

# Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los derechos humanos

**Aportes a partir del análisis de los programas:  
“Construyendo Rutas de Salida” y “Uruguay Integra”– MIDES  
–Dirección Nacional de Políticas Sociales– Uruguay (2005–2009).**

Adela Claramunt Abbate

## Resumen

Este artículo intenta problematizar el enfoque que centra el desarrollo de las políticas sociales en la atención de la exclusión social, a la vez que concentra su atención en los aspectos subjetivos de ésta. Se parte para ello del análisis de dos programas fuertemente interrelacionados que brindan insumos para reflexionar acerca de sus luces y sus sombras, de sus aportes y limitaciones. La riqueza de estas experiencias y los aprendizajes que han generado deben a su vez posibilitar la ampliación de la mirada para ver el bosque, así como las raíces profundas de sus árboles. Se requiere preservar la lectura que valore los procesos microsociales a la vez que los sitúe en su contexto más amplio y en la integralidad de las necesidades humanas, no olvidando dónde se originan los procesos que buscamos transformar.

## Introducción

Es sabido que los Trabajadores Sociales –así como muchos otros profesionales– nos desempeñamos fundamentalmente en el ámbito de las políticas sociales, contribuyendo en su ejecución y evaluación, así como asesorando a los decisores políticos en su diseño. Esta es una de las razones por las que las diferentes expresiones propias de la “cuestión social” y los sujetos partícipes de las mismas, son de nuestro especial interés para desarrollar procesos estrictamente interventivos como investigativos, aportando en la producción colectiva de conocimientos y en la transformación de la sociedad en que vivimos, apuntando a generar en ella las condiciones

necesarias para el desarrollo pleno de todas las personas.

En el mismo sentido nos importan las políticas públicas que se desarrollan y que impactan en el conjunto de la población, pero muy especialmente en los sectores subalternos más sensibles y vulnerables a toda intervención en lo social, dado que sus derechos han sido históricamente socavados o directamente no se han realizado en la práctica.

Atendiendo los aspectos antes señalados, visualizamos que desde hace más de dos décadas en nuestro país asistimos a una preocupación pública vinculada a la necesidad de intervenir con relación a los procesos de

exclusión social, la que ha contribuido –junto a otras razones que no profundizaremos aquí– a desarrollar políticas sociales focalizadas en los sectores de la sociedad “excluidos” sobre todo del mundo del trabajo (y sus protecciones) y de los espacios institucionales que posibilitan el acceso a ciertos derechos, tales como la atención de la salud, la educación y la vivienda.

Se han desarrollado múltiples propuestas cuyo foco es la exclusión social, y por ende su población objetivo, está conformada por los más desfavorecidos dentro de la sociedad en lo que refiere a la distribución de las distintas formas que adquiere el poder. Cabría preguntarse qué consecuencias tiene pensar las políticas públicas centrándose en este enfoque, políticas focalizadas que al parecer poco han obtenido en términos de realización de los derechos humanos de estos sectores de la población, así como de sus derechos de ciudadanía en el sentido de habilitar una efectiva integración social.

En procura de contribuir a problematizar estas propuestas –considerando tanto sus alcances, logros, como sus límites– hemos seleccionado algunos programas sociales desarrollados en el último quinquenio. Nos proponemos aquí presentar un ensayo de análisis de una línea de política pública apuntando a visualizar sus interconexiones con los esfuerzos colectivos por hacer efectivos los derechos humanos. En este sentido efectuaremos finalmente una serie de reflexiones que a modo de “recomendaciones” intentan aportar en la construcción de propuestas a futuro.

## 1. Breve presentación de la política pública seleccionada

Se selecciona para este trabajo de análisis los programas “Uruguay Integra” y “Construyendo Rutas de Salida”, este último como antecedente inmediato del primero, ambos generados por el primer gobierno nacional en manos del Frente Amplio (definido como coa-

lición política de izquierda o también, como de orientación progresista<sup>1</sup>).

Se trata de programas sociales que se ubican dentro de lo que podemos denominar como política asistencial<sup>2</sup>, destinada a sectores sociales desposeídos: económica, social e institucionalmente y a los que en términos genéricos se los define como indigentes<sup>3</sup>, extremadamente pobres o en situación de vulnerabilidad social.

El seleccionado es un programa –o mejor dicho dos programas que tienen líneas de continuidad y de cambio uno con el otro– que se desarrollan desde el Ministerio de Desarrollo Social creado en el año 2005 (en adelante MIDES) primeramente como parte del denominado Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y desde el año 2008 a la fecha, como componente del Plan de Equidad.

El cometido central de la línea de política pública seleccionada puede ser definido como el desarrollo de procesos socioeducativos y promocionales con la población destinataria, con un enfoque que indica centrarse en lo que algunos autores denominan como desarrollo del capital humano y social de los sujetos. Se propone brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a quienes participan del mismo. Se encuentra predominantemente centrado en los aspectos subjetivos, de quienes viven estas situaciones

1 En el programa partidario propuesto para las elecciones del 2004 uno de los temas priorizados fue el social y para enfatizar su relevancia, se lo presentó públicamente con la denominación de “Uruguay Social”. Allí se puso de manifiesto que la coalición de izquierda se comprometía a buscar nuevos parámetros públicos que favorecieran la integración social, un reajuste de las políticas sociales, a las que se le imprimiría una cierta orientación universalista e integral, que se articularía con algunas acciones focalizadas en la atención de situaciones sociales más urgentes (Vázquez, 2004).

