

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

**Aportes a la construcción de una nueva mirada:  
las políticas sociales bajo el foco**

**Elizabeth Daniela Lago Mieres**

**Tutor: Alejandro Mariatti Acosta**

**2018**

## INTRODUCCION:

---

El presente Documento tiene como finalidad promover una mirada crítica sobre las Políticas Sociales Focalizadas específicamente, evidenciando tensiones y contradicciones que las mismas poseen.

En el primer Capítulo se realiza un recorrido histórico en el que se relata el pasaje de las Políticas Sociales Universales a las Focalizadas. En el segundo Capítulo se define brevemente el término Política Social y sus objetivos desde la perspectiva de diversos autores; en el capítulo posterior se definirán los tipos existentes, es decir, Universal y Focalizada, realizando mayor hincapié en esta última ya que es el foco central del presente análisis.

Luego, en el cuarto Capítulo, se tratará sobre las principales características de las Políticas Sociales Focalizadas y sus consecuencias sobre la población una vez implementadas. En el quinto Capítulo, se describirá el Programa “Jóvenes en Red” con el objetivo de plasmar un ejemplo de focalización, y simultáneamente analizar la influencia de ésta última y la manera en que condiciona la vida de sus beneficiarios.

El sexto y último Capítulo contiene reflexiones finales donde se abordarán los temas desarrollados anteriormente, aquí se invita al lector a romper con la naturalización de los problemas sociales ampliando la mirada coloquial existente sobre ellos.



# INDICE



CONTENIDO	PAGINAS
<b>Capítulo 1:</b> Políticas Sociales y Neoliberalismo	4-13
<b>Capítulo 2:</b> Políticas Sociales	14-17
<b>Capítulo 3:</b> Tipos de Políticas Sociales	18-21
<b>Capítulo 4:</b> Características de la Focalización Síntesis global	22-31 32-33
<b>Capítulo 5:</b> Jóvenes en Red Características de los beneficiarios	34-38 39-40
<b>Capítulo 6:</b> Conclusiones	41-45

## 1. POLITICAS SOCIALES Y NEOLIBERALISMO:

---

En el año 1945 queda instaurado el Estado Social<sup>1</sup> con el gobierno Neobatllista, liderado por Luis Batlle Berres, electo Presidente en 1947. Uno de los principales objetivos de esta política era asentar el crecimiento económico del mercado interno para lo cual se pone en marcha un modelo denominado Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), las medidas tomadas estuvieron relacionadas con una mayor expansión y regulación del Estado en la asignación de recursos económicos. La base del progreso económico del país estaría basada en la industria nacional, es posible identificar dos etapas en este proceso de industrialización: la primera abarca desde 1931 hasta el año 1954, se la denomina “*etapa fácil*” (Oddone, 2009: 109), y la segunda abarca el periodo de 1955 hasta 1973 se la conoce como “*estanflación*” (Oddone, 2009: 109).

En la “*etapa fácil*” (Oddone, 2009: 109) se llevó a cabo un riguroso intervencionismo en la economía con regulación en los mercados, en este periodo se avanza en la sustitución de importaciones de bienes intermedios de consumo, los que no requieren demasiada producción, la industria manufacturera tuvo su mayor protagonismo provocando un aumento en el Producto Bruto Interno (PBI) (Ruiz, 2008).

*“El neobatllismo concibió la industrialización por sustitución de importación como uno de los factores que permitía igualar democracia, progreso, justicia social y orden, bajo la protección del dirigismo del Estado. Esta concepción fue acompañada de la búsqueda de bienestar general de la sociedad, de la extensión de las clases medias y el alcance de la felicidad, al menos por gran parte de los pobladores del país”.* (Ruiz, 2008: 124)

---

<sup>1</sup> El Estado era concebido en esa época como el escudo de los más débiles, tenía el deber de reconocer y garantizar los derechos de toda la población.

El modelo ISI comenzó a mostrar signos de un aparente deterioro a mediados de la década del 50, debido al reducido tamaño del mercado interno y el ingreso de la población relativamente elevado. Las importaciones crecieron aceleradamente mientras que los volúmenes exportados se estancaban, el mercado interno constituía el principal destino de la producción industrial. El pequeño tamaño del mercado doméstico era provocado por el crecimiento demográfico, lo que hacía que existieran pocos consumidores y como consecuencia, que éste modelo no superara la etapa fácil. Es en este periodo donde el modelo llega a su límite, se torna incapaz de generar crecimiento económico, los desequilibrios macroeconómicos explican el aumento de la inflación. *“Entre 1955 y 1973 la economía queda sumida en un profundo y prolongado estancamiento”* (Oddone, 2009: 123).

Uno de los problemas más graves que debió enfrentar el Neobatllismo en este periodo fue el aumento de la inflación, se deterioran los precios de las exportaciones y como consecuencia de ello, aumenta el costo de vida. *“La aceleración de la inflación durante la segunda mitad de los años cincuenta y la década del sesenta puede ser explicada por los crecientes déficits de las cuentas públicas, sobre todo a partir de los años sesenta, los cuales fueron financiados por continuas expansiones monetarias”* (Oddone, 2009: 124).

Llegando a mediados de la década del 70 el Estado de Bienestar entra en crisis y comienza con ello la era del derrumbamiento (Hobsbawm, 1999) caracterizada por la ruptura de los equilibrios y la flexibilización de las estructuras, donde se hizo notorio el agotamiento del modelo de acumulación Keynesiano y las organizaciones Fordistas. El sistema que había asegurado el crecimiento conjunto de la producción, la demanda y las ganancias comienza a ser cuestionado, el compromiso empezó a disolverse y llega a su fin, posteriormente se da inicio a una serie de transformaciones que afectaron el sistema de acumulación capitalista (Amat et al, 2002). Se pasa de un modelo de producción industrial planificada y a gran escala, definido como modelo laboral fordista-taylorista, caracterizado por la producción serial y basado en parámetros de consumo masivo y universal; a un nuevo tipo de producción flexible y

racionalizada, denominado Toyotismo, con un régimen de consumo diferencial y especializado (Barone, 1998).

Con este cambio en el régimen de producción capitalista el pensamiento keynesiano dio lugar al pensamiento monetarista como respuesta a la alta tasa de inflación, las bajas tasas de ganancias, el aumento de la deuda y la desocupación que existió en los países desarrollados en ese momento. Liderados políticamente por Reagen y Thatcher, se pasó del intervencionismo estatal a posiciones extremas de liberalismo y mercantilización de lo público, con la eficiencia y el control de la inflación como objetivo primordial de la política (Baraibar, 2005).

Tomando los aportes de Castel (2010) podemos afirmar entonces que se da un giro en los modelos de producir e intercambiar, se entra en una fase completamente nueva, en la que se exige a los trabajadores la capacidad de adaptarse a los cambios constantes para poder competir en el mercado, aquellos que no logren adaptarse a esta continua movilidad quedaran por fuera del mercado. *“Por lo tanto, hay un proceso de mayor heterogenización, fragmentación y complejización de la clase trabajadora”* (Antúnes, 1998: 29). Esta modalidad da lugar a un mundo de ganadores y perdedores, la integración que se dice intentar promover es una gran paradoja, y en realidad provoca individualismo, aquellos pocos individuos que poseen la capacidad de adaptarse al futuro incierto acrecientan su riqueza día a día, mientras que el resto se ve condenado a la pobreza y la desesperación (Giddens, 2000).

Se podría concluir que, a partir de las recomendaciones brindadas por el Consenso de Washington se produce un antes y un después en lo que respecta a las Políticas Sociales, se abandonan criterios universales que venían siendo cuestionados desde la década del setenta y aumentan los programas focalizados en los pobres<sup>2</sup>. En Uruguay, aún se conserva una matriz híbrida de Protección Social en la que *“(…) conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de*

---

<sup>2</sup> De acuerdo a lo planteado por Merklen (2005: 130) se considera “pobres” a *“las poblaciones que recurren a la ayuda, generalmente en forma de asistencia”*.

*tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de coparticipación público-privado.” (Midaglia, 2007: 135).*

El estado neoliberal a través de ajustes económicos y focalizaciones expresa cierto grado de desresponsabilidad frente a la población vulnerable, como consecuencia de ello, aumenta la responsabilidad individual de cada sujeto frente a distintas situaciones de carencia como manera de psicologización de la cuestión social. Son las mismas Políticas Sociales Focalizadas quienes responsabilizan a los individuos por la situación que transitan, esto se da como resultado de la desaparición de los “soportes” que Castel (1997) destacaba como condición necesaria para el desarrollo de la sociedad salarial (Vecinday et al., 2009).

Junto con el fin del Estado Social Batllista, comienzan en nuestro país una serie de dilemas sociales que se ven reflejados entre otras cosas en 1973 con la instauración del periodo dictatorial en Uruguay. *“La crisis económica y el agotamiento del modelo de desarrollo a mediados de la década del 50, dio lugar a un periodo de estancamiento económico que puso en evidencia una incapacidad estructural para ocupar la fuerza de trabajo (...)”* (Pellegrino et al, 2004: 188). En la dictadura se lleva a cabo una total disminución de la intervención del Estado en el área social, es en esa coyuntura donde comienzan a adoptarse medidas neoliberales. A partir de la redefinición del Gasto Público Social, se deteriora la calidad de los servicios de aquellas políticas que intervienen principalmente sobre la seguridad social, salud y educación (Midaglia y Antía, 2007).

Luego de la vuelta de los gobiernos democráticos, se tenía como prioridad la focalización de la intervención sobre aquellos sectores de la sociedad que en la dictadura no habían sido atendidos, las medidas tendientes a actuar sobre la pobreza tuvieron un gran éxito, creciendo así el Gasto Público Social. *“El propio desarrollo económico destruyó o precarizó empleos no calificados, lo que afectó a los sectores menos educados”* (Caetano, 2005: 32).

Con el nuevo régimen capitalista se produce una transformación en lo que respecta a la organización del trabajo (Castel, 2010). En la actualidad con la

creciente individualización de las tareas se origina un proceso que requiere por parte de los trabajadores la capacidad de adaptabilidad, movilidad y flexibilidad, el futuro se concibe como imposible de ser planificado ante la existencia de “riesgos” e incertidumbre. Castel (2010), caracteriza la precarización del trabajo de la siguiente manera:

*“<Las formas particulares de empleo> que se han desarrollado incluyen una multitud de situaciones heterogéneas: contratos de trabajo por tiempo indeterminado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial (...)” (Castel; 1997: 404).*

A comienzos de la década de los 80 se inicia una crisis en relación con la deuda externa en los países de América Latina, lo que posibilita la expansión del neoliberalismo. A su vez, este proceso estaba tornándose a escala mundial. América Latina no fue la excepción, sufrió las consecuencias de dicha crisis y de los cambios en los modelos de producción capitalista. El neoliberalismo se desarrolla con el fin de superar el keynesianismo y forjar las estructuras para un nuevo tipo de capitalismo, en el cual la desigualdad es una condición necesaria para la competencia en el mercado. El discurso de esta ideología se basa en la teoría de Hayek y defiende la idea de “estado mínimo” (Domínguez, 2004: 56), en la que el sistema capitalista se mantiene equilibrado por la mano invisible que describe Adam Smith, la cual interviene de manera natural en la economía, la “locura de las leyes humanas” (Behring, 2013: 6) no puede interferir en las leyes naturales de la economía.

