



**Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Trabajo Social**

## **Tesina de grado de licenciatura en Trabajo Social**

**¿Mides la esperanza de los pobres?**

**Pobreza en las políticas sociales de inserción laboral**

**Autora: Verónica Analía Galli Sastre  
Tutora: Prof. Adj. Laura Beatriz Paulo Bevilacqua**

**2013  
Montevideo, Uruguay**

Profesor guía: Laura Beatriz Paulo Bevilacqua

Miembros del Tribunal: - Gabriela Pacci Toriño.

- Natalia Magnone Alemán.

Fecha: 10 de julio de 2013

Calificación:

Autor: Verónica Analía Galli Sastre.

## **Resumen**

Considerando que las opiniones con relación a cierto tema influyen en la forma de actuar sobre éste, se postula que la noción construida sobre un grupo de personas determinará las intervenciones a efectuar en relación a las problemáticas que lo afecten. El conjunto de políticas sociales es diseñado, implementado y evaluado a partir de cierto marco referencial el cual contiene implícita una concepción de la población destinataria. Dado este supuesto, surge el interés de investigar sobre cuál es la concepción de pobreza presente en las políticas sociales. El ámbito de referencia es las políticas sociales implementadas en Uruguay por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), eligiéndose los programas de políticas sociales que persiguen el objetivo de inserción o reinserción laboral enmarcados en el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad (PEQ). Se procura realizar un análisis crítico de estos programas de políticas sociales a la luz de las categorías trabajo y pobreza. Se pretende a su vez, obtener indicios de la concepción de pobreza que subyace en los gobiernos del Encuentro Progresista Frente Amplio (EPFA). Pobreza, Políticas Sociales y Trabajo adquieren la relevancia de conceptos clave teórico-analíticos. Se opta por presentar el desarrollo de las categorías consideradas aquí como principales: pobreza y trabajo; políticas sociales, sin embargo, transversaliza todo el documento. Se realiza análisis documental principalmente sobre los textos de creación de dichas políticas redactados en los años 2005 y 2007. Además se efectuaron instancias de entrevista con la jefa del departamento de Trabajo Protegido del MIDES y la licenciada en Economía integrante del equipo de investigadores que diseñó el Índice de Carencias Críticas (ICC). Los hallazgos refieren a la visualización de múltiples dimensiones de pobreza en los planes de política sociales del MIDES, intención de trabajar en los beneficiarios, dificultades para insertarse en el mercado laboral y un desfase entre las exigencias para mantenerse dentro de dicho mercado y las competencias de los usuarios.

### **Palabras clave**

Pobreza, Políticas Sociales, Trabajo.

## **Abstract**

Considering that the opinions related to a certain subject have an influence on the way of acting on it, it can be said that the concept formed of a certain group of people will determine the interventions to be made related to the problems regarding them. Social policies are designed, implemented and evaluated based on a certain framework, which has an implicit conception of the target group. In view of this assumption, interest arises in investigating which the concept of poverty is behind social policies. The sphere of activity is the social policies implemented in Uruguay by the Ministry of Social Development (MIDES), choosing those social policies programmes aimed at job placement and replacement, within the Social Emergency National Plan (PANES) and the Fairness Plan (PEQ). A critical analysis of these programmes is attempted, regarding the concepts of labour and poverty. The aim is, likewise, to obtain signs of the concept of poverty underlain in the government of the political party Encuentro Progresista Frente Amplio. Concepts of Poverty, Social Policies and Labour grow in relevance as key theoretic-analytic concepts. While decided on presenting the analysis of the here considered main categories, poverty and labour, the concept of social policies cuts across the whole project. Document analysis is carried out mainly about the texts created by the policies mentioned, written during the years 2005 and 2007. This is complemented with interviews with the chief of department of Protected Work in MIDES and the Masters in Economics member of the research team than designed the Critical Deficiencies Rate (ICC). The findings refer to the display of multiple dimensions of poverty in social policy plans of MIDES, intention of working within target group, difficulties in entering the labour market and differences between the demands existing to keep in this market and the users powers.

### **Key words**

Poverty, Social Policies, Labour.