2 Estos programas se inscriben dentro de una política asistencial, más allá de que como veremos, sus objetivos y contenidos son básicamente promocionales y socioeducativos, los que desde cierta perspectiva que confunde asistencia con asistencialismo, podrían llevar a pensar que no se trata estrictamente de una política asistencial.

3 La indigencia se define teniendo en cuenta el nivel de ingresos, que ni siquiera alcanza a cubrir la canasta mínima de alimentación, es decir la necesidad de subsistencia o sobrevivencia de los sujetos.

de carencia, los que podrían estar incidiendo en la situación o en la historia de indigencia, pobreza y vulnerabilidad social, ya sea para permanecer en la privación, como para salir de ella.

### 1. A. Problema que dio origen a la política

Una vez creado el MIDES al asumir el gobierno en marzo de 2005, implementa “[...] el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) con el objetivo de hacer frente a la situación de emergencia social presente en nuestro país” (documento interno de evaluación de Construyendo Rutas de Salida, material inédito). Esta es la primera constatación acerca del punto de partida de la propuesta de desarrollar el llamado Plan de Emergencia, del cual forma parte el programa Construyendo Rutas de Salida: se estaba ante una situación de emergencia social, en el sentido de que había un importante número de integrantes de nuestra sociedad en condiciones infrahumanas y con mínimas posibilidades de salir por sí solos y por las oportunidades del mercado de dicha situación<sup>4</sup> (apuestas propias del mercado—centrismo de las propuestas neoliberales de los 80 y los 90 o del también llamado Estado capitalista neoclásico). Este

Plan de Emergencia desarrolló hasta fines del año 2007 una serie de programas sociales además del que es objeto de análisis de este documento, a saber: Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay, Programa de Emergencia Sanitaria, Programa de Atención a los Sin Techo, Programa de Mejoramiento del Hábitat y Programa de Asistencia Alimentaria.

En el 2005 “en lo que hace a los programas de inclusión social, el escenario era de alta fragmentación y con múltiples vacíos. En el primer caso, esto implicaba la baja o nula coordinación entre actores del Estado y la sociedad civil vinculados a las mismas temáticas. El segundo aspecto hace referencia a la existencia de situaciones de desintegración y vulnerabilidad social que no encontraban respuestas en el entramado institucional existente” (Publicación del Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009: 115).

Aquí aparecen otros elementos del diagnóstico del que se parte: se reafirma la existencia de situaciones sociales críticas, se identifican carencias desde el Estado para su atención, vacíos institucionales (de propuestas que se hicieran cargo de la problemática) y particularmente la alta fragmentación de la institucionalidad existente.

Por otra parte, dentro de los sectores sociales atendidos por el PANES, se identifican diversas situaciones que hablan de una heterogeneidad de sus destinatarios, lo que requiere el desarrollo de estrategias diversas. En términos generales y a punto de partida se establece la existencia de dos grandes grupos de situaciones:

“a) la de aquellos que nunca han trabajado y/o son analfabetos ya sea por no haber concurrido a centros educativos, por bloqueos psicológicos o por desuso y/o carecen de toda motivación, b) la de quienes han quedado desempleados más recientemente y/o han cursado algunos estudios y/o están motivados para salir de su situación actual” (Documento inédito del MIDES: “Pensando juntos caminos de inclusión”).

4 En este sentido el economista Daniel Olesker, hoy Ministro de Salud Pública, plantea en el 2009: “*Asumimos el gobierno en 2005, luego de una de las crisis más graves de la historia del país. Pero es necesario tener en cuenta que la herencia recibida por el gobierno frenteamplista no fue sólo el efecto de una crisis, sino el resultado de un modelo de desarrollo liberal, aperturista, concentrador y excluyente (LACE) generado desde 1968 a 2000 y tan sólo agravado por la crisis de los años 2000 al 2003*”. Este modelo que Olesker denomina LACE permitió un crecimiento económico relativamente sostenido, muy dependiente de la acumulación capitalista mundial y particularmente sensible a los cambios en el contexto internacional. Tuvo un carácter fuertemente centralizador de las fuerzas productivas con un predominio claro de los grandes capitales nacionales e internacionales en el proceso económico. El desarrollo fue claramente concentrador con una pronunciada caída del salario real y la precarización del trabajo. Tuvo a su vez efectos de exclusión y fragmentación social en términos de ingresos, de acceso a la salud, de calidad de la educación, de calidad y localización de la vivienda y de derechos de la seguridad social. Según datos que cita Olesker en base al INE, en el 2004 el 3,6 % de la población era indigente y el 32% era pobre, porcentajes inéditos para la sociedad uruguaya.

