, 2017)

Es necesario aclarar que los montos de transferencia son mayores que en el régimen anterior, de todas formas, aún son sumamente magros y no permiten siquiera aproximarnos a pensar en procesos de redistribución de la riqueza, dado que los

Programas de Transferencia de Renta Condicionada permiten la subsistencia mínima de las familias pobres, e imponen formas de control y readaptación para quienes quedan afuera del sistema. Tal como refiere Pastorini (1997) se trata de mecanismos de legitimación del orden social, así como del abaratamiento de los costos de la mano de obra, es una forma de contener el conflicto social.

Los informes de prensa que se presentaron en el trabajo buscaron reflejar, en primer lugar, como la temática esta instaurada en la opinión pública y es un tema que interesa ser analizado y más aún debatido. Contemplando las diferentes opiniones, encontramos como algunos sectores de la sociedad ponen en tela de juicio la exigencia de contraprestaciones a la población más vulnerable y el proceso de estigmatización asociado que eso conlleva. También se vio reflejada la culpabilización y la responsabilización por el no cumplimiento de las contraprestaciones de parte de otros sectores de la población.

Así mismo, es pertinente mencionar el rol del gobierno en este sentido, dado que hace más de diez años un partido de izquierda está en el poder. En el diseño y la implementación de políticas destinadas al tratamiento de la pobreza se vislumbran rasgos conservadores en su desarrollo; el cual no cuestiona las causas estructurales de la pobreza que dan origen a las desigualdades actuales, sino propone un “parche” para amortiguarlas, relegando la responsabilidad a la trayectoria individual de cada sujeto. Se identifica también una transformación de la noción de derecho ciudadano en obligación, a través de la exigencia de contraprestaciones.

Resulta interesante también, dejar planteada la premisa sobre las condicionalidades que los PTRC imponen, es decir, si la exigencia de controles periódicos de salud y la asistencia a los centros educativos de los niños; realmente deben configurarse como un requisito para recibir una transferencia de renta, siendo que así se pierde su calidad de derecho constitutivo de cada individuo. O sea, que estaríamos frente a la garantía de derechos consagrados mediante la lógica de contraprestación.

Se procuró esbozar ciertas aproximaciones a la temática, buscando comprender, en palabras de Wacquant, si las nuevas políticas que se vienen implementando actualmente en Uruguay, apuntan a dar respuestas a la pobreza (que se profundizó en nuestro país en la década de los '90 y principios del 2000 con la instauración del régimen neoliberal) con el fin de redistribuir las riquezas o si estas son “*Instituciones de procesamiento de*

personas”, es decir si son mecanismos de control social de la población en situación de pobreza.

Si bien para dar respuesta a esta hipótesis sería necesaria una profundización mayor de la temática; el trabajo arrojó elementos que permiten concluir que las políticas asistenciales buscan modificar determinados comportamientos de la población más vulnerable de la sociedad; y de ello dan cuenta también el excesivo control del cumplimiento de las contraprestaciones exigidas.

Para concluir, retomamos los aportes de Vecinday al respecto:

“(...) el giro punitivo en el tratamiento de la pobreza que también permea el campo socio – asistencial encuentra su fundamento en este principio que intercambia un mínimo de seguridad por un mínimo de libertad cuando de la indigencia se trata. La asistencia dentro de umbrales mínimos, aunque dirigida a los pobres válidos, no es cuestionada ni siquiera por el pensamiento ultra-liberal pero la libertad de sus beneficiarios es una “libertad” especialmente regulada y vigilada. Su condición de asistidos justifica la sospecha y la correspondiente vigilancia y control de sus comportamientos.” (2013:380)

Se pretendió, a partir del análisis propuesto, contribuir a la reflexión e investigación sobre el tratamiento social a la pobreza, y su implicancia en clave de control. Asimismo, el presente documento podría ser el punta pie inicial para futuras investigaciones que también cuestionen y reflexionen sobre la temática para generen mayores elementos hacia la construcción de una sociedad igualitaria.

6. Bibliografía.

Baraibar, X. (2011): "Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales". Revista Fronteras N° 11.

Baraibar, X. (2012): "Programas de transferencia condicionada y superación de la pobreza". Escenarios Vol. 12, no.18, 2012.-- p. 59-66.

Baraibar, X (2013): "Cuando estar algo mejor, no es lo mismo que estar bien: pobreza, integración Social y Programas de Transferencia Condicionada". Ponencia presentada en: IV Congreso de la Red Española de Políticas Sociales: "Las Políticas Sociales entre crisis y post crisis". Organiza: Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, España.

Baraibar, X. (2014): "Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya". Ponencia presentada en: IX Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional: "Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea. La Plata, octubre 2014.