# Contenido

Introducción .....	6
Capítulo I: Elementos teórico-conceptuales sobre la problemática social pobreza y el término trabajo .....	9
Concepto de pobreza .....	9
Definir y medir la pobreza .....	10
Concebir pobreza como un tema de capacidades .....	13
Concepto de trabajo. Diferencias entre los términos trabajo y empleo .....	15
Relevancia del trabajo en el sistema económico-social .....	17
Capítulo II: Estado del Arte .....	20
Cambios en la temática a nivel conceptual y relación entre el aspecto teórico-conceptual, el accionar en políticas sociales y las repercusiones en la población .....	22
Ideas sobre cómo podría superarse la pobreza .....	26
Actores que definen a la pobreza y características que presenta su modo de definir la problemática .....	28
Capítulo III: Devenir de las atenciones públicas de las situaciones de pobreza .....	30
El Ministerio de Desarrollo Social y sus planes de políticas sociales .....	33
Descripción de los programas elegidos del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social y Plan de Equidad .....	37
Programa Empleo	
Transitorio .....	37
Programa Proyectos de Opción Productiva .....	38
Programa Uruguay Clasifica .....	38
Programa Trabajo Promovido .....	39
Subprograma Uruguay Trabaja .....	40
Subprograma Incentivo a la Contratación .....	40
Programa de Cooperativas Sociales y Emprendimientos Productivos .....	41
Situación del país posterior al lanzamiento del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y el Plan de Equidad .....	41
Capítulo IV: Estudio de los programas sociales de inserción laboral del Ministerio de Desarrollo Social bajo los elementos teórico-conceptuales .....	433
Dimensiones e instrumentos de identificación y medición de pobreza .....	43
Interpretación de los programas a la luz de la teoría sobre trabajo .....	45
Conclusiones: ¿Cómo es entendido el usuario de y por las políticas sociales “para pobres”? .....	533
Bibliografía .....	566

## **Introducción**

El tema de interés que motivó la realización de este documento académico es la concepción de pobreza en las políticas sociales. Al delimitarlo se realizó un análisis crítico de cuál es la concepción de pobreza en los programas de políticas sociales que presentan como dimensión principal al trabajo, elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en el marco del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad (PEQ).

El PANES abarca a sectores de la población en situación de indigencia o pobreza extrema. El PEQ contempla a la población en su conjunto, e incluye componentes específicos dirigidos a los sectores poblacionales más vulnerables. Se plantea como interrogante cómo es considerada la población pobre por parte de estos planes de políticas sociales, y por lo tanto, cómo actúan en relación a ella. En este documento se estima que el concepto que se tiene de la población objetivo influye en el impacto de los programas de políticas sociales sobre los destinatarios y más ampliamente sobre la problemática social denominada pobreza.

Se brindan herramientas que contribuyan a visualizar la concepción de pobreza que subyace en los gobiernos del Encuentro Progresista Frente Amplio (EPFA). Los planes elegidos aportan a este propósito ya que condensan programas públicos llevados a cabo por el MIDES, institución articuladora de políticas sociales creada por el primero de sus gobiernos.

El contexto de implementación de ambos planes es reciente, los orígenes del primero se remontan a apenas ocho años atrás y los programas del segundo (con modificaciones) aún se llevan a cabo en la actualidad. Las intervenciones impactaron sobre los niveles de indigencia y de pobreza, dejando huellas en los participantes y la ciudadanía en general. Y no fueron ajenas a los comentarios de la población, obteniendo adeptos y críticos a su forma de actuar.

A la labor de la disciplina Trabajo Social la interpela el ámbito de las problemáticas sociales. El documento invita a cuestionar las posturas que estos profesionales, y los demás actores involucrados en el trabajo con la población en situación de pobreza y políticas sociales, suelen adquirir.

El centro de la tesina (Eco, 1977) refiere a la realización de un análisis crítico de los programas de políticas sociales elegidos valiéndose de las categorías pobreza y trabajo. Se seleccionaron los programas Empleo Transitorio (Trabajo por Uruguay -TXU), Proyectos de Opción Productiva (POP) y Uruguay Clasifica (PUC) del PANES; Políticas Asociadas al Trabajo Protegido (Subprograma Uruguay Trabaja -UT- y Subprograma Incentivo a la Contratación) y Promoción de Cooperativas Sociales (CS) y Emprendimientos Productivos, correspondientes a algunos componentes específicos del PEQ. La selección se debe a que son políticas sociales dirigidas a grupos poblacionales que presentan vulnerabilidad social y en las mismas puede identificarse la dimensión trabajo como aspecto central. En la periferia del documento (Eco, 1977) se encuentra el análisis de la generalidad de estos planes, oficiando de insumo para el desarrollo del centro de la tesina.