Entre otras hipótesis se plantean además las siguientes:

*“El trabajo es, sin duda, una importante herramienta en el camino de propender al desarrollo y consolidar la inclusión social, pero no es la única” [...] “Los procesos inclusivos requieren un trabajo de construcción de vínculos a partir de la realidad concreta, siendo dicha construcción imprescindible a la hora de pretender respuestas positivas de los y las participantes” (Ídem texto anteriormente citado).*

En las entrevistas realizadas y documentos de carácter interno del MIDES se detecta una preocupación por la existencia de fuertes procesos de exclusión social en nuestro país. Esta es entendida como el proceso vinculado a una multiplicidad de variables complejas (la familia y sus características, el trabajo, la comunidad, el ambiente en que se vive, el uso del tiempo, etc.) que afectan de una manera integral a las personas y familias que las viven, dentro de una realidad social y temporal particular. Así se afirma:

*“Es indudable que el factor económico es un factor que incide profundamente pero es necesario posicionar otras dimensiones como la política, la cultural, social y simbólica. La exclusión social se define como un proceso dinámico que posee una superposición de problemas entrelazados (falta de derechos sociales, dificultades para hacerse cargo de la realidad que los atraviesa y una imagen desvalorizada de sí mismos) y por lo cual intervenir se hace complejo ya que se han construido efectos subjetivos profundamente devastadores que dificultan las rutas posibles de salida” (Pensando juntos caminos de inclusión, material inédito).*

En el diagnóstico de partida se identifica a la exclusión social como proceso, por lo que la inclusión es vista también como tal. Al mismo tiempo se afirma que para comprender la noción de exclusión se requiere vincularla con la de integración social. Aparece un énfasis en los aspectos relacionales y en los procesos de construcción histórica que llevan

a la exclusión en la medida en que ordenan las diferencias sociales y establecen distintos procedimientos de expulsión y rechazo. Esto es lo que conduce a la decisión de trabajar la inclusión social desde espacios que habiliten a los involucrados a ser efectivamente sujetos de dicha inclusión, por lo que se trabajará en dimensiones de orden fundamentalmente simbólico.

## 1. B. Organización de la política

El programa social Construyendo Rutas de Salida se desarrolló a través de procesos de coparticipación del Estado (MIDES) y organizaciones sociales (sociedad civil) conformando modalidades del llamado mix público–privado de prestación de programas y servicios sociales. El MIDES realizó convocatorias públicas (llamados) a organizaciones sociales de todo el país, para que presentaran “proyectos socioeducativos y comunitarios apuntando a la promoción de la inclusión social de las personas que reciben el ingreso ciudadano.” Es decir que la participación de los ciudadanos como destinatarios de este programa fue en su definición, una contrapartida relativa al acceso al Ingreso Ciudadano, como lo fue también el control de la salud de niños y adolescentes del hogar beneficiario y su acceso a los centros educativos (particularmente la educación primaria).

El Estado transfirió fondos económicos a las organizaciones sociales seleccionadas para que ejecutaran las propuestas respectivas en el marco del Programa. La duración de los proyectos se extendía por 6 meses<sup>5</sup>, conformándose grupos de 25 integrantes, los que desarrollaban 6 horas semanales de actividades educativas y 4 horas semanales de actividades de vinculación social. A este trabajo fundamentalmente grupal y debido a la complejidad de muchas situaciones detectadas, se agregó el seguimiento y orientación de situaciones individuales o familiares, así como su derivación y/o coordinación con or-

5 Posteriormente se extienden a 8 meses de duración, habiendo variaciones según los proyectos y localidades.

ganizaciones especializadas, en caso de considerarlo pertinente.

La transferencia de dinero a las organizaciones sociales se efectuó en diferentes partidas destinadas a solventar gastos de funcionamiento y de retribuciones personales de los equipos técnicos. Estos debían ser de carácter interdisciplinario y contar con no menos de tres integrantes.

El Estado monitoreó el desarrollo de las actividades programadas y la rendición de cuentas de los fondos transferidos. Este proceso de monitoreo fue modificándose a través del tiempo, vinculado a los procesos de gestación y afianzamiento del personal destinado desde el Estado a la dirección intermedia de este programa y al seguimiento de la ejecución del mismo. En este sentido se pasó de un monitoreo más frágil y distante a otro aparentemente más sólido en las directivas y en la capacidad estatal para dar respuestas a los diferentes actores asociados al programa en todo el país.

Los principales ejes en relación a los cuales se desarrolló Construyendo Rutas de Salida<sup>6</sup> son los siguientes:

a) Problematización y reflexión acerca de la realidad personal y social de los participantes. Se trabaja en este sentido en actividades de promoción del pensamiento crítico en relación fundamentalmente a la realidad vivida (individual, familiar y social), al reconocimiento de sus necesidades, el análisis de sus posibles satisfactores y el conocimiento y ejercicio de derechos.

b) El segundo eje jerarquizado en este Programa es el de promover el desarrollo de aptitudes y actitudes que faciliten la inserción laboral. Se incluyen distintas líneas de acción que buscan estimular el pensamiento abstracto, con una clara relevancia del desarrollo del lenguaje como mecanismo para potenciar la posibilidad de pensar y problematizar acerca de la realidad social en la que estamos insertos. Se promueve la lectoescritura y el desarrollo

de la lógica matemática, como herramientas indispensables para la integración social de los "protagonistas"<sup>7</sup> de este Programa.

c) El tercer eje apunta a procesos de revalorización del trabajo. En este sentido se busca analizar la situación del empleo y reflexionar en lo que hace a las potencialidades personales de los participantes. Según las características de los grupos conformados se apunta a avanzar en la elaboración de proyectos tanto de capacitación como de conformación de emprendimientos productivos.

d) El cuarto componente trata de la promoción de la concreción de los compromisos que los destinatarios del PANES asumen al recibir el Ingreso Ciudadano a saber: control y cuidado de la salud de niños, adolescentes y embarazadas e integración al sistema educativo de los niños y adolescentes integrantes de los hogares.

e) El quinto aspecto del Programa refiere a la participación en actividades comunitarias o de vinculación social.

f) Este último componente apunta a estimular y apoyar el surgimiento, desarrollo y consolidación de redes sociales locales en las cuales se integren los participantes de los grupos. Se prevé que estos espacios colectivos locales actúen como sostén o soporte de los participantes del Programa una vez que este haya finalizado, de modo de mantener y afianzar los logros alcanzados.