La función de los Estados ahora es complementar el mercado, jamás sustituirlo, proporcionando la base legal para que el libre mercado pueda maximizar los “beneficios a los hombres” (Behring, 2013: 6). Se trata de un Estado que debe cumplir únicamente tres funciones: defensa contra los enemigos externos, protección de los individuos y la provisión de obras públicas (Behring, 2013). Los Estados capitalistas contemporáneos se organizan en torno a instituciones de financiamiento internacional (tales como el BM o el FMI, que desde la década de los 80 se caracterizan por ser los formuladores de recomendaciones políticas) y de esta manera los gobiernos se ven obligados a

transferirles capacidad de decisión. En Uruguay, la primera carta de intención con el FMI se firmó en la década del sesenta. Un requerimiento esencial para la libertad política en este nuevo modelo es la sumisión del régimen político a la dinámica económica, el régimen democrático es alabado siempre que no interfiera con el funcionamiento del libre mercado (Harvey, 1998; Basualdo, 2006).

Haciendo referencia a Garretón (2012) es en la ideología neoliberal donde existe supremacía de lo económico sobre lo político, el neoliberalismo determina las reglas que debe ocupar el Estado para satisfacer el despliegue de lo económico. En el transcurso de la década de los noventa, específicamente en el año 1989, John Williamson llamo "Consenso de Washington"<sup>3</sup> a un conjunto de medidas que se creía era la "salvación de Latinoamérica" (Domínguez, 2004: 56) para que logre salir de la crisis y retome el crecimiento económico, sin embargo, estas medidas contrajeron desempleo, subempleo y debilitamiento de los mercados laborales, provocando acentuación de la pobreza. En cuanto a los Estados y las Políticas Sociales, las mismas fueron insuficientes en lo que refiere a las demandas de la sociedad, se acotaron sus alcances y se optó por una reorientación en las propuestas con un gran énfasis en contenidos como focalización, gerencia descentralizada, flexibilidad en las provisiones, impulso de la competitividad y productividad, entre otros. La década de los noventa dejó como herencia: focalización y descentralización, modificando el sistema institucional característico de la época (Caetano, 2005).

*"Los procesos de regulación sociopolíticas que se vienen procesando en este nuevo siglo parecen construir un doble patrón de regulación, de un lado la regulación general que apunta a la creciente mercantilización de todas las esferas de la vida. Del otro la regulación de los sectores <excluidos>, su descalificación como <ciudadanos> es derivada de su incapacidad para valerse por sí mismos en el mercado, para esta población está reservada la refilantropización, la*

---

<sup>3</sup> Para describir un conjunto de diez fórmulas relativamente específicas el cual consideró que constituía el paquete de reformas "estándar" para los países en desarrollo azotados por la crisis.

*vigilancia indiscreta y agobiante sobre sus vidas y la represión”*  
(Bentura, 2014: 116).

Pensar en los cambios en el mundo del trabajo en la actualidad, implica no solo visualizar las transformaciones tecnológica, institucional y laboral, sino también tener en cuenta que el neoliberalismo ha tenido repercusiones en otras dimensiones que abarcan la vida cotidiana de las personas, es decir, en la intimidad más profunda, en la construcción de sensibilidad. Existe una fuerte correlación entre el lugar ocupado por un individuo en la división social del trabajo y los sistemas de protección que permiten asegurarlo frente a las eventualidades de la existencia (Araujo, 2014). Las distintas capas que protegen a los individuos pueden ser consideradas como zonas de cohesión social, de esta manera, una inserción sólida en redes laborales donde se tenga cierta seguridad en términos salariales y de protección a la salud implica la ubicación del individuo en una zona de integración; mientras que su inserción en redes laborales débiles genera un proceso de vulnerabilidad social, caracterizada esta última como “(...) *una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad*” (Castel, 1997: 17).

Baraibar (2005) hace énfasis en los beneficios sociales para explicar la importancia que implica el empleo en la persona. Se destaca que éste no solo apunta a acumular dinero, sino también habilita al individuo a una inserción tanto en la sociedad como en la ciudadanía. Podemos caracterizar al modelo Neoliberal como una ideología capaz de explicar la pobreza en sí misma, alejándose del enfoque que reivindica la igualdad, se caracteriza principalmente por promover un “*individualismo posesivo*” (Danani y Hintze, 2011: 9), una forma de organizar la sociedad y la vida que premia atributos egoístas, tales como fuerza, autosuficiencia, productividad y acumulación, aquí la presencia de protección social significa debilidad e ineficiencia de los sujetos (Danani y Hintze, 2011). Un aspecto relevante es el pasaje de la responsabilidad pública a la privada, las prestaciones sociales universalizadas comienzan a focalizarse, las personas comienzan a ser responsables por ellos mismos, estando latentes

sentimientos de abandono y exposición frente a los “riesgos” existentes en la sociedad (Baraibar, 2005).

*“El país empieza a ensayar desde 1990 Políticas Sociales de nueva generación: de carácter muy delimitado, con un planteamiento integral de la intervención social (...)”* (Filgueira y Alegre, 2009: 360). Esta ideología se basa en la sumisión del hombre a las fuerzas invisibles del mercado, únicamente mediante esta sumisión se puede vivir en armonía y lograr el bienestar de la población en su conjunto. En los noventa ocurre un aumento significativo del Gasto Público Social debido a las reformas estructurales del neoliberalismo promotoras de la minimización del papel estatal. Este cambio de tipo cualitativo produjo una transformación en las políticas sociales mediante el pasaje de la universalidad a la focalización (Azar et al, 2010).

A partir de 1980 aproximadamente comienza el colapso de esta ideología en nuestro país, provocando desastrosos efectos sociales, el endeudamiento externo continuaba creciendo, concentración del ingreso, destrucción del aparato productivo, extranjerización de la economía, fueron algunas de las consecuencias. En su etapa final, se agudizó como nunca antes el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población a partir de la brusca caída del poder adquisitivo de los salarios, se produce así un deterioro de la capacidad de compra de los asalariados (Astori, 2004).

*“Los resultados comiciales del 31 de octubre del 2004 fueron coronados, en efecto, por un verdadero aluvión de votos para la izquierda, que le otorgó mayoría en ambas cámaras legislativas. Esta victoria que alcanzaron el Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría y su candidato, Tabaré Vázquez, en la primera vuelta de las elecciones nacionales celebradas el domingo 31 de octubre de 2004 constituye sin lugar a dudas un giro histórico profundo en la historia política del Uruguay”.* (Caetano, 2005: 50)

En los discursos de la corriente política frenteamplista siempre se mantuvo la preocupación por lograr el desarrollo social y la distribución de la riqueza junto con justicia social. Con la elaboración de la Ley N° 17.866 se deja en constancia

la creación de un Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay, es así que surge una nueva institucionalidad social, simbolizada a través de la creación de un Ministerio de Desarrollo Social y la aprobación de nuevas leyes sociales (Pérez y Vecinday, 2016).

*“El Ministerio de Desarrollo Social, es 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.”* (MIDES, 2009. Página oficial)

El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) tiene como objetivo responder a la situación social producida por la crisis económica de 2002, que resultó en registros históricamente inéditos de desempleo. Este Plan pretendió aliviar la pobreza de forma inmediata mediante transferencias de renta y desarrollar estrategias para favorecer, a largo plazo, la superación de hándicaps asociados a la condición de pobreza. Según las palabras del representante del BID, la creación de un Ministerio de Desarrollo Social para Uruguay era una deuda que estaba pendiente (Midaglia, 2001).

El nuevo marco conceptual propuesto por el Banco Mundial para intervenir en la población a través de la protección social se centra en el denominado “*manejo social del riesgo*” (De Martino y Vecinday, 2011: 37), este tipo de visión concibe la protección social como intervenciones públicas con el fin de asistir a personas, hogares y comunidades a optimizar su manejo del riesgo, proporcionando apoyo a quienes se encuentren en situación de pobreza extrema. Con el gobierno frenteamplista se establece en Uruguay una reforma

social, con el Plan de Equidad se construye una nueva matriz de protección social (De Martino y Vecinday, 2011).

*“El objetivo de la reforma social es asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los habitantes de Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad social.”* (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

Es en este tipo de Políticas Sociales en las que aquellos que carecen de recursos y no pueden acceder al mercado, son remitidos hacia formas inferiores de protección con condicionalidades, donde a su vez se exige que demuestren la necesidad de ser beneficiario, se presencia una transformación del régimen de protecciones que devalúa a sus beneficiarios. El principal objetivo de estas políticas es que sus usuarios intenten mejorar su situación y sean activos en la búsqueda de satisfacción de las necesidades, no se otorgan prestaciones sin exigir antes contraprestaciones, nada de ayuda a quien no intente ayudarse a sí mismo lo que marca el triunfo del principio de individualización y activación. De esta manera, el trabajo se convierte en un asunto estrictamente particular, en una *“actividad empresarial”* (Crespo y Serrano, 2011: 248) en la que el trabajador se transforma paradójicamente, en un empresario de sí mismo (Crespo y Serrano, 2011).

## 2. POLITICAS SOCIALES:

---

Teóricamente, la Política Social se define como el conjunto de objetivos, regulaciones, y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de equidad e integración social. Debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales, así como también la financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos, el aseguramiento de individuos, familias y grupos contra determinados riesgos, y la protección a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas (Rico de Alonso y Delgado, 2002).

De acuerdo a lo expuesto por Bentura (2009: 27), un riesgo es:

*“(...) En el sentido técnico y práctico es considerado una probabilidad, o sea una medida que busca reflejar la probabilidad de que se produzca un daño (enfermedad, muerte, etc.). Una probabilidad es una medida de algo incierto, que puede ocurrir o no, si tengo la seguridad ya no estamos en la esfera de la probabilidad. Este está referido a una asociación estadística que debe tener una secuencia temporal”.*

Si bien, existen riesgos que son universales (por ejemplo, un fenómeno que afecte a la población en su conjunto), existen otros también que se derivan de situaciones concretas, por el lugar que se ocupa en la división del trabajo, en la producción, en su condición de clase social, que son a su vez, producto de una economía de mercado. La posibilidad que tiene cada individuo de enfrentar los “riesgos”, se encuentra íntimamente relacionada con la posición que ocupa en la estructura de clases.

*“La evaluación del riesgo ha constituido en los últimos años, sobre todo a partir de la década del 90, una forma de leer la realidad social de forma tal de satisfacer un doble objetivo de carácter instrumental: i) identificar grupos de población a partir de su*

*caracterización en función de ciertos atributos constituyéndolos en destinatarios de lo que denominamos como políticas inserción social focalizadas y ii) la identificación de ciertos comportamientos calificados de riesgo, habilitando así la intervención de las profesiones asistenciales en busca de su modificación” (Vecinday, 2005: 135).*

Sin embargo, las Políticas Sociales se encuentran asociadas “(...) a procesos de legitimación del orden burgués, la malla de protección social es expresión de la lucha de clases y conquistas de los trabajadores.” (Mariatti, 2014: 2), así como también es resultado de procesos de coerción y conquista, como expresión de las distintas correlaciones de fuerzas y la tensión de clases del orden burgués.