Básicamente se realiza análisis documental de los textos de creación del PANES y del PEQ publicados por la administración pública. Datan de los años 2005 y 2007 respectivamente. Se profundiza en los programas de políticas sociales seleccionados y subsidiariamente se utilizan documentos que analizan a estas políticas sociales, las comentan y evalúan su devenir.

El análisis documental se complementa con entrevistas realizadas a la jefa del departamento de Trabajo Protegido del MIDES y a la licenciada en Economía integrante del equipo de investigadores que diseñó el instrumento de selección de participantes de los programas y facilitó el trabajo posterior de evaluación. Ambas poseen un vasto conocimiento sobre los programas del ministerio y han realizado desde sus disciplinas investigaciones sobre estas políticas sociales. Sus formaciones profesionales enriquecen la discusión en relación al marco referencial sobre pobreza que se encuentra detrás de estos programas, como sobre las posibilidades de articulación del diseño e intervención de los programas con la realidad del país.

El documento se estructura en cinco capítulos. En el primero se presentan las principales categorías conceptuales: pobreza y trabajo. La pobreza es comprendida principalmente a partir de los planteos de Amartya Sen (1992 y 1995), presentando y cuestionando los métodos de medición, complementados con desarrollos posteriores de otras autorías. Al abordar el término trabajo se diferencia del de empleo. Se define conceptualmente trabajo a través de los desarrollos de Carlos Marx (1987, la primera edición data del año 1957), Robert Castel (1997 y 2003) y José Nun (2003). Más allá de acotar el interés al desarrollo de pobreza y trabajo, la categoría políticas sociales transversaliza la totalidad del documento.

El segundo capítulo expone el estado del arte sobre pobreza y políticas sociales, resulta de una búsqueda exhaustiva de investigaciones en revistas especializadas. En el tercero, se describe el devenir de las políticas sociales de atención a la pobreza y se puntualiza sobre el MIDES y sus planes de políticas sociales. El cuarto capítulo refiere al análisis de los programas sociales del MIDES a la luz de los planteos teórico-conceptuales, nutriéndose de las instancias con las entrevistadas. Finalmente, se presenta un quinto capítulo donde se realizan las conclusiones del trabajo.



# Capítulo I: Elementos teórico-conceptuales sobre la problemática social pobreza y el término trabajo

## Concepto de pobreza

En este documento se comprende pobreza como fenómeno pluricausal que encuentra su génesis y reproducción en el sistema económico, social, cultural y político dominante en la sociedad. Es de carácter global y estructural, denota en una de las desigualdades sociales generada por el sistema relacional y los modelos económicos y de desarrollo<sup>1</sup>. Adquiere sus peculiaridades en función al contexto donde se ubica, variando a lo largo de la historia de un sistema a otro. La pobreza refiere a la privación de diversos recursos y medios habilitadores para el desarrollo de los sujetos en sus múltiples facetas. La privación descrita, es un factor de riesgo para llevar a cabo los procesos que se consideran usuales en una sociedad a través de los recursos y satisfactores de necesidades disponibles en un tiempo y espacio determinado. (Terra, 1995)

El sujeto o familia pobre presenta carencias de bienes, poder y autonomía. Encuentra comprometido el ejercicio de la ciudadanía en plenitud, poniendo en riesgo el poder de decisión sobre su porvenir y el de participación sobre lo que concierne al colectivo. Supone marginalidad en los diversos ámbitos, ingresos insuficientes para subsistir y cubrir las necesidades habituales para esa sociedad, faltas en los insumos alimenticios, de sanidad, vivienda y servicios esenciales, decaimiento psicofísico, deterioro en las condiciones y calidad de vida. (Terra, 1995)

El economista indio Amartya Sen en *“Sobre conceptos y medidas de pobreza”* plantea la necesidad de elegir al momento de esbozar un concepto de pobreza, el elemento central de interés. El autor señala que se presentan tres criterios; el concepto de pobreza se relaciona con: solo los pobres, solo los que no son pobres, tanto unos como otros. Sen elige colocar a