En este Programa con las características antes descriptas, participaron cerca de 17000 jefes y jefas de familia en casi 800 grupos en todo el país. Se realizaron cuatro convocatorias a organizaciones de la sociedad civil, las

6 Esta descripción de los ejes componentes del Programa es extraída del material aún inédito "Pensando juntos caminos de inclusión" de la Dirección Nacional de Políticas Sociales.

7 Es de hacer notar que desde el MIDES el discurso oficial empleó esta forma de referirse a los destinatarios del PANES como "protagonistas": se señalaba explícitamente que se los veía como protagonistas en el sentido de que se buscaba incluirlos como sujetos o agentes de su propia integración social o de la transformación de su realidad. Entendemos que más allá de la intencionalidad, la denominación resulta excesivamente distante de las posibilidades efectivas de estas personas de incidir en su realidad y de ser efectivamente protagonistas, formando parte de los actores que tienen el poder sociopolítico de decidir acerca de los caminos a seguir en busca de una sociedad más justa y democrática.

que posibilitaron la implementación de los grupos, líneas de acción o ejes de trabajo previstos<sup>8</sup>.

### 1. C. Evolución en el tiempo

Las innovaciones que se incorporan dentro de la propia propuesta de Construyendo Rutas de Salida, se relacionan –según se desprende de las entrevistas– a las necesidades sociales que se detectan y recogen durante el propio desarrollo del Programa, a la vez que los técnicos que dirigen y monitorean la ejecución del mismo, van visualizando nuevas posibilidades de implementación y/o refor-

zamiento de las propuestas iniciales, las que conforman la base general de la que parten para acercarse a la población y las diferentes realidades de las distintas localidades del país.

Un momento de inflexión está dado por la finalización (prevista desde el comienzo) del PANES y la implementación del denominado Plan de Equidad, proceso con el que el Programa que venimos analizando pasa a ser uno de sus componentes, como dispositivo de complementación de otras estrategias asistenciales y de una propuesta global que apuntaría a reforzar la universalización del conjunto de derechos sociales y a fortalecer la institucionalidad que dará soporte a los mismos.

El Plan de Equidad es diseñado en su formato actual y aprobado durante el año 2007, incluyéndoselo desde el punto de vista presupuestal, en la rendición de cuentas 2008. Es en esta coyuntura que el Programa Construyendo Rutas de Salida pasa a denominarse Uruguay Integra, manteniendo sus objetivos y estrategias centrales y fortaleciendo el proceso de cambios que ya se venían perfilando, como señaláramos en párrafos anteriores. Este programa preserva el carácter netamente socioeducativo y su énfasis en los procesos subjetivos de los participantes, así como su perfil de trabajo comunitario: *“Que apuesta a la promoción y generación de vínculos, habilidades y herramientas que permitan una auténtica modificación cultural de cara a una sociedad más democrática e inclusiva”* (Consejo Nacional de Políticas Sociales: “De la emergencia a la equidad”, 2009).

En lo que refiere a su población objetivo ésta se amplía, dirigiéndose no sólo a los adultos en situación de pobreza extrema y/o en condiciones de vulnerabilidad social, sino que incorpora a personas de otra condición socioeconómica<sup>9</sup>, cuestión que como ya señalamos venía paulatinamente planteándose en CRS. Por otra parte, la participación de las personas en las actividades se realiza de

8 Por otro lado, se llevaron adelante otros tipos de convocatorias de carácter especial que tuvieron como destinatarios sectores poblacionales específicos: adolescentes, jóvenes, padres y madres de los Centros CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia) perciban o no el Ingreso Ciudadano, adultos que desean capacitarse y residentes de zonas con baja densidad poblacional (pequeñas localidades y áreas rurales) las que se desarrollaron con fuerte coordinación con Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. A partir de una experiencia específica que se desarrolló en la ciudad de Chuy, departamento de Rocha, y que estuvo dirigida a jóvenes entre 18 y 29 años, beneficiarios del PANES, en la que se llevó adelante un proceso de encadenamiento del Programa Rutas de Salida con una experiencia de capacitación laboral en convenio con el Programa PROJOVEN del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se llevaron adelante otros acuerdos interinstitucionales. Estos tuvieron características similares al anteriormente citado, en el sentido de encadenar procesos iniciados en Construyendo Rutas de Salida con otros espacios especializados en la capacitación laboral. Así se formalizó también un acuerdo entre el Instituto Nacional de la Juventud (MIDES) y el CECAP (Centro de Capacitación y Producción) perteneciente a la órbita del Ministerio de Educación y Cultura para que aproximadamente 125 adolescentes entre 15 y 18 años, provenientes de hogares de mayor vulnerabilidad, en los departamentos de Rivera, Treinta y Tres, Paysandú, Colonia y Maldonado, se capaciten en diversos oficios. En esta experiencia desarrollada dentro de las modalidades “especiales” que comienza a implementar en su última fase CRS, aproximadamente un 25% de los participantes no es población beneficiaria del Plan de Emergencia, sino que aunque en situación de pobreza, ésta no es extrema.