*“El neoliberalismo reforzó la ideología capaz de explicar la pobreza en sí misma y por fuera de la lucha de clases. El mecanismo que entiende cada situación por separado, como casualidad del accidente biográfico, promueve una explicación reificada y despolitizada de la realidad, naturalizando tanto el orden burgués, como la alienación producida en él.” (Mariatti, 2014: 13)*

El contenido de la Política Social se describe como el conjunto de transferencias en la forma de recursos financieros, medidas reguladoras, distributivas y redistributivas de servicios en las áreas de salud, educación, seguridad social, vivienda, protección laboral y asistencia a las familias. En la actualidad se entiende que los principales problemas sociales que afectan a la población sobrepasan la economía, y poseen un carácter multidimensional lo que implica que aquellas carencias que afectan a los individuos no responden a una única necesidad, sino que a enfoques más amplios que van más allá de la pobreza (Repetto, 2010).

Es importante destacar que *“Bajo la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza se entiende como un conjunto multidimensional de privaciones en las capacidades humanas” (PNUD, 2017).* Es de esta manera que según lo relatado por el PNUD (2017) la pobreza se manifiesta en privaciones que los

seres humanos son tendientes a experimentar en el transcurso de su vida, puede implicar no sólo la falta de los artículos necesarios para el bienestar sino la denegación de la oportunidad de vivir una vida digna.

En la actualidad las Políticas Sociales Focalizadas apuntan a intentar superar situaciones como déficits de “capital humano”, “riesgos”, reproducción intergeneracional de la pobreza, que no permiten la superación de situaciones vulnerables. Al Estado le interesa que se extiendan políticas de desarrollo de “capital humano” y prevención de “riesgos”, para que de esta manera cada individuo pueda hacerse cargo de su propio destino y no ser una carga para él. Se considera como una de sus funciones primordiales, regular el conflicto inclusión/exclusión social, para ello se establece un espacio de coordinación que involucra distintas instituciones y actúa sobre determinada población que será la beneficiaria de la prestación que se brinde (Nun y Madariaga, 2010).

Ante lo expuesto, se considera de suma importancia destacar el concepto de capital humano:

*“(…) lo humano pasa a ser entendido como una forma de capital y, por tanto, el <capital humano> y todo lo que se haga para incrementarlo es investido de un valor positivo: cada persona debe — porque es económicamente conveniente pero también porque pasa a ser socialmente prescripto— aumentar sus habilidades, competencias y destrezas a partir de <inversiones> constantes”. (López, 2007: 410)*

Cada sujeto pasa a ser socialmente responsabilizado por su capital humano, se es responsable por las inversiones que cada individuo lleva o no a cabo en lo que respecta a sus capacidades, habilidades y destrezas (López, 2007).

Los diseños de las Políticas Sociales parten de un criterio de pobreza que define un número de necesidades básicas a partir del cual serían pobres todos aquellos que no puedan satisfacer este conjunto de necesidades. Los métodos más usuales para medir la pobreza son, la Línea de Pobreza la cual se calcula sobre los ingresos que debería de disponer una familia para cubrir el costo de

una canasta básica de consumo, a partir de esto se deduce que, aquellos hogares que tengan un ingreso menor al establecido por la Línea de Pobreza se verán afectados por algún tipo de carencia (Katzman, 1989). El segundo método considera en cambio, el patrimonio de la familia en lo que respecta a las capacidades de dar respuesta a la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación y hábitat, se le denomina Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para aquellos que no logren satisfacerlas. “(...) *las necesidades básicas hacen a: (1) el consumo alimentario, la vivienda y el vestido; (2) el acceso a servicios públicos (educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado); (3) la posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado; y (4) el derecho a participar en decisiones que afecten a la forma de vida de la gente y a vivir en un ambiente humano y satisfactorio*” (De Martino et al., 2014: 5).

Finalmente, se encuentra el Índice de Desarrollo Humano (IDH) construido y relevado anualmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para establecer comparaciones entre países. Considera, además del ingreso, su distribución e indicadores patrimoniales, otros factores que hacen a la calidad de vida y que se encuentran relacionados con dimensiones extra económicas. Esta herramienta mide el progreso conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno (PNUD, sitio oficial).

### 3. TIPOS DE POLITICAS SOCIALES:

---

- **UNIVERSALES:** La universalidad implica la responsabilidad que tiene el Estado para con sus habitantes de garantizarles el suministro adecuado de bienes y servicios que son esenciales para el bienestar. Esta característica genera bienes, transferencias y servicios comunes a toda la población, configura un factor de cohesión social y establece como condición necesaria para el acceso a los beneficios la pertenencia a la sociedad. Construir este nuevo orden ha implicado hacer visible los riesgos derivados de la pérdida de las certezas y de un futuro incierto. En este tipo de prestaciones el Estado beneficia a todos los ciudadanos sin excepciones, la cobertura de la población es total sin tomar en cuenta características que discriminen en el acceso, deben orientarse a generar inclusión de los beneficiarios en la sociedad (Filgueira, 2014).

Esping-Andersen (1987), afirma que el factor político de los distintos Estados influye directamente en lo que respecta al énfasis puesto sobre el bienestar social. Es así, que el autor habla de tres mundos del Estado de Bienestar los cuales se agrupan según los tipos de régimen priorizando el libre mercado. El primer tipo es el Estado de Bienestar liberal, el segundo el Estado de Bienestar conservador y el tercero, los tipos de regímenes social-demócratas.

En el primer tipo, el liberal, tiende a ser residual, promoviendo una ayuda mínima, más bien focalizada. Las ayudas sociales son destinadas principalmente a quienes cuentan con salarios bajos y, por lo tanto, dependen del Estado, es decir, es para aquellos que se comprueba que no tienen los medios para satisfacer sus necesidades por cuenta propia, el acceso a estos derechos muchas veces suele estar asociado a la estigmatización de sus destinatarios. Este tipo de Estado trata de no incidir en la libertad del mercado laboral, se caracteriza por su obsesión liberal hacia el buen funcionamiento del mercado.

El segundo tipo, es el Estado de Bienestar conservador, los derechos se encuentran vinculados al lugar que se ocupe en la sociedad, el status y la clase social, predomina la conservación de estos últimos. Por lo tanto, tienen que ver

con la pertenencia a determinada corporación, y no tanto a la necesidad o carencia que se pueda tener. Es más estamental, con beneficios según sectores, por ejemplo, los profesionales tienen algunos derechos que los industriales no, porque lograron ser más corporativos. Poseen una fuerte relación con la Iglesia, comprometidos con la conservación de la familia tradicional.

Finalmente, el tercer tipo, Estado de Bienestar social-demócrata, se promueve la igualdad con criterio universal, “*Todos tienen subsidios, todos son dependientes.*” (Esping-Andersen, 1987: 49). El ideal sobre el que se rige esta perspectiva es el de maximizar las capacidades de la familia, con el fin de fomentar la interdependencia y emancipación individual. Es importante agregar que, el Estado de Bienestar más allá de los servicios que pudieron llegar a brindar a la sociedad, fue un importante sistema de estratificación social. La igualdad ha sido algo que debían producir los Estados del bienestar, aunque esta igualdad permaneció siempre difusa.

- **FOCALIZADAS:** Mientras que, por otro lado, la focalización es una herramienta compensatoria dirigida a aquellas personas que no acceden a la satisfacción de las necesidades básicas nombradas anteriormente. Se aplica con la intención de favorecer el acceso a una mejor calidad de vida de los sectores vulnerables de la población. La herramienta deberá cubrir a quienes se encuentren por debajo de cierto umbral de ingresos<sup>4</sup>, persiste en esta perspectiva una idea de subsidiariedad debido a que los recursos al ser efectivamente asignados no deberían alcanzar a quienes por otros medios obtienen los niveles básicos necesarios para resolver comprando en el mercado, en otras palabras, esto significa que los beneficios por las prestaciones siempre serán inferiores a los beneficios recibidos por trabajar (Filgueira, 2014). Esta tendencia a mercantilizar la vida, propia de los Estados de Bienestar y de los lineamientos del Consenso de Washington, es una manera de liberar y flexibilizar el mercado de trabajo.

---

<sup>4</sup> Se toma en cuenta para ello, la Línea de Pobreza, según el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE) se puede caracterizar al concepto de Línea de Pobreza como “*aquellos estudios de caracterización de la indigencia, la pobreza e indicadores de desigualdad y distribución del ingreso a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Los análisis se realizan a partir de distintas variables de clasificación, como área geográfica, sexo del jefe del hogar, grupos de edad, ascendencia racial, entre otras*”.

El concepto de Focalización, se volvió usual en las Políticas Sociales luego de la aplicación (por parte de los organismos internacionales) del conjunto de medidas impuestas por el Consenso de Washington como respuesta a la situación de los ciudadanos por parte del Estado, apuntan a la identificación lo más exacta posible de las poblaciones beneficiarias, cuyas carencias se procura superar a través de la aplicación de prestaciones sociales y estrategias integrales. *“En resumen, este tipo de política significa invasión crisis, exclusión social y falta de inversión en el sector productivo”* (Domínguez, 2004: 37-traducción propia-).

Dentro de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, tienen un papel principal en América Latina los Programas de Transferencias Condicionadas, aplicados en Uruguay a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social. *“Estos programas se diseñaron con el explícito objetivo de combatir la pobreza extrema, consecuencia directa de la aplicación de las políticas neoliberales desarrolladas en el Uruguay”* (Bentura, 2014: 95). En general, implican la transferencia de recursos monetarios y no monetarios a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen menores de edad a su cargo. Se implantaron programas focalizados de transferencia monetaria, como manera de saldar los vacíos generados por las Políticas Sociales. Son condicionados debido a que exigen a cambio la condición de que cumplan con determinadas exigencias relacionados con la salud, educación y alimentación (Cecchini y Madariaga, 2011).

Como se dijo anteriormente, la prestación que recibe el beneficiario es siempre inferior a la cantidad de dinero que se puede obtener a través de la participación en un empleo, esta acción se encuentra relacionada a las maneras de fomentar la obligatoriedad al trabajo. La población objetivo de las Políticas Sociales focalizadas no participa en el mercado de trabajo o generalmente lo hace de manera inadecuada, es decir, aceptando la precarización laboral y los bajos salarios que se les ofrece a cambio (Mariatti y Bentura, 2016).

Las sugerencias de los organismos internacionales dirigidas a los gobiernos latinoamericanos insistían en la necesidad de focalizar la acción

pública en los más vulnerables, esto significa descentralizar los servicios de salud y educación, invertir en “capital humano” e infraestructura social. Se pretende transformar a aquellos que resultan “*incapaces de integrarse al mercado*” (Dominguez, 2004: 58) en personas capaces de participar en él y ser tanto competitivos como autónomos. La intervención sobre lo social es aceptada por el neoliberalismo, con la condicionalidad de que la misma se restrinja a una población previamente estigmatizada y no calificada para ejercer su ciudadanía por haber fracasado en el mercado. Serán entonces más vulnerables quienes menor capacidad de adaptabilidad y herramientas para sobrevivir tengan (Bentura, 2014).