---

<sup>1</sup> Trasciende los objetivos de este trabajo desarrollar una discusión sobre los diferentes términos que se utilizan para denominar similares problemáticas sociales. Por lo cual se encontrarán referencias al término pobreza sin profundizar en otros como marginalidad, exclusión, etcétera.

la pobreza en relación a sí misma partiendo de varios elementos que toma en consideración; concluye con que es incorrecto definir pobreza únicamente en comparación con su antagonismo, a su vez observa que si bien el sufrimiento de los pobres afecta a los no pobres, ésta es una consecuencia y no forma parte del concepto de pobreza. Por otra parte, evalúa que si bien el sentir de las personas pobres pueda relacionarse con el bienestar de las que no lo son, el foco de interés se localiza en el bienestar de los pobres más allá de los elementos que los afectan. (Sen, 1992)

## **Definir y medir la pobreza**

Sen señala dos elementos necesarios para definir conceptualmente y medir la pobreza:

*“(…) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (‘identificación’), y un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (‘agregación’).” (Sen, 1992:311)*

El procedimiento usualmente trata de la definición de un conjunto de necesidades básicas o mínimas, a través de un vector híbrido que conjuga características, bienes y servicios (Sen, 1992). Para identificar las necesidades básicas se acuerdan límites, estos pueden ser absolutos o relativos (Sen, 1992), así se presenta la pobreza absoluta y la pobreza relativa. Ambos términos son criterios normativos establecidos por cada sociedad al decidir los parámetros mínimos de bienestar aceptables, las necesidades básicas que inexorablemente deben ser satisfechas y los grados en que se tolera la presencia de privaciones (Trylesinski, 2009).

El término absoluto refiere a que existe una dimensión de la pobreza que es absoluta, esta es independiente al contexto donde se ubique. Al medirla se diferencian las situaciones de indigencia; en las cuales no se accede al mínimo para asegurar la sobrevivencia y reproducción, de las de pobreza, donde si bien se cuenta con los medios para sobrevivir, se carece de los recursos para alcanzar niveles mínimos de realización. Por otra parte, la pobreza relativa relaciona la privación con el contexto social, tomando como referencia los

niveles medios de satisfacción de esa sociedad y reflejando su media de disponibilidad de recursos. (Trylesinski, 2009)

En relación a estos dos términos se establecen diferentes métodos para identificar a la población pobre. Se los denomina método directo y método del ingreso, refiriendo este último a un enfoque indirecto de la pobreza. En el enfoque directo se toma en cuenta si la población satisface o no satisface las necesidades establecidas socialmente como básicas. En el indirecto, se centra el interés en evaluar si se tiene o se carece de los recursos para satisfacerlas. (Trylesinski, 2009)

El método directo evalúa en qué condiciones de vida se encuentra la población en relación a estándares preestablecidos. Principalmente se utiliza el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con el cual se identifican elementos críticos para obtener un mínimo de bienestar. Estos refieren a aspectos sanitarios, educativos y de confort. (Trylesinski, 2009) El método del ingreso hace uso de la Línea de Pobreza (L.P.), calcula el costo monetario mínimo con el cual se satisface las necesidades básicas y luego identifica quienes, según su ingreso actual, se encuentran por debajo de la L.P. clasificándolos como pobres (Sen, 1992).

A diferencia del método del ingreso, el método directo no se basa en supuestos sobre los comportamientos del consumidor. Al hacerlo se puede cometer errores como por ejemplo considerar que si una familia cuenta con los ingresos suficientes para bien alimentarse, efectivamente lo hace, ignorando la influencia de otros aspectos en su accionar como pueden ser los gustos, los hábitos, etcétera. Sin embargo, es difícil establecer la proporción en que esos factores influyen en la satisfacción de necesidades, en esto complementa el método del ingreso. (Sen, 1992)<sup>2</sup>

Se presentan varios asuntos sobre los cuales es necesario elegir métodos a utilizar. Por ejemplo, cuando la familia es la unidad de interés se necesita optar por un instrumento para calcular el ingreso suficiente para cubrir sus necesidades mínimas haciendo una