Por otra parte, con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) a través del Consejo de Educación Técnica Profesional–Universidad del Trabajo del Uruguay, se implementa una experiencia piloto dirigida a destinatarios del PANES, dándole prioridad a quienes tengan más de 45 años de edad, no tengan hijos y hayan aprobado primaria completa. Aquí se realizó una capacitación en diferentes áreas: gastronomía, carpintería, confección de prendas de ropa, jardinería y albañilería.

9 Se explicita que el programa está dirigido a jóvenes y adultos (mayores de 18 años) hombres y mujeres, sin importar el nivel de estudios que hayan alcanzado.

manera voluntaria y no como contrapartida de las prestaciones económicas recibidas<sup>10</sup>.

Otros cambios tuvieron que ver con la incorporación y afianzamiento de otros objetivos: promoción de la integración y participación en las redes locales, fortalecimiento de iniciativas de inserción social y cultural y de la autonomía, buscando estrategias que las sostengan en el tiempo; promoción de procesos orientados a revertir inequidades sociales asociadas a aspectos de género, generacionales y geográficos.

En 2008 se hizo el primer llamado para que se presentaran propuestas a ser desarrolladas en localidades rurales, en la búsqueda de llegar a zonas con muy escasas oportunidades de acceder a espacios de participación social. Durante ese año y entre las iniciativas de localidades urbanas y rurales se conforman 192 grupos en total, los que incluyeron unas 2880 personas (Ídem). A estos se añaden 33 grupos de padres y madres de niños que asisten al Plan CAIF.

En el 2009 se realiza un nuevo llamado a organizaciones de la sociedad civil, en el que se dio prioridad a las zonas rurales, a partir del cual se conforman 74 nuevos grupos. Al mismo tiempo se conforman 24 grupos con financiamiento de Naciones Unidas, donde se enfatizó la articulación interinstitucional, especialmente con UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay) en la línea de capacitación para el trabajo. Es de recordar que este tipo de propuestas ya habían aparecido en CRS.

Según se consigna en los documentos de difusión pública desde el 2008 hasta noviem-

bre de 2009 participaron en este programa un total de 5165 jefas y jefes de hogar.

Otra innovación de esta fase más reciente del Programa que analizamos, es la relativa a la implementación de lo que se ha denominado como Propuestas Locales. Estas surgen de espacios de articulación a nivel local, especialmente de las Mesas Interinstitucionales, las que implementan desde el diagnóstico de situación hasta la ejecución de proyectos presentados en base a las necesidades detectadas localmente. Inicialmente se trató de iniciativas locales que demandaron respuestas al Programa y dieron lugar a la concreción de esta nueva modalidad de intervención social. A fines del 2009 se han concretado unas 30 Propuestas Locales en todo el país.

#### **1. D. Resultados de estos programas sociales e impacto relativo estimado**

Existe en el MIDES una Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) que va siguiendo la implementación de los Programas analizados. Al momento de realizar el estudio exploratorio previo a la elaboración de este documento (fines del 2009) se accede fundamentalmente a material de evaluación del primer programa social implementado: CRS, quedando pendiente aquí la consideración de los aportes de la DINEM en la evaluación de UI.

Es de recordar que CRS es un componente del PANES en el que se observan –según la DINEM– como principales efectos, los siguientes:

*“1. Fuertes: una primera dimensión que hace a la subjetividad de los protagonistas (autoestima, confianza, motivación, auto-presentación, opiniones).*

*2. Débiles: una segunda dimensión, mediada por los programas promocionales, está dada por la inclusión social (acceso a servicios de salud, aumento en las redes sociales, participación social) y en la incorporación de una cultura de derechos (conocimiento– ejercicio).*

10 Si bien esto aparece claramente formulado en el discurso como un cambio sustantivo en la política, es de hacer notar que en CRS no hubo un esfuerzo claro y contundente en plantearlo como una exigencia efectiva para acceder al Ingreso Ciudadano. Según se desprende de las entrevistas, estas contradicciones se vinculan a diferentes posicionamientos a la interna del elenco político y técnico que debió implementar esta línea de política social. Más bien el requisito apareció como parte de la convocatoria a participar del programa y en cierta medida para evitar, lo que los equipos técnicos locales detectaron como conflictos entre los destinatarios del Ingreso Ciudadano (“los que cumplen y van al grupo y los que se quedan tomando mate en la casa”).

3. *Casi nulos: Una tercera dimensión, donde mayoritariamente no se observan efectos, está dada por condiciones estructurales (educación, vivienda, confort). En lo que hace al trabajo se observan efectos del PANES sobre la informalidad, tales como se ha observado en otras políticas de transferencias condicionadas"... "Si entendemos estos logros como centrales en sí mismos y como punto de partida para generar otros cambios que permitan modificar las condiciones objetivas, el principal desafío es, entonces, su sostenibilidad"* (Presentación pública de la evaluación de la DINEM a fines del 2007).

Además de estos efectos generales del PANES y de acuerdo a los objetivos específicos que se propuso el Programa CRS, los resultados de su desarrollo son los siguientes:

–a) *Aumento en el conocimiento de derechos y en instancias/lugares para demandarlos.* Los principales logros se dan en términos del conocimiento acerca de los derechos laborales y los asociados a superación de las situaciones de violencia doméstica.

–b) *Problematización de las situaciones de violencia doméstica* (tanto propias, como cercanas) generando capacidad colectiva para la denuncia de situaciones y superación de las mismas.

–c) *Aumento de la participación social.* En términos relativos los hombres aumentan su participación en todas las instancias, incluyendo las educativas del propio Programa; por otro lado las mujeres modifican cualitativamente la participación, acrecentando su vinculación en espacios vecinales o barriales.