Como modo de concluir y retomando lo planteado por Domínguez (2004) cabe destacar que, a partir de los relatos del Banco Mundial el mundo del trabajo en la actualidad pasa a quedar dividido en dos, de un lado se encuentran aquellos que participan satisfactoriamente del mercado, y por el otro aquellos sobre los cuales el Estado debe intervenir a través de la ejecución de políticas sociales focalizadas, ellos son, los pobres.

## 4. CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES FOCALIZADAS:

---

Uruguay no estuvo libre de las transformaciones mundiales mencionadas anteriormente, ellas no repercutieron únicamente en el ámbito laboral, sino que, en todos los aspectos de la vida cotidiana, su magnitud fue tal que hizo de los problemas sociales un problema estructural.

El concepto “cuestión social”, refiere a la falla estructural del capitalismo con consecuencias que se ven particularizadas en problemas sociales, la función del Estado es la de actuar interviniendo en la sociedad. Es en este contexto que Castel (1997) define cuestión social como: *“Una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura”* (Castel, 1997: 20). El autor le asigna un nuevo sentido a la antigua cuestión social, la cual nace en la década del treinta del Siglo XVIII con la toma de conciencia de las situaciones de vida que atravesaban los trabajadores víctimas de la Revolución Industrial, en la que la clase obrera comienza a sufrir un empobrecimiento masivo.

Por otra parte, Netto (1997) define cuestión social como:

*“(…) conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo”* (Netto, 1997: 5).

La intervención estatal sobre la “cuestión social” se realiza fragmentándola y parcializándola, las secuelas de este fenómeno son recortadas de esta manera como problemáticas particulares y del mismo modo son enfrentadas. Así, cada día más los individuos se ven obligados a hacerse cargo de su destino, ya que depender del Estado es sinónimo de fragilidad. Para ser beneficiario es crucial dejar en claro la disposición al esfuerzo, *“(…) nunca bastó con ser pobre para ser merecedor”* (Danani, 2008: 43).

*“El individuo es llamado a ser el señor de su destino cuando todo está fuera de su control. Su responsabilización es su alienación; esta no resulta de la explotación del trabajo asalariado sino de la ausencia de ella”. (Baraibar, 2005: 22).*

El beneficiario pasa así, a ser el único responsable por sus condiciones de vida, desvinculando al sistema capitalista y quitándole sus responsabilidades al Estado.

A continuación, se desarrollarán una serie de características que poseen y promueven las Políticas Sociales Focalizadas. Sin embargo, mientras realizamos la descripción en distintas dimensiones, veremos cómo éstas, forman parte de una explicación mucho más amplia, como un todo que las contempla:

- **DESPOLITIZACION:** En el momento en que los problemas políticos son explicados como cuestiones personales se estimula la despolitización de la gestión del riesgo, se oculta la verdadera esencia de los problemas sociales y el asunto pasa a ser exclusivamente de responsabilidad individual. El ocultamiento de la dimensión política principal de la "cuestión social" constituye el eje central de la política burguesa, la despolitización surge en la intervención sobre la cuestión social, colocando sus consecuencias como un problema moral, promoviendo cambios de comportamientos y/o actitudes en los individuos, dejando de lado para su tratamiento la gran estructura política y económica que engloba la sociedad que refiere a la forma de organizar la producción y la distribución de la riqueza (Vecinday, 2017). El carácter sociopolítico de la exclusión social se hace de esta manera cada vez menos visible, se anula el nexo causal que genera las desigualdades sociales y el rol del Estado pasa a ser únicamente el de estimulador y dinamizador del mercado. Las instituciones modernas a través de sus intervenciones intentan ajustar el comportamiento de sus beneficiarios promoviendo la adhesión a un sistema moral socialmente aceptado y compartido (Bentura y Vecinday, 2009).

De acuerdo a los aportes de Baraibar (2005) se entiende como exclusión aquel proceso social en el que no se reconoce en el otro sujeto los derechos que le son propios como individuo. Este término aparece siempre asociado a dos aspectos, las distintas formas de discriminación social y los procesos ocurridos como consecuencia de los cambios en el mundo del trabajo. Es una forma de “*intolerancia social*” (Baraibar 2005: 26) en la que no se reconoce al otro como semejante.

*“Todo intento por explicar la < cuestión social > por fuera de la lucha de clases, por individualizar las situaciones para justificar la focalización, por entender la carencia como responsabilidad del carente, unida a la delincuencia y devenida en problema policiaco, colaborará con el triunfo hegemónico del neoliberalismo (...).”*  
(Mariatti, 2013: 70)

La despolitización ocasiona una responsabilización del sujeto sobre su situación, sea tanto favorable como desfavorable dejando al Estado libre de cargas. Se instala paulatinamente en la sociedad la idea de que cada uno obtiene lo que se merece, pues es fruto de sus acciones y elecciones individuales, las responsabilidades por fallas estructurales y/o sociales pasan a segundo plano siendo invisibilizadas. Paradójicamente, estos dispositivos intervienen sobre el fracaso personal a través de actividades o discursos moralizantes que despolitizan el problema central. Diseñar políticas sociales para pobres tendientes a generar “buenos hábitos” es un ejercicio cotidiano en la actualidad, principalmente aquellas que pretenden desviar la atención del eje central del asunto.

Como consecuencia, se produce una despolitización de la realidad social, los factores sociales se minimizan y se coloca la mirada sobre los sujetos, la asistencia solo es merecida luego de que los individuos demuestren sus carencias. Se convierte en un problema la necesidad de decidir quiénes son merecedores de ayuda y quienes no lo son, a las instituciones sociales le corresponde la responsabilidad de ser capaz de gestionar estas fragilidades individuales y reforzarlas a través de iniciativas, que, por ende, son individualizantes (Crespo et al., 2009).

Las actuales formas de gobierno transmiten la necesidad de aprender a vivir en la incertidumbre, la falta de certezas, la desigualdad, en una sociedad donde la proyección a largo plazo puede ser distorsionada en cualquier momento. Es en esta dirección que apuntan los escritos divulgados por el Banco Mundial: individuos, familias y comunidades, deben asumir singularmente la responsabilidad en la administración social de los riesgos (De Martino y Vecinday, 2011). De este modo, se fomenta la despolitización en la medida que se construye una naturalización de la responsabilidad individual, los distintos acontecimientos que ocurren en la vida de cada uno son vividos y enfrentados individualmente. Los individuos viven de este modo en la constante búsqueda de oportunidades que le permitan mejorar su calidad de vida.

- **RIESGO:** El nuevo marco conceptual difundido desde hace algunas décadas por el Banco Mundial se centra en el denominado “*manejo social del riesgo*” (De Martino y Vecinday, 2011: 37) y la apropiación de este enfoque para la protección social. Este nuevo concepto de protección social tiene como principal objetivo reducir la pobreza, se basa en un conjunto de medidas destinadas a asistir a personas y hogares a mejorar su manejo del riesgo, a su vez, proporciona apoyo a quienes se encuentran en situaciones críticas (De Martino y Vecinday, 2011).

*“(...) un riesgo no es el resultado de un peligro concreto del que es portador un individuo o incluso un grupo determinado, sino que es un efecto de la correlación de datos abstractos o factores que hacen más o menos probable la materialización de comportamientos indeseables” (Castel, 1986: 229).*

En la actualidad, asistimos a una creciente individualización de la desigualdad, vivimos en tiempos donde la referencia al riesgo por parte del Estado se hace presente en todos los ámbitos de la vida cotidiana. La creciente responsabilización por los resultados de la construcción del proyecto biográfico de cada individuo, promovido por parte del Estado y sus Políticas Sociales, otorga legitimación al carácter coercitivo que adquieren la mayor parte de los

programas de activación. El problema principal surge cuando las responsabilidades políticas pasan a formar parte de cuestiones personales y/o particulares, promoviendo la despolitización como gestión del riesgo, las políticas intentaran proveer al individuo de herramientas para sobrellevar la situación. *“En la sociedad del riesgo cada uno se ve obligado a autodiseñar, a crear su propia biografía, donde se escoge, decide y elige reflexivamente entre las opciones que hacen a su destino”* (Gutiérrez, 2014: 4).

A medida que la sociedad se convierte paulatinamente en una sociedad de individuos tiene cada vez más la necesidad de protecciones sociales para aquellos que se encuentran en situación de “riesgo” (Castel, 2010). El Estado a través de la implementación de Políticas Sociales debe garantizar la protección de aquellos que carecen de recursos para satisfacer sus necesidades básicas, desde esta perspectiva, la protección social es vista como un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que ayuden a afrontar los riesgos sociales. Al Estado le importa que se extiendan políticas de desarrollo de “capital humano” y prevención de los “riesgos”, para que de esta manera cada individuo pueda hacerse cargo de su propio destino y no ser una carga para el Estado (Repetto, 2010).

*“Esto hace a una visión miope del problema en tanto la pobreza aparece como un fenómeno que parece encontrar sus causas en malas decisiones tomadas por los sujetos o en <situaciones fortuitas> que los llevaron a la desgracia. A esto debe agregarse que los individuos ya no aparecen como sujetos de derecho, sino que son visualizados como una sumatoria de riesgos a los que pueden eventualmente estar expuestos”* (Gutiérrez, 2014: 8).

Las víctimas del capitalismo son responsabilizadas por su miseria, estigmatizadas de ser perezosos, sin voluntad e irresponsables. Es en esta concepción que el Estado se refugia para exigir contrapartidas a los beneficiarios de sus políticas, se les transfieren por medio de Políticas Sociales Focalizadas recursos a las familias (siempre escasos e insuficientes para revertir su situación de pobreza), y a cambio se les exige la obligación de que envíen a sus hijos a la

escuela, los lleven a controles médicos y que participen de talleres de sensibilización sobre diversas temáticas, como por ejemplo: violencia doméstica, embarazo adolescente, consumo problemático de sustancias, entre otros. Esto refleja la convicción social de que las víctimas del sistema son responsables de sus condiciones de vida, lo que “justifica” la exigencia de contrapartidas a cambio de la protección (Bentura y Vecinday, 2016). Los individuos entonces, tienen la tarea de sobrellevar la carga que genera vivir en este contexto, vivir en la actualidad "(...) *significa vivir con una actitud de cálculo hacia nuestras posibilidades de acción, tanto favorables como desfavorables, con las que nos enfrentamos de continuo en nuestra existencia social contemporánea individual y colectivamente.*" (Giddens, 1995: 44).

Las políticas actuales dejan en evidencia el discurso de que la pobreza es consecuencia de la elección de decisiones equivocadas, lo que de esta manera le permite al Estado “justificar” de algún modo la relación que existe entre la conducta individual y el mercado, responsabilizando a los individuos y dejando “libre de culpas” al sistema, el capitalismo, asumiendo el “riesgo” como derivación de decisiones individuales, así los pobres se convierten en los protagonistas del alivio de sus propias carencias (Ortega y Vecinday, 2009).