---

<sup>2</sup> En el año 2005 se creó otro instrumento de identificación, el Índice de Carencias Críticas (ICC). Método diseñado para seleccionar a la población objetivo del PANES y evaluar los programas de políticas sociales. Posteriormente utilizado en el PEQ. Se hará referencia al ICC en el capítulo III, se eligió presentar un método fuera del capítulo teórico ya que el surgimiento del ICC está estrechamente relacionado con los planes de políticas sociales del MIDES.

correspondencia entre el ingreso familiar y el individual. A su vez, para comparar familias de diferente tamaño se debe elegir un mecanismo de ponderación. (Sen, 1992)

En lo que refiere al ejercicio de la agregación surgen inconvenientes. Las convenciones sobre el método adecuado que “*combine las privaciones de distintas personas en un indicador global*” (Sen, 1992:315), no están claramente definidas. Las medidas empleadas presentan carencias. Los indicadores más requeridos han sido los que se relacionan con el método del ingreso. La medida más común es la tasa de incidencia (H), siendo a su vez muy utilizada la brecha de pobreza y su correspondiente índice denominado brecha estandarizada del ingreso (I) (Sen, 1992). Estas medidas dependen del concepto de privación en términos de bajos ingresos, elemento que encuentra un lugar privilegiado en la crítica de Sen ya que son planteos sobre pobreza en función únicamente a los ingresos económicos, mientras él considera la riqueza de incorporar a su vez otros elementos (Sen, 1992). Por otra parte, si se elige utilizar el método de NBI también aparecen dificultades ya que se necesita determinar un criterio para ponderar los indicadores (Trylesinski, 2009).

Regresando al método H, procede del siguiente modo; luego de identificada la población pobre se calcula el ratio H de personas por debajo de la L.P. Aquí, según las críticas de Sen, la agregación se hace sin tomar en cuenta qué tan por debajo de la L.P. se encuentran las personas y qué tan desigual es la distribución de ingresos entre los pobres. El ratio I, calcula los ingresos extra que se necesitarían para que las personas no se encuentren bajo la L.P., sin tener datos de cuántos son los pobres. Si estas medidas se combinaran superarían algunas de sus carencias. Sin embargo, ninguna considera la diferencia de distribución de ingresos entre los pobres.

Sen plantea una nueva medida de pobreza para concluir con un método más adecuado de agregación a partir de datos de ingresos, lo denomina medida de Sen de la pobreza. Trata de la combinación de diferentes medidas (H e I) y agrega el aporte de una medida que señala la desigualdad entre los pobres utilizando el índice de Gini (medida D) (Sen, 1995). Mediante la medida de Sen se refleja la cantidad de pobres, la brecha estandarizada de

ingresos y la desigualdad de la distribución del ingreso por debajo de la L.P. (Sen, 1992, 1995)<sup>3</sup>

Ruben Kaztman (1989) creó un método de medición de la pobreza a partir de las virtudes de la L.P. y el INB, considerando la heterogeneidad de la problemática. Construyó tipologías clasificando a los hogares en cuatro categorías que aluden a la condición presente: integración social, pobreza crónica, pobreza reciente y pobreza inercial. Los hogares en condiciones de integración social considerando el INB se caracterizan por la ausencia de carencias críticas, en cuanto a la L.P. sus ingresos son suficientes para satisfacer las necesidades mínimas. Pobreza crónica se denomina a los hogares en situación de una o más necesidades básicas insatisfechas e ingresos insuficientes. Quienes presentan pobreza reciente son los hogares donde si bien se constata insuficiencia de ingresos, ningún indicador señala carencias críticas, porque sus viviendas son acordes a las necesidades preestablecidas y son satisfactorios los niveles de sanidad y educación así como la capacidad de subsistencia del hogar. Pobreza inercial es la categoría utilizada cuando los ingresos son suficientes pero persiste una o más carencias críticas. (Kaztman, 1989)

### **Concebir pobreza como un tema de capacidades**

Si bien desarrolló una medida de pobreza que parte de datos monetarios, Sen es crítico de todo método que al medir la pobreza se centre en la privación de ingresos. Cuestiona los métodos economicistas concluyendo con el planteo de considerar a la pobreza como un tema de capacidades (Sen, 1995). Fue inspirado por la Teoría de la Elección Social, donde los desarrollos de Ronald Dworkin (1981) y John Rawls (1971) son las más conocidas. Siendo los planteos de este último los que influyeron principalmente en su obra<sup>4</sup>.