–d) *Adquisición en términos de lectoescritura y lógica matemática.* Los mayores progresos se observan en el manejo de la lectoescritura en el caso de los varones y en la capacidad para sumar y restar en el caso de las mujeres.

–e) *Adquisición de competencias transversales, genéricas o sociales.* Estas refieren a la adquisición o reforzamiento de pautas de comportamiento vinculadas a la iniciativa

para la búsqueda de trabajo, normas sociales, puntualidad, aspecto físico y formas de expresarse.

–f) *Se genera en los participantes un fuerte impulso* (en términos de voluntad y acciones concretas) *para encontrar o generar rutas de salida a su situación:* sin embargo, se da en un marco de condicionantes que lo debilitan y ponen en riesgo la sostenibilidad y concreción de esos impulsos.

Estos no pudieron acompañarse con respuestas institucionales acordes a las iniciativas de los participantes (como por ejemplo: apoyos suficientes y a tiempo a emprendimientos productivos o de prestación de servicios) o no tuvieron un correlato en el aumento de las oportunidades laborales en el mercado de trabajo para estos sectores desposeídos de la población. A su vez las redes generadas en el marco del programa (de carácter débil y de proximidad en el territorio donde habitan, no supusieron aumento de los recursos con los que ya contaban los participantes) no son una base suficientemente sólida para mantener el impulso inicial.

–g) *Importante ganancia en términos de inclusión primaria* (acceso a servicios, en particular de salud y dentro de estos se destacan los odontológicos). Implicaron un fuerte impacto en términos de autoestima y presentación, las que brindan confianza a los participantes principalmente en la búsqueda de trabajo.

Entre los cuestionamientos planteados por los grupos de la sociedad civil convenientes para la realización de estos programas, se señalan la escasa duración prevista para el desarrollo de cada proyecto específico, que no acompaña las necesidades de los destinatarios, aunque se extendieron pasando de 6 a 8 meses. Por otra parte plantean dificultades para dar respuestas desde el MIDES a los planteos que se realizan, siendo muchas las demandas para la capacidad del equipo central. También se señalan las dificultades de

articulación dentro del propio MIDES entre diferentes programas y con otros organismos del Estado. Estos aspectos que surgen de las evaluaciones, se habrían ido superando en la medida en que el MIDES amplió sus capacidades, incorporando el equipo de supervisores técnicos en el territorio y consolidando a su vez el equipo de trabajo en número y experiencia.

Finalmente señalamos que en la publicación del Consejo Nacional de Políticas Sociales (octubre 2009:123) se sintetizan los siguientes impactos de los diferentes programas de inclusión social: *“se ha contribuido al fortalecimiento del tejido social compuesto por redes familiares, comunitarias, laborales y sociales en general, además de fortalecer el desarrollo de capacidades personales y colectivas de ciudadanos que han estado en larga situación de exclusión”*.

## **2. Reflexiones finales y recomendaciones como hipótesis de trabajo futuro respecto al diseño de los programas seleccionados y a sus problemas**

Planteamos en primer lugar la necesidad de que estos programas avancen en el desarrollo de sus estrategias al mismo tiempo que se inscriban en un contexto de desarrollo de políticas públicas en general, que habiliten las condiciones básicas necesarias para la integración social. Nos referimos a asegurar los “zócalos” o las bases, que al decir de Robert Castel (1997, 2003, 2004) conforman los soportes o requerimientos básicos para lograr efectivamente la integración social de todos quienes componen la sociedad. Se incluye aquí la ampliación –en cantidad y calidad– y articulación de políticas sociales, entendidas éstas en su sentido restringido (educación, salud, seguridad social, vivienda) pero también de políticas ambientales, económicas, tributarias, productivas, de generación y protección del empleo (finalmente también sociales), que habiliten caminos efectivos para dicha integración, lo que implica la concreción paulati-

na de los derechos humanos en toda su amplitud para el conjunto de la población.

Partimos aquí de la idea de que hoy Uruguay Integra (así como su antecedente Construyendo Rutas de Salida) conforma un programa que constituye un aporte, pero en sí mismo y por sí solo, no resuelve la situación de partida que provoca su gestación como programa social. Contribuye, especialmente en las dimensiones subjetivas vividas por los propios afectados por los procesos de vulnerabilidad y desafiación social, pero requiere de su complementación y articulación con otros programas y procesos, fundamentalmente aquellos que remiten a las condiciones materiales de vida (trabajo, salario, seguridad social, vivienda, infraestructura urbana y rural) y con el acceso a una educación y atención de la salud de calidad. Si éstos no se hacen efectivos, la participación socio-política se ve afectada seriamente y con sentido negativo, cuestionando las bases de nuestra democracia.

Remitiéndonos a otros aspectos de la instrumentación de los programas analizados, parece necesario profundizar en la articulación institucional –dentro del propio MIDES– con otros Programas sociales con los que ha existido mínimo o nulo vínculo. En este sentido llama la atención la falta de articulación con Uruguay Trabaja (programa de empleo transitorio, que incluye espacios de capacitación y formación en derechos). Uruguay Integra podría ser pensado como antesala o fase posterior –según los grupos y sus necesidades– de Uruguay Trabaja, para preparar y pensar juntos caminos para la inserción laboral en sentido estricto.