- **INDIVIDUALIZACION SOCIAL:** El concepto de individualización social, gira en torno a la idea de competencia en el mercado. La organización del trabajo se construye en torno a logros, fracasos, capacidades de los individuos y el “capital humano” que adquieren en el transcurso de su vida. La transformación del modo de producción capitalista dejó como consecuencia la individualización social, la pobreza es vista desde esta perspectiva como un problema totalmente desvinculado del capitalismo, a consecuencia de esto el neoliberalismo se instala y consolida como ideología capaz de explicar este fenómeno en sí mismo. Los problemas sociales pasan a ser percibidos en función de disposiciones psicológicas o familiares, como si fuesen autónomos de las contradicciones sistémicas que los determinan (Mitjavila, 2004).

*“(...) acéptese que se denomine <individualización de la protección social> a una forma específica de orientar a las políticas sociales, una forma que se caracteriza por vincular las condiciones de vida de las personas con su situación y sus prácticas en calidad de individuo (...)”* (Danani, 2008: 45).

Con respecto a las prestaciones sociales, se produce un doble movimiento, se da un pasaje de la universalidad a la focalización en el acceso a la prestación, y, por otra parte, de la responsabilidad pública a la responsabilidad privada. En Uruguay en la actualidad, se comienza a gestar un nuevo modo de gestionar la cuestión social, con énfasis en la activación y un sesgo individualizante. Ésta condición se registra en un contexto en el que desaparecen las certezas y los soportes colectivos, como consecuencia surge la incertidumbre frente al futuro. Aquellos que no logren hacer frente a esta incertidumbre serán posteriormente el objetivo de Políticas Sociales (Baraibar, 2005).

*“(...) se hace responsables a los sujetos de reinventarse permanentemente a sí mismos y responder a demandas sociales que son, con frecuencia, contradictorias. Por un lado, se reclama una identidad coherente y estable, pero por otro, se organiza un modo de producción basado en la superficialidad, y la fragmentación; se reclama autodisciplinamiento del sujeto, el control personal de su tiempo, pero por otro, no se ofrecen proyectos de futuro y se promueve una implacable instalación en el presente”.* (Crespo et al., 2009: 93)

La pobreza es una mochila que cargan los seres humanos sobre sus hombros de la cual tienen que hacerse cargo, se naturaliza este fenómeno y se lo considera una dificultad o carencia personal por no poseer la capacidad de adaptarse al sistema. Se consolida así un nuevo discurso sobre la realidad social, en el que cada individuo y familia debe ser capaz de administrar sus propios riesgos, la tarea del Estado debe ser la de ofrecer los medios mínimos para que los beneficiarios de las prestaciones logren alcanzar un estilo de vida “digno”, y a su vez puedan transformarse en sujetos activos que desarrollan

técnicas de autocuidado, autocontrol y autogobierno. El bienestar social se expresa a través de la capacidad de cada individuo de conquistar el éxito, las conductas egoístas y de autosuficiencia son premiadas por esta individualización extrema promovida por los actuales programas de gestión de la pobreza. *“La construcción de la pobreza termina por ser vista como un fracaso individual de aquellos individuos que no consiguen ser competitivos en el mercado”* (Dominguez, 2004: 60).

*“El <argumento> que se pretende incorporar, permite establecer cuál es el sentido de la intervención. Este puede identificarse en dos vías estrechamente vinculadas entre sí: una de estas vías refiere a la necesidad de <incorporar argumento>, es decir, a la necesidad de que el sujeto integre ciertas habilidades y destrezas que lo vuelvan un individuo capaz de vender su fuerza de trabajo y volverse útil. Una segunda vía, fundamental para esta concepción, <en la que más insistimos>, refiere a la necesidad de <incorporar argumento>, es decir, a la necesidad de transferir ciertos contenidos de carácter moral de forma tal que el individuo se sienta parte de lo social y se integre a la comunidad a partir de una incorporación moral”* (Bentura y Mariatti, 2011: 10).

Lo que antiguamente constituía una clase social, ahora conforma un grupo de individuos caracterizados como “pobres” y dependientes del Estado, quienes no cuentan con recursos suficientes para formar parte del mercado no logran ser competencia, por lo tanto, no participan de los intercambios que en él se producen. En este punto es donde intervienen las Políticas Sociales Focalizadas en la pobreza, despolitizando el problema y actuando con el fin de lograr un cambio en la conducta de las personas, instruyéndolos para dotarlos de “capital humano” y de este modo, tornarnos útiles para el mercado de trabajo. Ser o no beneficiario se encuentra condicionado por características personales y privadas.

- **ACTIVACION:** La activación radica en un conjunto de técnicas dirigidas a la prevención de la dependencia (del Estado), con el fin de promover sujetos activos, autonomía individual, (dependientes del mercado), que sean empleables y se adapten a las nuevas condiciones del mercado. La naturaleza de la activación son las actitudes de los individuos, que pasan a ser posteriormente objeto de intervención (Crespo y Serrano, 2011).

*“En este nuevo modelo de intervención basado en la activación, el principio articulador sería el fomento de la agencia individual - autonomía económica- para permitir una optimización de la posición individual en el mercado. Se lucha contra la <dependencia> de los sujetos, pero el objeto en torno al cual se problematiza la relación no es la dependencia del mercado sino la dependencia del estado”* (Crespo et al., 2009: 96).

Este concepto plantea una redefinición de la cuestión social, se tiende a realizar una lectura del riesgo en términos psicológicos y morales, más que políticos o sociales, haciendo del trabajo una obligación moral. Aquellas políticas de protección social dirigidas al manejo social del riesgo inspiran su accionar en recursos morales de los beneficiarios, se pretende que el individuo se construya como un sujeto autogobernado e independiente del Estado, debe de velar por sí mismo y apelar al bienestar individual, la pasividad generaría dependencia y desresponsabilización. El concepto de individuo que emerge a partir de esta visión, es el de un sujeto débil al que hay que reforzar para evitar que caiga en la pobreza, la ciudadanía pasa a ser un status que tiene que ser ganado y que se centra más en responsabilidades individuales, que sociales (Crespo et al., 2009).

El beneficiario recibe a través de instancias educativas-laborales la ampliación de conocimientos dirigidos a enriquecer el “capital humano” de cada uno en particular, recomendaciones para la modificación de las conductas y adquisición de nuevos conocimientos. De este modo se despolitiza lo social y se apoya la paulatina percepción de las desventajas sociales como consecuencia

de las acciones individuales, es por ello que se interviene sobre los individuos y/o familias que se encuentran desvinculados del mercado. El Estado desarrolla libremente su práctica moralizante sospechando sobre la inmoralidad de aquellos infantilizados por no saber participar adecuadamente en el mercado (Mariatti, 2017). Estas políticas encarnan la respuesta dirigida a los pobres que están en circunstancias de retornar o mejorar su desempeño en el mercado de trabajo (Pérez y Vecinday, 2016).

La preocupación principal de los programas que promueven la activación es la pasividad de sus beneficiarios, es decir, que estos prefieran recibir una prestación social en lugar de acceder a empleos formales. Este concepto refiere la preocupación e inversión en uno mismo, la capacidad de autogobierno para ser competencia en el mercado (Vecinday, 2017). Tal como se podrá apreciar en el próximo capítulo, el Programa “Jóvenes en Red” maneja esta lógica, se pretende movilizar a los individuos beneficiarios con el fin de contribuir a “activarlo” y de esta manera transformar sus comportamientos y hábitos. Se trata de lograr un cambio comportamental en los jóvenes para permitir su integración en el mercado y a la vez, romper con la dependencia hacia el Estado.

El paradigma de la activación hace del trabajo y la responsabilidad de los individuos un compromiso moral, promueve actitudes tales como motivación, cambio de actitud, buena voluntad, incorporación de “capital humano”, buena disposición, entre otras características. El Estado potencia los “activos” de los individuos como un medio para superar la situación de vulnerabilidad, la gestión focalizada de la pobreza lleva a los individuos a ser responsables de su situación ocultando los problemas estructurales.

## 4.2 SINTESIS GLOBAL:

---

Ahora bien, a partir de los conceptos expuestos anteriormente se puede concluir que, las Políticas Sociales focalizadas en general, y en particular el Programa Jóvenes en Red (que será desarrollado detenidamente a continuación) reúnen cada una las características mencionadas.

A su vez, la población beneficiaria de estas políticas que se caracterizan por ser focalizadas sufre una estigmatización que parte de particularidades negativas, la cual es llevada a cabo no solo por parte del Estado sino por la sociedad en su conjunto. La misma cobra fuerza con la idea de que “cada uno obtiene lo que merece” sin siquiera cuestionar las oportunidades laborales o educativas (por ejemplo) a las que tuvieron (o no) la oportunidad de acceder. Se promueve a través de la identificación negativa de los individuos la estigmatización social, como por ejemplo el reconocido distintivo de “jóvenes ni-ni” que tanta polémica generó en su momento, no se toman en cuenta aquellos factores externos que influyeron en la vida de los individuos y lo llevaron a vivir una vida con determinadas características, sino que se lo responsabiliza por esa vida. Los fracasos personales privados pasan a ser los requisitos para el ingreso a la prestación, en el caso de la política estudiada, no estudian, no trabajan y se encuentran en una situación económica de vulnerabilidad, la clave para poder acceder entonces, es estar en desarticulación con la estructura. *“Ése podría ser el sentido de las políticas de inserción: ocuparse de los válidos invalidados por la coyuntura”* (Castel, 1997: 439).

En el Documento *“¿Ni Ni?: Aportes para una nueva mirada”* (s/f: 7) se relata que la expresión “Ni-Ni” ha sido utilizada para referirse a poblaciones de jóvenes que no estudian ni trabajan, *“generalmente vinculando el término con categorías negativas en los jóvenes, tales como <vagos>, <pasivos>, <resignados>, <sin perspectivas de futuro>”*.

A partir de la información expuesta anteriormente y tomando los aportes de Pérez y Vecinday (2016), surge la siguiente duda:

*“¿Qué estigmatiza más? ¿Una prestación material para resolver una necesidad cuando los ingresos no son suficientes para su satisfacción o la imposición de condicionalidades como requisito para su recepción y mantenimiento? En la primera situación la asistencia se aproximaría a una lógica de derecho mientras que, en la segunda, la asistencia al indigente válido, a través de la condicionalidad le recuerda que el camino legítimo para la satisfacción de sus necesidades es el trabajo, es decir, le recuerda su obligación de trabajar, aun cuando el trabajo no está disponible o supone ingresos en el límite de la subsistencia”. (Pérez y Vecinday, 2016: 96)*

Es acertado afirmar que las Políticas Sociales Focalizadas colocan gran responsabilidad sobre sus beneficiarios, el disfrute de los derechos queda completamente relacionado al cumplimiento de obligaciones morales, como, por ejemplo: el cambio de actitud hacia la vida, motivación, disposición, hábitos, costumbres, buenos valores, en otras palabras: se exige un mayor compromiso hacia la vida. Las poblaciones objetivo suelen ser aquellos sectores de la sociedad que históricamente han sido excluidos y/o estigmatizados.

## 5. JOVENES EN RED:

---

A continuación, se describirá un tipo de Política Social Focalizada simultáneamente se desarrollará un análisis de sus características fundamentales con la finalidad de ejemplificar cómo se manifiesta en términos reales las características mencionadas anteriormente.