---

3 Se escoge en este documento enunciar el debate sobre los diferentes métodos de identificación y agregación de pobreza, no se profundiza en ellos ya que no es el tema de interés. Si se desea tener acceso a información específica se recomienda dirigirse a las fuentes referidas.

4 Refiere a la teoría de la “justicia como equidad” de John Rawls. Puede verse sobre este tema en Norman Daniels (1975) “Reading Rawls” y en Phelps (1973) recopilación sobre la “justicia económica”.

La pobreza ya se conceptualizó en este trabajo como un tipo de desigualdad. Al existir diversos tipos de desigualdad, las teorías sobre ellas se diferencian en cuál variable (singular o algunas pocas) concentran su atención. Para valorar la posición de una persona en la organización social, se plantean dos puntos de vista; evaluar desde los objetivos alcanzados o desde la libertad para alcanzarlos. El utilitarismo, por ejemplo, se centra en el análisis del primer aspecto; observa los objetivos alcanzados y los relaciona con las utilidades alcanzadas para luego comparar entre individuos. Se focaliza en las preferencias de los individuos dejando de lado las libertades que tienen para realizarse. Las Teorías de la Elección Social ponen en cuestión este enfoque. Basan la valoración social en las oportunidades reales que se tiene para alcanzar lo deseado, así su interés está colocado en los medios para alcanzar los objetivos. Rawls plantea la relevancia de la igualdad de bienes elementales (Rawls, 1971 apud Sen, 1995) y Dworkin de la igualdad de recursos (Sen, 1995). El planteo de Sen parte principalmente del de Rawls, llegando a otro puerto.

Rawls postula la teoría de “la justicia es equivalente a la equidad” (Rawls, 1971 apud Sen, 1995:92), concibiendo que es en ese ámbito donde se centra el interés por la igualdad. La eficacia y la igualdad se relacionan al disfrute de cada individuo de bienes elementales, es decir, medios y recursos, como por ejemplo ingresos y libertades. La teoría de Rawls al evaluar la justicia cambia del énfasis en las desigualdades de recursos y de logros, para observar las desigualdades de oportunidades y libertades. La diferencia mayor que surge entre él y Sen, es que Sen incluye la diversidad humana. Observa que frente a la posesión de los mismos bienes elementales las posibilidades de los diferentes individuos varían para poder convertirlos en bienestar. Rawls se centra en los medios para concluir con el individuo libre y los logros que la libertad posibilita, mientras Sen lo hace en la libertad en sí, observando que es diferente a los aspectos que la sustentan.

Al plantear la variable capacidad, Sen explica que ésta es un conjunto de funcionamientos. Los funcionamientos son características que se interrelacionan; estados y acciones como puede ser el estar alimentado y la capacidad de enfrentar una enfermedad, entre otras. Son logros del individuo en cuanto a ser o a hacer (Vigorito, 2005). La capacidad de una persona refiere a sus oportunidades reales de alcanzar funcionamientos para constituir su

bienestar. Así la perspectiva de la capacidad se diferencia de las otras basadas en los bienes elementales, los recursos y el ingreso real, estos son mecanismos para alcanzar el bienestar y la libertad, mientras que la perspectiva capacidad refiere a la libertad para obtener los elementos que constituyen el bienestar. Este enfoque en vez de focalizarse en el resultado en sí, en el bienestar, lo hace en las alternativas que tiene esa persona para elegir. Asimismo, siempre toma en cuenta que los seres humanos son diferentes entre sí. A modo de síntesis, en palabras de Sen: *“Ni los bienes primarios, ni los recursos en sentido amplio, pueden representar las capacidades de que una persona disfruta realmente.”* (Sen, 1995: 98) El autor se refiere a que frente a las mismas capacidades las prioridades personales pueden variar, y así elegir un conjunto distinta de funciones.

El cálculo de capacidades para evaluar el bienestar de una persona no es completo, debido a que por una parte, los conceptos de bienestar y desigualdad son ambiguos y tienen grados de incertidumbre (Sen, 1995), y por la otra, Sen no menciona cuales son las capacidades relevantes sino que considera que estas deben ser elegidas por cada sociedad (Vigorito, 2005).