Bentura, P. (2014): "Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada como gestión neoliberal de la cuestión social". Serv. Soc. Soc. on line. N°.117, pp.94-121 Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n117/07.pdf>

Castel, R. (2004): "La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?" 1era. edición. Editorial manantial. Bs. As., Argentina.

Castel, R (2010): "El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo". Fondo de Cultura Económica de Argentina. Bs. As. , Argentina.

Danani, C. y Hintze, S. (2011): "Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010". Universidad Nacional de General Sarmiento. Bs. As Argentina.

Dankhe, G. L. ed. (1986): "Investigación y Comunicación", en Fernández Collado, C. y G. L. Dankhe (comps.): La comunicación humana: Ciencia Social. México, McGraw-Hill.

Ferreira, B. (2015) "Reflexiones sobre los alcances y los límites de las Asignaciones familiares - Plan de Equidad". Revista Fronteras Nro. 9 Dto. de Trabajo Social-UdelaR.

Garretón, M. (2012): "Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la concertación en Chile, 1990-2010, Santiago de Chile.

Grassi, E. (2003): "Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)" Buenos Aires. Ed. Espacio.

Kymlica, H y Norman, W, (1997) "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en Revista Ágora, Cuadernos de Estudios Políticos, Año 3, N° 7. Buenos Aires, Argentina.

Netto, J. (1992): "Capitalismo monopolista y servicio social". Ed Cortez. Primera edición. San Pablo, Brasil.

Mariatti, A. (2014a): "Política Social y despolitización. Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los Programas de transferencia de renta condicionada". Tesis de maestría en Trabajo Social. UdelaR-FCS.

Mariatti, A. (2014b): "Desarrollo Social despolitizado: 'liofilización' e individualización en los PTRC en Uruguay". Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Ciencias Sociales UdelaR, Setiembre 2014.

Mariatti, A (2014c): "Políticas sociales para niños/as y adolescentes: asignaciones familiares, dualización y combate a la pobreza". Revista regional de Trabajo Social Vol. 28 nro 3/2014. Montevideo, Uruguay.

Marshall, T. H. y Bottomore, Tom. (1998) "Ciudadanía y Clase Social". Editorial Losada, Buenos Aires, 1998.

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 "El Estado benefactor y Políticas sociales. Ed. Biblos. Bs. As. Argentina.

Midaglia, C.; Antía, F.; Castillo, M.; Fuentes, G. (2013): “La renovación del Sistema de Protección uruguayo: El desafío de superara la dualización”. Revista Uruguay de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.

Pastorini, A. (1997): “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?” Ed. Cortez. San Pablo, Brasil.

Perez, L. (2013): “Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolitica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos.” Tesis de maestría en Trabajo Social. UdelaR-FCS.

Robles, C. (2009): “América latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación. Material preparado para taller de expertos: Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones” CEPAL. Santiago de Chile.

Santos, S. (2006): “Evolución histórica del régimen de asignaciones familiares en el Uruguay. (Período 1943 – 1980)” Comentarios de Seguridad Social - N°12, Julio - Setiembre 2006 Montevideo, Uruguay.

Vecinday, L (2013): “La reconfiguración del campo asistencial: el caso del plan de equidad de Uruguay”. Servicio Social Sao Paulo N 116.

Vecinday, L (2014) “La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual”. Revista textos y contextos, (Porto Alegre), v. 12, n. 2, p. 373 - 382, jul./dez.

Disponible en <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass>

Vecinday, L (2017): “Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un modelo de gestión social de la pobreza?” Revista Frontera V.10. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.

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

Waquant, L (2011): “Forjando el Estado neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social”. Revista prohistoria, Nro. 16. Rosario.

Fuentes.

DAES- MIDES (2015): “Análisis y perspectivas para los programas de Transferencia: Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social”. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61734/1/analisis-y-perspectivas-para-los-programas-de-transferencias-asignaciones-familiares-y-tarjeta-uruguay-social.2015.pdf>

<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php?busca=1>

<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/496405/Anuario+2017.pdf/ea4a21e5-2b2a-41b1-99d2-9312cd97700a>

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/6489/1/asignaciones-familiares.pdf>

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4229335.htm>

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1411924.htm>

https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=12157&

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7521957.htm>

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5401392.htm>

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp79214.htm>

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3726548.htm>

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5537542.htm>

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9542505.htm>

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6523688.htm>

<https://www.elpais.com.uy/informacion/ninos-dejaran-recibir-asignaciones-familiares.html>

<https://www.elpais.com.uy/que-pasa/asignaciones-familiares-hora-evaluar.html>

<https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2017/6/prestaciones-incondicionadas>

<https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2017/10/derribando-mitos-3-pobreza/>

ANEXOS