La política elegida ha sido la propuesta del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay en agosto del año 2012, el Programa denominado “Jóvenes en Red” tiene como misión “(...) *promover el ejercicio de derechos de adolescentes y jóvenes entre 14 y 24 años que estén desvinculados del mercado formal de trabajo y del sistema educativo sin haber culminado Ciclo Básico*” (MIDES, Página oficial).

Los objetivos específicos del Programa son cinco: “I) *Mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones. II) Fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales. III) Desarrollar oportunidades y habilidades para la integración y participación social con autonomía. IV) Promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de sus trayectorias educativas. V) Elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotar de las estrategias y oportunidades para implementarlo*” (Programa Jóvenes en Red, 2013-2014: 6).

Se construyó interinstitucionalmente en una mesa de trabajo donde se hizo presente el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), actualmente también participa el Consejo de Educación Secundaria (CES) que en un principio no estuvo. La estructura organizativa del Programa está distribuida en una comisión interinstitucional representante de las

instituciones nombradas anteriormente y responsable de la política del proyecto. Luego, se encuentra el grupo de coordinación técnico central que abarca las áreas: social, educativa, laboral y territorial, aquí se gestionan y coordinan las actividades (Programa Jóvenes en Red, 2013-2014).

Es un programa de inserción socio-institucional, abarca aproximadamente tres mil jóvenes y se encuentra presente en nueve departamentos, ellos son Rivera, Salto, Paysandú, Tacuarembó, Cerro Largo, Montevideo, Artigas, San José y Canelones. Se busca la promoción y el ejercicio de los derechos de jóvenes que no trabajan ni estudian dentro del sistema formal hace más de un año. La población objetivo debe de presentar una serie de condicionantes que le permitan acceder a esta política, jóvenes entre 14 y 24 años de edad que no hayan completado ni estén cursando ciclo básico, que se encuentren desvinculados del empleo formal, se incluye a quienes trabajan informalmente generando un ingreso (cuidando coches, venta ambulante, etc.), a quienes trabajan sin percibir ingreso (tareas del hogar, cuidado de parientes, etc.), y fundamentalmente que se encuentren en una situación de “vulnerabilidad socioeconómica” (Video institucional 2, 2015).

En base al Índice de Carencias Críticas (ICC) el Programa realiza una evaluación de la situación de “vulnerabilidad” de la población objetivo, cabe aclarar que no utiliza los niveles de ingresos que recibe el hogar dado que se considera que estos ingresos son volátiles y asociados al mercado informal, lo que dificulta su comprobación. Para ello se toma en cuenta una serie de variables estructurales tales como: nivel educativo, composición del hogar, hacinamiento, propiedad de la vivienda, índice de acceso a bienes durables y servicios, material de techo y piso de la vivienda. Luego de obtenidos los datos se ordenan los resultados, aquellos hogares que tienen un ICC cercano a 1 son los que presentan una vulnerabilidad socioeconómica mayor, esta herramienta se inscribe dentro de los mecanismos de focalización como un instrumento que aporta a la comprobación de los medios de vida de la población (Programa Jóvenes en Red, 2013-2014).

*“En base a ciertas características del hogar y sus correspondientes ponderadores, el ICC procura resumir en un único valor la situación de carencias de un hogar, arrojando un puntaje que indica su probabilidad de pertenecer al primer quintil en un valor que varía entre 0 y 1, siendo que la probabilidad aumenta cuando el valor del ICC se acerca a la unidad”.* (Mides, 2013: 12)

La Unidad de Seguimiento de Programas (USP) busca realizar un seguimiento de los hogares más vulnerables del país. Para conocer el grado de vulnerabilidad de los beneficiarios del programa, se presentan los resultados de las visitas realizadas por la USP a los hogares de los participantes, las visitas se dirigen principalmente hacia la población más vulnerable. Según los datos presentados por el Programa de Jóvenes en Red (2013-2014: 49) *“De un total de 3422 jóvenes que han participado del programa, el 67,9% (2322) pertenece a hogares que cuentan con visita realizada por la USP, mientras que el 32,1% (1100) no cuenta con la misma. Respecto al año de las visitas, las mismas fueron realizadas entre octubre de 2011 y Julio de 2014. Un 43% de los hogares fueron visitados entre el 2011 y 2012 y un 57% fueron visitados en estos últimos 2 años, por lo que cuentan con el dato de ICC actualizado”.* El 67,9% de los beneficiarios pertenecen a hogares que cuentan con visita realizada por la Unidad de Seguimiento de Programas, mientras que el 32,1% no cuenta con ninguna visita. Las visitas fueron realizadas entre el año 2011 y 2014. De todos modos, es importante destacar que esta información se encuentra actualizada hasta el año 2014, a partir de ahí hasta la actualidad no se encuentra información (Programa de Jóvenes en Red, 2013-2014).

En lo que refiere a la captación de la población objetivo, se describe que existen dos tipos, el primer tipo de captación se realiza en los distintos espacios donde los jóvenes se encuentran, se denomina abordaje comunitario o territorial, se lleva a cabo mediante el contacto del equipo con los jóvenes o a través de referentes comunitarios, el equipo técnico sale la búsqueda de los futuros beneficiarios por los barrios. La segunda modalidad, es a través de las listas proporcionadas por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo en donde

se encuentra la población que reúne las características de ser potencialmente beneficiaria ordenadas en función del Índice de Carencias Críticas (Programa Jóvenes en Red, 2013-2014).

En lo que respecta a su accionar, el Programa cuenta con un equipo técnico especializado para acompañar situaciones como pueden ser de consumo problemático de sustancias, salud mental, dificultades en aprendizaje y violencia basada en género y generaciones. En el año 2012, año en que surgía, Jóvenes en Red contaba con una población de 1878 beneficiarios y 35 equipos técnicos compuestos por 1 coordinador y 2 educadores, a los que les corresponde la responsabilidad de 20 jóvenes a cada uno. En el segundo año, 2013, Jóvenes en Red se expandió a otros departamentos lo que provocó un crecimiento considerable en el número de beneficiarios, recursos humanos y económicos. En 2014 contaba con 49 equipos territoriales, compuestos por 44 coordinadores, 170 referentes socio-educativos y 12 referentes temáticos<sup>5</sup> que trabajaban con 3340 jóvenes, distribuidos en cada departamento de la siguiente forma: 20 en Montevideo, 17 en Canelones, 3 en Cerro Largo, 2 en Artigas, 2 en Paysandú, 2 en Salto, 1 en Tacuarembó, 1 en Rivera y 1 en San José (Programa Jóvenes en Red, 2013-2014).

En el año 2015 el trabajo en territorio es realizado por 44 equipos técnicos interdisciplinarios que desarrollan un proyecto socioeducativo individualizado, proponiendo actividades grupales, educativas, culturales, de apoyo pedagógico, orientación vocacional. Cabe destacar que el acompañamiento es personalizado, es decir, para cada joven se planea una estrategia distinta, se genera un vínculo con ellos y luego, a partir de ahí se elabora un proyecto educativo que es algo así como un “acuerdo” en base a las expectativas e intereses de cada uno de los participantes (Video institucional 1 y 2, 2015).

Las actividades que se llevan adelante, como talleres de formación y capacitación se dictan en centros de la Casa Joven, plazas de deportes, centros

---

<sup>5</sup> Técnicos especializados en violencia, consumo de drogas, dificultades de aprendizaje y psicopatologías.

culturales o clubes sociales, "porque lo que intentamos es aprovechar el espacio físico que ya existe porque también esperamos que los jóvenes se vinculen a lo que pasa en la comunidad más allá de Jóvenes en Red", indicó Olivera a Diario "El País" (2015).

*"Una de las cosas que tiene como novedosa es que la construcción en el terreno se hace a partir de la población. Si bien hay lineamientos que tienen el componente educativo, el componente social y el componente laboral, la idea es ir al encuentro con los gurises y ver qué es lo que están necesitando. Ya sea en relación a la formación, a sus aspiraciones, a sus procesos de vida, etc. Saber qué tienen ganas de hacer o cuáles son las carencias y necesidades que tienen".*  
(MIDES, Entrevista a Mariana Drago: 2012)

Según lo relatado por uno de los educadores en el Video Institucional 1, se pensó como un proyecto transitorio en la vida de los usuarios de esta protección, lo importante de participar en Jóvenes en Red es reconectarse con trayectorias de inclusión social, la idea no es permanecer en el programa un largo plazo sino todo lo contrario, que sea un escalón para reconectarse con el mundo institucional. Esto es en un sentido amplio, ya sea desde la educación, desde las empresas, desde los emprendimientos, desde el cooperativismo, etc.

*"Jóvenes en Red tiene que ver con conocer la particularidad, tanto del joven como de la comunidad, para poder desarrollar estrategias socioeducativas lo más a medida posible. Eso incluye diseñar trayectorias de inclusión social, que pueden tener que ver con una revinculación de alguna de las propuestas de oferta del sistema educativo o con trayectorias que estén más vinculadas directamente al trabajo, ya sean pasantías, capacitación profesional, inserción laboral en empresas"* (MIDES, Entrevista a Diego Olivera: 2012).

Según los responsables del Programa, los objetivos de esta política son, mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en lo que respecta a documentación, prestaciones, salud y

tratamiento de adicciones; fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales; desarrollar oportunidades y habilidades de integración y participación social con autonomía; promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de trayectorias educativas y elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotar de las estrategias y oportunidades para implementarlo. Es importante destacar que el Programa tiene convenios con otras instituciones, y a su vez los usuarios reciben una remuneración económica de acuerdo a la evolución que tengan en el Programa, con un valor de setecientos pesos uruguayos como una manera de “motivarlos” a que continúen asistiendo, pero como condicionalidad, para percibir este ingreso deben de asistir y participar en todos los talleres y tener un buen comportamiento (Video institucional 1 y 2: 2015).

Luego de que los participantes del Programa logran retomar el vínculo con la educación formal o el área laboral, se lleva a cabo un seguimiento a distancia por parte de cada educador con un tiempo de seis meses, con la idea de que el joven “*se apropie de todo aquello que logro*”<sup>6</sup>. Incluso, cuando se cree necesario, se entabla una relación directa entre los educadores y los centros educativos, para que en el caso de los que se encuentran estudiando el seguimiento sea paso a paso (“El País”, 2015).

## **5.2 CARACTERIZACION DE LOS BENEFICIARIOS:**

Los beneficiarios se caracterizan por ser el 46% varones y el 54% mujeres. La mayoría de ellos tiene entre 14 y 21 años (87,5%). Sin embargo, se observa una mayor concentración de la población beneficiaria en las edades comprendidas entre los 15 y los 18 años de edad. Hasta los 17 años la mayoría de la población es masculina, pero esta situación se revierte considerable y

---

<sup>6</sup> Fernando López, Coordinador. Frase extraída de la nota “Salieron a Flote” realizada por MIDES (2013).

progresivamente para los tramos etarios superiores. Existen potenciales beneficiarios, de entre 20 y 24 años, que el Programa no está logrando captar correctamente. Se evidencia también que las mujeres tienden a casarse y a mantener una relación en unión libre, más frecuentemente que los varones. Un 27% de los beneficiarios es padre o madre, fundamentalmente mujeres. La mayoría tiene solamente un hijo (68%) y en menor proporción, dos hijos (24%). El programa incluye una importante proporción de mujeres con hijos. La mitad de los beneficiarios que son padre o madre, se concentran en el tramo definido entre los 18 y 21 años, seguido del tramo entre 22 y 24 años (26,8%) (Programa Jóvenes en Red, 2013-2014).