Sin embargo, tomando los aportes de dicho autor, se crea el enfoque del Desarrollo Humano<sup>5</sup> que se constituye en un modo multidimensional de medir la pobreza (Vigorito, 2005). Es operado en el Índice de Desarrollo Humano a partir del cual se evalúa y compara el nivel de desarrollo de los países en base a un conjunto de variables económicas y sociales (Trylesinski, 2009).

### **Concepto de trabajo. Diferencias entre los términos trabajo y empleo**

El trabajo es la actividad proveedora de la característica que diferencia al ser humano del resto de los animales. Con las manos y las ideas el individuo transforma al mismo tiempo a

---

<sup>5</sup> Mahab Ul Haq es su creador, lo realiza enmarcado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

la naturaleza y a sí mismo. Por otra parte, el empleo es la actividad remunerada en una relación de intercambio donde la remuneración es el leitmotiv.

Carlos Marx (1987, la primera edición data del año 1957) en el “*Libro Primero*” de “*El Capital*” desarrolla la temática enmarcado en el sistema de su época, el capitalismo. En el capitalismo, los medios de producción son burgueses mientras la fuerza de trabajo pertenece al proletariado. La fuerza de trabajo le brinda al individuo la capacidad de trabajar, definiéndose el trabajo como el resultado de aplicar esa capacidad a las fuerzas productivas. La fuerza de trabajo es una mercancía, el dueño de ésta la vende obteniendo un salario. La categoría trabajo se expresa de dos modos: como trabajo concreto y como trabajo abstracto. Todo lo creado por los individuos con el fin de satisfacer las necesidades de su especie cuenta con valor de uso y es mercantilizado. El trabajo concreto es el que le proporciona la ontología al ser humano, se crea teológicamente y posee valor de uso. El trabajo abstracto brinda a los objetos creados por la humanidad valor de cambio, unificándose este valor en el dinero, siendo intercambiados en el mercado. Así Marx expresa que:

*“Cuando se deja a un lado el valor de uso de las mercancías, sólo les queda una cualidad: de ser productos del trabajo (...) sólo queda el carácter común de dichos trabajos; todos se reducen al mismo trabajo humano, a una inversión de fuerza humana de trabajo, sin referencia a la forma particular en que se la invirtió.”*  
(Marx, 1987:57)

Del modo en que se presenta el trabajo, muestra las desigualdades sociales; enajena al trabajador y genera a través de la plusvalía a favor del patrón distribución desigual de la producción. La relevancia de la producción, de la cual es parte el trabajo, es tal que el autor en su clásica teoría social alude a que los modos de producción, las fuerzas de producción y las relaciones sociales de producción de una sociedad en determinada época, se encuentran en la base de ésta, determinando los fenómenos sociales, culturales y políticos.



## Relevancia del trabajo en el sistema económico-social

En obras de los autores Robert Castel (1997, 2003 - en la última participa Claudine Haroche) y José Nun (2003) también se constata análisis sobre la relevancia de la categoría trabajo para el ser humano en sociedad. Castel en *“Las Metamorfosis de la Cuestión Social”* (1997) presenta al trabajo como elemento fundamental de la estructura social, una de sus funciones es integrar socialmente, relacionándose el lugar que se ocupa en el mercado laboral con la inserción social del individuo. El autor señala zonas de cohesión social: zona de integración, donde la población cuenta con empleo estable, protección estatal, y sólida relación familiar y comunitaria; zona de vulnerabilidad, personas en situación de fragilidad, inseguridad en las relaciones laborales y soporte social inadecuado, la protección es en base a la comunidad; zona de asistencia, individuos que no se encuentran insertos en el mercado laboral, con redes débiles y vinculados a programas públicos de asistencia; zona de desafiliación, personas con carencia de inserción fuerte o estable en el mercado laboral, sin ninguna protección ni soporte social.

En el mundo contemporáneo los sistemas tradicionales de protección social son inadecuados para afrontar las problemáticas de la sociedad. Se deben buscar alternativas para que la población se encuentre dentro del mercado laboral ya que el trabajo sigue presentando su característica de elemento esencial para la estructura social.