Se debería tender a pensar entrelazamientos con otros programas existentes u otros a crearse, que permitan ensamblar estos procesos incipientemente desencadenados, a otros de más largo aliento, que incluyan capacitación para el trabajo en rubros y oficios que admitan a nuevos trabajadores, según las zonas en que se implementen, así como su conexión con empresas privadas u organismos del Estado que demanden trabajadores.

Así también se requiere profundizar la articulación interinstitucional con programas de otros Ministerios e Intendencias Municipales, con fuerte vinculación a las necesidades que indican tener los sectores de población a la que están destinados estos programas: como por ejemplo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, así como diversas entidades vinculadas a la educación formal y no-formal, que posibiliten construir itinerarios que habiliten efectivas “rutas de salida” de las situaciones de mayor vulnerabilidad o de la exclusión social propiamente dicha. Esto en el entendido que se requieren, además de los dispositivos implementados en este Programa, su vinculación con otras instancias, espacios y procesos, para que esta población tenga efectivas alternativas de salida de su situación actual. Lo anterior contribuiría a fortalecer la capacidad estatal de atender las necesidades de esta población y desarrollar procesos de más largo aliento con personas y familias en general fuertemente postergadas por nuestra sociedad, las que para avanzar en sus posibilidades de superación requieren de apoyaturas sólidas y más extendidas en el tiempo.

Por otro lado, se deberían generar las posibilidades efectivas de que los destinatarios actuales de estos programas se amplíen y pertenezcan a otros sectores sociales con menos dificultades socioeconómicas y educativas, de modo de tender a ampliar el acceso a estos servicios socioeducativos, al mismo tiempo que generar lazos sociales entre grupos populares o sectores subalternos, que hoy viven con diferente grado de agudeza dicha subalternidad social (quizá generar espacios de esta naturaleza con diversos sectores sociales: trabajadores integrados, vulnerables y desafiados en palabras de Castel). A partir de esta heterogeneidad en la conformación de los grupos con que se trabaje, se podría aspirar a disminuir las brechas sociales, compartiendo espacios comunes de formación socio-política y de intercambio sociocultural, limitando a su vez, las luchas de “pobres

contra pobres” por los recursos socialmente generados, aumentando la capacidad humana del asociativismo y la construcción colectiva de alternativas para mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto.

En este sentido podríamos afirmar que una de las cuestiones a problematizar en los Programas analizados, es el trabajo focalizado exclusivamente en los sectores de extrema pobreza e indigencia, también denominados excluidos o desafiados (como prefiere denominarlos Robert Castel). Esto contiene problemas de diferente índole, particularmente que refuerzan el aislamiento, la estigmatización y la dependencia de los destinatarios de los programas sociales, contrariamente a las intencionalidades explícitamente planteadas. Suelen desestimular la posibilidad de enfrentar y transformar su situación de privación, pues en la medida en que se logra mejorar o directamente salir del circuito de la exclusión, se pierde el acceso a los subsidios económicos y servicios que vienen “recibiendo” desde el Estado, ya que para preservarlos deben ser indigentes y demostrarlo.

Por otro lado, estas estrategias focalizadas contribuyen a generar redes sociales entre personas y grupos muy carentes, manteniéndolos en circuitos que conforman verdaderas islas de pobreza, las que no habilitan efectivamente a generar suficientes soportes de proximidad, ya que todos comparten la misma condición de vulnerabilidad y fragilidad social. Quizá en el marco del Plan de Equidad como política que tiende a la universalidad, se logre avanzar en el sentido de superar la focalización como criterio rector de estos programas.

Entendemos entonces, que hasta el momento estas propuestas no logran superar claramente el enfoque de trabajar con los excluidos, en vez de trabajar en procesos efectivos de integración social. Esto último implicaría –desde la óptica de los programas analizados– desarrollar espacios socioeducativos, pero de conformación social heterogénea, y donde estas propuestas hasta ahora desarrolladas serían aceptables como parte de un proceso, de un camino o circuito que

luego lleva a otros espacios, en los que también se pueden compartir deliberaciones, debates, construcción de alternativas en forma conjunta y colectiva, pero con grupos o sectores sociales no tan vulnerables o excluidos del trabajo y de los sistemas de protección social. Esa heterogeneidad habilita espacios más viables de emancipación de los sujetos involucrados, en contacto y trabajando con otros núcleos de la-clase-que-vive-del-trabajo (siguiendo el concepto de Antunes, 2005), conjuntamente. El supuesto de base es que la heterogeneidad de los destinatarios o “protagonistas” de estos programas, habilitaría espacios de integración social y de encontrar en otros “el espejo” en que mirarse en la búsqueda de superación de las condiciones de vida que hoy los afectan negativamente, generando redes sociales más amplias y circuitos de vínculos que faciliten la incorporación y mantenimiento en el mundo del trabajo y sus protecciones.