En lo que refiere al componente educativo, cabe destacar que el 81,2% de los beneficiarios no estudia ni trabaja al momento de ingresar al programa, mientras que el porcentaje de los que no estudian, pero trabajan representa un 14,8 % y está compuesto por personas que acceden a empleos zafrales los cuales no aportan a la caja de jubilaciones. El 43% tiene Primaria completa y un 8% Primaria incompleta, mientras que el 94,5% de los participantes tiene Ciclo Básico incompleto, siendo marginales los porcentajes que caen en otras categorías (Programa Jóvenes en Red, 2013-2014).

Finalmente, en lo que respecta a la situación laboral, cabe destacar que el 52,1% de los jóvenes se encuentra desocupado, seguido por aquellos que pertenecen a otras categorías de inactivos (26,4%). El 14,8% de los participantes que declara estar trabajando realiza changas y en menor proporción cuentan con un trabajo permanente y/o con un trabajo zafral. Un 89% no aporta a la caja de jubilaciones. La proporción de mujeres desempleadas es mayor a la de los hombres, estos últimos suelen trabajar en empresas privadas o por cuenta propia, mientras que las mujeres en su gran mayoría se encuentran desocupadas o trabajan sin percibir un ingreso. Los hombres realizan predominantemente tareas como peones agropecuarios, forestales y afines, mientras que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en las áreas referidas a personal doméstico y servicios personales.

## 6. CONCLUSIONES:

---

Este Documento tiene la finalidad de problematizar las actuales Políticas Sociales Focalizadas en general, y en particular el Programa “Jóvenes en Red”, desarrollado anteriormente.

En el contexto actual es ciudadano y goza de sus derechos aquel que accede al trabajo, mientras que quien no logra formar parte del mercado se ve obligado a acudir a la ayuda social y como consecuencia de ello, ser sometido a estigmatización social por el hecho de ser beneficiario. Las intervenciones de estas Políticas Sociales Focalizadas son orientadas hacia algunas manifestaciones de la cuestión social como problemáticas particulares y de ésta misma manera se las atiende, fragmentando las demandas sociales (Pastorini, 1999). En el caso del Programa analizado y a partir de la recolección de datos desarrollada, se evidencia que la intervención se basa en fracasos personales de los jóvenes y de la misma forma se abordan las situaciones de cada uno, de manera particular. Se le quita a los sujetos su identidad y pasan a ser definidos a partir de la no inserción al sistema:

*“(...) el solicitante solo puede aportar el relato de su vida, con sus fracasos y carencias, y se escruta ese material pobre para perfilar una perspectiva de rehabilitación, a fin de <construir un proyecto>, definir un <contrato de inserción>. Los fragmentos de una biografía quebrada constituyen la única moneda de cambio para acceder a un derecho”. (Castel, 1997: 477)*

En el Programa “Jóvenes en Red” se habla de la búsqueda por promover que los individuos sean protagonistas, a través de la participación y la construcción conjunta de un plan de acción que es fundado a partir de sus necesidades y aspiraciones personales, este plan será posteriormente algo así como un “camino a seguir”, cuidadosamente custodiado por el Estado. Lo cierto es, que ese protagonismo mencionado es limitado y se encuentra ligado al control policiaco del Estado. “*La denominación protagonista refiere a un proceso*

*de transferencia de responsabilidad al individuo y la consiguiente desresponsabilización del Estado*" (Bentura, 2014: 110).

Las intervenciones sobre los jóvenes se llevan a cabo fomentando la "inserción" de ellos en la sociedad, reciben talleres sobre diversas temáticas de su interés, haciéndolos cumplir a cambio determinadas pautas de comportamientos, como manera de inculcarles ciertas pautas de convivencia y respeto. Se relata en la nota "*Salieron a flote*" publicada por MIDES (2013), que el gran porcentaje de jóvenes que participan de este Programa "*no hacen nada*", (continúa el discurso) "*No hay un hábito de realizar alguna actividad deportiva, lo cual está marcado por la falta de recursos, de servicios, pero sobre todo la falta de hábitos saludables que está bueno recuperar*", señala López, coordinador. Los coordinadores señalan también que realizar este tipo de actividades ayuda a trabajar el respeto de normas, reglas de convivencia, prevención de la salud, etc. (MIDES, 2013). A medida que se implementan estas herramientas por parte del Estado para enfrentar las refracciones de la cuestión social, sus consecuencias comienzan a verse cada vez más disgregadas del ámbito político y son llevadas al plano personal e individual.

Como se puede apreciar, aprender normas, reglas de convivencia, pautas de comportamiento, hábitos, entre otros, con el fin de "insertarse" en la sociedad es un claro ejemplo de ello que crea una visión sobre estos jóvenes de personas inactivas, pasivos a los que hay que activar, tal si fueran un aparato, seres humanos que "no hacen nada" como si el sistema brindara oportunidades a todos los individuos por igual y en los mismos contextos socio-económicos.

El tratamiento de la cuestión social que se realiza busca psicologizar los problemas sociales, transfiriendo a los individuos la responsabilidad por su destino, descalificándolos como seres humanos debido a que se encuentran excluidos del mercado y por ende de la sociedad. No sólo no cuentan con un empleo formal o con la capacidad de generar un ingreso, sino que tampoco reúnen las cualidades exigidas en el mercado para ser competencia. Las políticas que deberían actuar sobre los problemas sociales no atacan la causa de esta problemática, sino sus consecuencias, es decir, las refracciones de la cuestión social (Netto, 1992).

*“La retórica de las nuevas Políticas Sociales no es inocente. Equidad, nunca igualdad. Participación, nunca organización. Ciudadanía responsable donde los derechos sociales nunca se consolidan. El elemento central de la perspectiva conservadora es la integración social y en una sociedad de clases ésta debe garantizarse a través de la solidaridad entre las distintas clases sociales”.* (Bentura, 2014: 106)

Ahora bien, ¿qué sociedad nos deja la aplicación de Políticas Sociales Focalizadas con estas características? la respuesta es muy clara, día a día se promueve la construcción de una sociedad cada vez más fragmentada, menos integrada, más egoísta y sobre todo, marcada por desigualdades sociales.

Competencia e individualismo para quienes sean capaces, aquellos que carecen de la capacidad de adaptabilidad pasan a depender de prestaciones sociales con éstas características, la mirada de exclusión que promueven las mismas Políticas Sociales hacia sus beneficiarios tienden a favorecer las perspectivas individualizadoras y culpabilizantes, ser beneficiario implica ser portador de connotaciones negativas y vergonzantes. Existe entonces, una estrecha interrelación entre protección social y mercado de trabajo, la mayoría de las personas que no acceden al mercado tarde o temprano necesitaran de la protección para poder sobrevivir. Las situaciones de vulnerabilidad de ésta población son explicadas y sobre todo justificadas, a partir de características personales (negativas siempre) lo que provoca que el problema sea completamente descontextualizado y catalogado como un fenómeno de cada persona en particular, no coyuntural o de clase social.

A partir de esto, surge una profunda contradicción la cual implica que, por un lado se promueva la satisfacción de las necesidades básicas, donde emerge la idea de individuo autónomo y competitivo; pero por otro lado, se espera que los individuos sean capaces de enfrentar los “riesgos” de manera individual y logren emanciparse de la situación de alienación que viven. De este modo asuntos del sistema capitalista se transforman en asuntos morales, individuales y psicológicos, de cada ser humano en particular. A esta población le espera la

vigilancia indiscreta sobre sus vidas como modo de mantener la cohesión social (Crespo et al., 2009).

*“La responsabilidad es de las víctimas, el bienestar ya no es tanto un derecho como una oportunidad, una oportunidad vital por la que los individuos tienen que competir en una dimensión estrictamente personal. Las titularidades y garantías se han fragmentado. La seguridad de ciudadanía social tiende a expresarse por medio de la capacidad de compra en el mercado ante la contracción selectiva de la protección pública”.* (Adelantado, 2008: 6)

Ahora bien, todas las características actuales de las Políticas Sociales Focalizadas nombradas en este documento como, por ejemplo, activación, individualización, despolitización, son conceptos que atraviesan la vida cotidiana de las personas y la condicionan profundamente. Estas acciones no son llevadas a cabo únicamente por el Estado, sino que también por cada uno de nosotros al naturalizar la pobreza como un fenómeno personal, con la “certeza” de que cada uno obtiene lo que merece y es fruto de su esfuerzo, cuando en realidad son problemas estructurales, que escapan de las posibilidades de acción de los individuos. Problemas que son consecuencia de la concentración de la riqueza, falta de oportunidades y principalmente, de la hegemonía capitalista, que lleva a que la pobreza sea transmitida de generación en generación, y que parte de la población se vea condenada a ser castigada por el sistema.

Parecería ser que los problemas sociales que se considera que merecen ser atendidos son aquellos relacionados a la pobreza extrema, sobre los que intervienen dispositivos que promueven una mirada pasiva y naturalizante, la cual es aceptada por la sociedad en su conjunto (De Martino y Vecinday, 2011).

*“De modo que la contradicción que atraviesa el proceso actual de individualización es profunda. Amenaza a la sociedad con una fragmentación que la haría ingobernable, o bien con una polarización entre quienes puedan asociar el individualismo, y la independencia, porque su posición social está asegurada, por un lado, y por el otro*

*quienes lleven su individualidad como una cruz, porque ella significa falta de vínculos y ausencia de protecciones". (Castel, 1997: 477)*

Queda demostrado que las Políticas Sociales actuales contribuyen a la creación de un sujeto moralmente aceptado por la sociedad y el Estado, sujeto de derechos al que hay que "activar", en el que se muestra oculta la dependencia vulnerabilizadora que genera el mercado y el Estado sobre ellos. La percepción sobre la pobreza que emerge a partir de estas políticas parte de la certeza de que la pobreza puede resolverse a partir de inculcar a los individuos "hábitos saludables" y convertirlos en "buenos ciudadanos", es por ello que las consecuencias de éxitos o fracasos son asignadas indiscutiblemente a cada uno en particular. *"El otorgamiento de un derecho queda así subordinado a la constatación de una diferencia, de <dificultades particulares> de naturaleza personal o psicosocial"* (Castel, 1997: 476).

La protección queda de este modo reservada para aquellos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas a través de sus propios medios, ésta población se ve obligada a aceptar empleos precarios con tal de sobrevivir y/o recurrir a la ayuda del Estado. *"En la mayoría de los casos, los trabajadores no eligen, ni prefieren la condición de informalidad, sino que es su única posibilidad de inserción laboral"* (Baraibar, 2015: 42).