Otro aspecto a estar atentos en el desarrollo de programas de esta naturaleza, es el de enfatizar excesivamente los componentes exclusivamente subjetivos presentes en la indigencia y en la exclusión social; esto conlleva el riesgo de “psicologizar” los problemas sociales de raigambre estructural, política y económica, individualizando o familiarizando la responsabilidad por las carencias o problemáticas sociales vividas. Así como también encierra el riesgo de tender a buscar apoyaturas en la “comunidad” en un momento histórico en que los lazos de proximidad barrial se han debilitado acompañando los cambios societales más amplios. Es decir que se corre el riesgo de perder de vista la responsabilidad colectiva de toda la sociedad en relación a las condiciones de vida de esta población; así como resulta factible olvidar, que todas las personas por el sólo hecho de ser tales, tienen el derecho a encontrar en sociedad las condiciones necesarias para su pleno desarrollo como seres humanos. Y todo ello más allá de ser parte de un determinado grupo o clase social. Situación ésta muy alejada de las condiciones que al menos, en las últimas

tres décadas ha generado nuestro país.<sup>11</sup> Este constituye otro argumento para recomendar avanzar en un reforzamiento del desarrollo de políticas públicas más amplias con impacto directo en estas situaciones sociales a las que estos Programas están destinados a atender, como señalábamos al comienzo de este apartado. Es de subrayar que no estamos aquí afirmando la inutilidad de los programas analizados, sino reflexionando y buscando aportar en el análisis de sus posibles efectos y riesgos, así como acerca de su incompletitud: en sí mismos no son suficientes, y una recomendación es la de estar atentos a estos riesgos, los que pueden volverse un bumerang que neutralice los objetivos e impactos buscados.

En este sentido, indica ser muy importante la existencia de una unidad de monitoreo y evaluación dentro del MIDES, así como la tendencia detectada a mejorar –en lo que refiere a estos Programas analizados– la capacidad estatal para dar respuestas a las necesidades y demandas de la población con la que se trabaja, así como de la sociedad civil organizada con la que realiza convenios para llevar adelante los proyectos sociales específicos. Los avances en la capacidad de respuesta estatal parecen ser importantes pero requerirían ser acrecentados y afianzados a futuro.

En esta línea se debería profundizar así como buscar otras modalidades de investigación, evaluación y seguimiento –quizá externa al Ministerio y en convenio con la Universidad de la República– que permitan profundizar aprendizajes, estudiar los impactos y potencialidades de estas propuestas así como los fundamentos teóricos y filosóficos de su existencia, para definir estrategias futuras y evaluar a fondo la pertinencia de este tipo de programas o hacia dónde habría que dirigirse en esta búsqueda. Se requeriría –entre otras cosas– conocer en profundidad los aspectos que se ponen en juego en el proceso de pasaje de la subjetividad y sus cambios –en el marco de estos Programas– a sus im-

11 Sin desconocer el viraje en la orientación del Estado vivido en el último quinquenio, los efectos resultan claramente insuficientes.

pactos en las condiciones objetivas de vida y en el aprovechamiento que efectivamente logran los sujetos participantes de las oportunidades socialmente construidas. Del mismo modo, se requiere avanzar en el conocimiento de las diferentes estrategias de intervención desarrolladas con estos sectores de población que colocan fuertes desafíos al conjunto de las políticas sociales.

### Bibliografía

- » Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006): “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”. En Molina, C. (Editor): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; Washington, BID–Planeta.
- » Antunes, R. (2005): *Los sentidos del Trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires. Ediciones Herramienta.
- » Castel, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires. Paidós.
- » \_\_\_\_\_ (2004) *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Buenos Aires. Editorial Topía.
- » \_\_\_\_\_ (2004) *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires. Manantial.
- » Castel, R. y Haroche, C. (2003): *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Rosario, Argentina. Homo Sapiens Ediciones.
- » CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas) (2006): *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*; Santiago de Chile.
- » Consejo Social de Políticas Sociales – Uruguay Social (2009): *De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005–2009)*. Montevideo.
- » Duschatzky, S. (compiladora) (2000): *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires. Paidós.
- » Filgueira, F. y otros (2005): “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en Uruguay: crónica de un divorcio anunciado”; en *Prisma*, Revista Semestral de Ciencias Humanas No. 21 (Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay); Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- » Filgueira, F.; Molina, C.; Papadópulos, J. y Tobar, F. (2006): “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”; en Molina, C. (Editor): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; Washington, BID–Planeta.
- » Martínez Franzoni, J. (2005): “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”; en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO), volumen 4, número 2; San José.
- » \_\_\_\_\_ (2008): *¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires. CLACSO.
- » Mesa Lago, C. (2004): “Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America”; en Mkandawire, T: *Social Policy in a Development Context*; Ginebra, UNRISD.
- » Midaglia, C. y Antía, F. (2007): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social”; en *Revista Uruguaya de Ciencia Política no. 16*. Montevideo. FCS–UdelaR.
- » Moreno, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*; Barcelona. Ariel.
- » Olesker, D. (2001): *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista*

en Uruguay (1968–2000). Montevideo. Ediciones Trilce.

- » \_\_\_\_\_ (2009): *Crecimiento e inclusión. Logros del gobierno frenteamplista*. Montevideo. Ediciones Trilce.
- » Repetto, F. y Andrenacci, L. (2006): “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina”; en Andrenacci, L. (compilador):
- » *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, UNGS–Editorial Prometeo.
- » Sojo, A. (2007): “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”; en *Revista de la CEPAL no. 91*; Santiago de Chile.

### Otros documentos y fuentes consultadas

Diapositivas de base para diversas ponencias en seminarios de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES.

Documentos internos del Programa Construyendo Rutas de Salida (CRS) y Uruguay Integra (UI).

Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005). MIDES. Uruguay.

Plan de Equidad (2007). Uruguay.

“Pensando juntos caminos de inclusión. Materiales para pensar la acción”. MIDES. Material inédito de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES.

Programa del Frente Amplio; elecciones nacionales, 2004.

Registro de entrevistas a informantes calificados.