Es por tal motivo que aquí se plantea la invitación a desarraigar la idea instaurada en la sociedad de que todos los beneficiarios de una Política Social Focalizada son "vagos" "quienes no hacen nada" cuando en realidad, es el mismo Estado que crea ésta visión errónea sobre la situación y los deja atrapado en esa realidad, siendo víctimas del sistema. Es el mismo sistema que los absorbe y condena a vivir en esas condiciones, no se considera las posibilidades de mejorar estas fallas, sino más bien se actúa sobre las nefastas consecuencias. La solución que se ofrece a la población son apoyos parciales y temporales a determinados grupos con ciertas características en común, que serán luego utilizadas para ser excluidos, llevándolos a caer en la estigmatización negativa.

## BIBLIOGRAFIA:

---

- Alegre, P. Y Filgueira, F. (2009): “*Una reforma híbrida. La política social y laboral en Uruguay de 1985 a 2008*” en *Revista Internacional del Trabajo*, 128 (3).
- Amat, D., Brieger, P., Ghiotto, L., Llanos, M., Percovich, M. (2002): “*La globalización neoliberal y las nuevas redes de resistencia global*”. Departamento de Economía y Política internacional. Cuaderno de trabajo N° 8. Maipú, Argentina.
- Antunes, Ricardo. (1998): “*Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*”. Sao Paulo Ed. Cortez Editora.
- Astori, Danilo. (2004): “*La política económica de la dictadura*”, en Carmen Apratto y otros *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Segunda Parte “*Neoliberalismo en el Uruguay. La política económica de la dictadura*”.
- Azar, P, Bertoni, R, Torreli, M. (2010): “*Evolución de la seguridad social y gasto público social en el Uruguay (1910 -2005)*”. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- Baraibar, Ximena. (2005): “*Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social*”. En *Temas de Trabajo Social*. FCS. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2015): “*De la comunidad al Estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia*”. FCS-UDELAR, *Revista Fronteras* N° 8. Montevideo, Uruguay.
- Barone, V. (1998): “*Globalización y neoliberalismo. Elementos de una crítica*”. BASE Investigaciones Sociales. Documento de Trabajo no. 95. Asunción.
- Behring, Elaine. (2013): “*La política social en el contexto de la crisis capitalista*”. *Revista de Trabajo Social- FCH- UNCPBA*. N°9. Tandil.

- Bentura, Celmira. (2009): “*La sutil y aparente <ingenuidad> del concepto de riesgo en el campo de la salud*”. Revista Fronteras N° 5. Departamento de Trabajo Social. FCS-UDELAR. Montevideo.
- Bentura, José Pablo (2014): “*Los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social*”. Revista Servicio Social e Sociedade. N° 117. Sao Paulo.
- Bentura, J. y Vecinday, L. (2009): “*Cultura, política y sociedad*”. Revista de Trabajo Social N°10. Medellín.
- \_\_\_\_\_ (2016): “*¿Nuevos abordajes sociales? Asistencia y contrapartidas*”. Revista disponible en: [http://columnistas.montevideo.com.uy/uc\\_302436\\_1.html](http://columnistas.montevideo.com.uy/uc_302436_1.html)
- Bentura, J. y Mariatti, A. (2011): “*Orientación y límites de la intervención del Estado: la integración como demarcación de la intervención asistencial*”. X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- Caetano, Gerardo. (2005): “*Introducción general*”, en Caetano, G. (dir.), 20 años de democracia, Uruguay 1985-2005: miradas múltiples, Montevideo, Taurus, 2005, pp. 15-73.
- \_\_\_\_\_ (2005): “*Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de la izquierda*”, en Gerardo Caetano (dir.) 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples. Montevideo: Taurus.
- Castel, Robert. (1986): “*De la peligrosidad al riesgo*”. En Wright Mills, C; Foucault, M; et al. Materiales de sociología crítica. Las Ediciones de la Piqueta. Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1997): “*Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*”. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2010): “*El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*”. Primera edición. Buenos Aires: FCE. Prefacio. Una gran transformación.
- Crespo, E., Revilla, J. y Serrano, A. (2009): “*Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación*”. Psicoperspectivas VIII (2).

- Crespo, E., Serrano, A. (2011): *“Regulación del trabajo y el gobierno de la subjetividad. La psicologización política del trabajo”*. Localización: Psicología social crítica / coord. por Anastasio Ovejero Bernal.
- Danani, Claudia. (2008): *“América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”*. Ciências Sociais Unisinos.
- De Martino, M.; Vecinday, M.: (2011) *“Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individuación, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales”*. Disponible en: <http://studylib.es/doc/4972714/la-política-activa-de-despolitización-creciente.-un-estud...>
- De Martino, M., Cafaro, A., Paulo, L. (2014): *“Para una lectura alternativa de la categoría pobreza en los programas de transferencia de renta condicionada”*. Revista Fronteras N° 8. Departamento de Trabajo Social. FCS-UDELAR. Montevideo
- Delgado, Adriana. (2002): *“Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia”*. Reunión de expertos, CEPAL. Bogotá.
- Dominguez Uga, V. (2004): *“A categoria <pobreza> nas formulações de política social do Banco Mundial”*. Revista de Sociologia e Política, No. 23, Curitiba. Dipsonible en: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>.
- Esping-Andersen, Gosta (1987): *“Los tres mundos del Estado de Bienestar”*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Filgueira, Fernando. (2014): *“Hacia un modelo de protección social universal en América Latina”*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N°188. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Garreton, Manuel Antonio. (2012): *“Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010”*. Santiago de Chile: ARCIS-CLACSO-PROSPAL.
- Giddens, Anthony. (1995): *“Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea”*. Ediciones Península. Barcelona.

- Gutierrez, M. (2014): *“El papel del riesgo en las políticas sociales de la última década en Uruguay”*. Revista Fronteras N° 8. Departamento de Trabajo Social. FCS-UDELAR. Montevideo.
- Hintze, S. y Danani, C. (2011): *“Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010”*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.
- Hobsbawm, Eric. (1999): *“Historia del siglo XX: 1914–1991”*. CRÍTICA – Grijalbo Mondadori, S.A.- Buenos Aires, Argentina.
- Kaztman, Rubén. (1989): *“La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo”*. Revista de la CEPAL N° 37. Santiago de Chile.
- López-Ruiz, O. (2007): *“Ethos empresarial: el <capital humano> como valor social”*. Estudios sociológicos del Colegio de México, vol. 34, núm. 102.
- Mariatti, Alejandro. (2013): *“La política activa de despolitización creciente. Un estudio concreto de los programas de transferencia de renta condicionada del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay”*.
- \_\_\_\_\_ (2014): *“Desarrollo Social despolitizado: "liofilización" e individuación en los PTRC (Programas de Transferencia de Renta Condicionada) en Uruguay”*. XIII Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Mariatti, A., Bentura, P. (2016): *“El ropaje des-socializante de las nuevas políticas sociales: la pobreza como un problema personal y privado”*. Diario Brecha. Montevideo, Uruguay.
- Merklen, Denis. (2005): *“Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática”*. Editorial Gorla. Buenos Aires. Capítulo 4: Una alquimia al revés o como convertir trabajadores en pobres.
- Midaglia, C y Antia, F. (2007): *“La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v.16, pp.131-157.
- Mitjavila, Miriam. (2004): *“Globalización, Modernidad e individualización social.”* Revista Katalysis. Volumen 7, N° 1. Florianópolis.

- Montaña, S., Calderon, C. (2010): *“El cuidado en acción: Entre el derecho y el trabajo”*. CEPAL, Cuaderno N° 94. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Netto, José Paulo. (1997): *“Capitalismo monopolista y servicio social”*. Cortez Ed. Sao Paulo.
- Nun, E. y Madariaga, A., (2010): *“La protección social como problema de coordinación”*. Revista de sociología, N° 23. Universidad de Chile.
- Oddone, Gabriel (2009): *“Crecimiento hacia adentro: 1931-1973”*, en Gabriel Oddone El declive. Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX. Montevideo: Linardi y Risso.
- Ortega, E. (2008): *“El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista”*. Trilce. Montevideo.
- Ortega, E; Vecinday, L. (2009) *“De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social”*. En Revista Fronteras n° 5. FCS-DTS. Montevideo.
- Pastorini, Alejandra. (1999): *“La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad”*. En Temas de Trabajo Social. FCS-UDELAR. Montevideo.
- Pérez, L. y Vecinday, L. (2016): *“De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales”*. Revista Fronteras N° 9, Departamento de Trabajo Social. FCS-UDELAR. Montevideo.
- Pellegrino, Adela; Sapriza, Graciela; Lacuesta, Mariela; Filgueira, Carlos (2004): *“Algunos rasgos de la sociedad”*, en Carmen Apratto y otros El Uruguay de la dictadura 1973-1985. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Programa “Jóvenes en Red” (2013-2014): *“Caracterización de los beneficiarios”*. Dirección Nacional de Educación y Monitoreo (DINEM). Montevideo, Uruguay.
- Repetto, Fabiana. (2010): *“Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos”*. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” N° 47. Caracas.

- Rico de Alonso, Ana. Delgado, Adriana y otros. (2002): *“Familia, Bienestar y Políticas sociales - Un estado del arte”*. Documento Preliminar de consultoría al DABS. Febrero 15. Bogotá, Colombia.
- Ruiz, Esther (2008): *“El Uruguay próspero y su crisis. 1946-1964”*, en Ana Frega et al Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005), Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Vecinday, Laura. (2005): *“El papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizada”*. En: Revista Serviço Social e Sociedade, N° 81, Ed. Cortez, págs. 135-155, San Pablo.
- \_\_\_\_\_ (2017): *“Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del Siglo XXI, ¿hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?”*. Revista Fronteras N° 10, Departamento de Trabajo Social. FCS-UDELAR. Montevideo.

## FUENTES ELECTRONICAS:

---

- ✓ Artículo “Salieron a flote”. Disponible en:  
<http://www.mides.gub.uy/21877/salieron-a-flote>
- ✓ Entrevista a Mariana Drago y Diego Olivera. Disponible en:  
<http://www.mides.gub.uy/18005/jovenes-en-red>
- ✓ Video Institucional “Jóvenes en Red”:  
Parte 1: <https://www.youtube.com/watch?v=aFDEngrq-wU>  
Parte 2: <https://www.youtube.com/watch?v=OX1CrLirVMM>
- ✓ Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE). Sitio web oficial:  
<http://www.ine.gub.uy>
- ✓ Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Sitio web oficial:  
<http://www.mides.gub.uy/>
- ✓ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (S/F): “¿Ni-Ni?: Aportes para una nueva mirada”. Disponible en:  
[http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/21241/1/mtss\\_-\\_nini\\_aportes\\_para\\_una\\_nueva\\_mirada\\_web-2.pdf](http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/21241/1/mtss_-_nini_aportes_para_una_nueva_mirada_web-2.pdf)
- ✓ Ministerio de Desarrollo Social (2013): “¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?”. Serie de documentos: “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Disponible en:  
<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>
- ✓ MIDES (2013): “Salieron a Flote” Experiencia de canotaje. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/21877/salieron-a-flote>

- ✓ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sitio oficial:  
<http://www.undp.org>
  
- ✓ Diario “El País” (2015): “A la caza de los jóvenes NI-NI”. Plan Jóvenes en Red del Mides atiende a 5.400 ni-ni. En todo el país hay 31.000 que no estudian ni trabajan. Disponible en:  
<https://www.elpais.com.uy/informacion/plan-jovenes-red-mides-atiende.html>