Relacionado a lo anterior, brindando una mirada crítica sobre la realidad europea, puntualmente francesa, en el texto *“Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí: conversaciones sobre la construcción del individuo moderno”* (Castel, 2003) destaca la función del trabajo en la construcción del individuo. Explica que el ser humano no siempre fue considerado individuo, sino que su individualidad es producto de un proceso histórico, en el cual influyó, entre otros elementos, el trabajo. Para que sea considerado individuo necesita de soportes que se lo posibilite. Estos refieren a recursos, capacidades que lo colocan en un lugar en la sociedad en interrelación con los demás. La relevancia del trabajo para vivir en sociedad es tal que en cierto momento esta categoría ofició de soporte.

En la Modernidad se consideraba individuo a quien gozara de propiedad privada denominándolo individuo propietario, sobre todo era propietario de sí mismo, es decir independiente de todo amo. Luego se presenta el soporte ya anunciado: el trabajo, éste es el recurso a través del cual los no propietarios acceden a la individualidad, se le denominó propiedad social. Así son habilitados para ser individuos a través de la seguridad otorgada por pertenecer a la categoría de trabajadores. Se extiende, por medio de un nuevo soporte, la categoría individuo a una amplia mayoría hasta que se suscitan transformaciones en la sociedad salarial y se genera el quiebre del estado de bienestar. Los factores que brindaban a la persona el acceso a su individualidad a través de la propiedad social (estar inscripto en un colectivo le daba derechos y la colocaba como beneficiaria de las protecciones sociales), se derrumban. Frente a estos acontecimientos, un gran número de personas sufre modificaciones en el ejercicio de su actividad laboral remunerada, muchas de éstas son despojadas de sus trabajos, padeciendo consecuencias como la inhabilitación de este recurso para pertenecer a la categoría de individuos, convirtiéndose en individuos por carencia. Ejemplifica al individuo sin soporte con la figura del vagabundo, quien no posee un lugar en la sociedad ni tampoco lo tiene en una red de dependencia como lo es la filantropía.

Existe al respecto, relación con los planteos y análisis del autor José Nun, quien en el texto *“Marginalidad y exclusión social”* (2003) procura situar teóricamente a la marginalidad a nivel de las relaciones de producción en los países capitalistas de América Latina, posicionándose desde la fuente del materialismo histórico. Retoma de Marx la idea de funcionalidad junto a la diferenciación de los términos superpoblación relativa y ejército industrial de reserva.

Señala que en cada época o caso el tamaño de la población que se considere adecuada dependerá del modo en que se combinen los trabajadores y los medios de producción. Quienes excedan estos límites son parte de la superpoblación:

*“(...) permanece en estado de mero factor virtual, pues no consigue vincularse ni a los medios de su reproducción ni a los productos (...).”* (Marx, 1968; II: 109 apud Nun, 2003: 41-42)

De este modo, la relevancia del trabajo en Nun puede asemejarse a la idea de soporte de Castel. El sistema presenta contradicciones que producen el empobrecimiento de la población. Dependiendo del contexto es como el excedente de población será considerado; este puede ser funcional, disfuncional o afuncional al sistema. La superpoblación relativa refiere a los procesos que crean una población excedente y el ejército industrial de reserva a los efectos que ella provoca sobre el sistema. Por lo tanto, no toda la superpoblación será considerada ejército industrial de reserva, solo la parte funcional a todo el sistema, el resto se convertirá en masa marginal. Paradójicamente el sistema genera el excedente de mano de obra, pero a su vez no necesita del conjunto de él para funcionar. (Nun, 2003)

## Capítulo II: Estado del Arte

Con el propósito de obtener aportes a la indagación sobre el concepto de pobreza en las políticas sociales se efectuó una búsqueda exhaustiva de investigaciones en revistas especializadas, concluyendo con el acercamiento al conocimiento del estado del arte en la temática. La pesquisa se efectuó en un buscador digital académico denominada Timbó (sitio web timbo.org.uy) extrayendo los artículos de las bases de datos de *Academic Search Complete* y *SocINDEX with Full Text*. Se indagó bajo los conceptos claves pobreza, concepciones de pobreza, y pobreza y políticas sociales. Se seleccionaron los libros, capítulos y artículos pertinentes más recientes, concluyendo con la localización de sus producciones entre los años 2010 y 2012.

Más del 80 por ciento de las producciones seleccionadas corresponden a indagaciones realizadas en América Latina. Los autores se debaten entre docentes, investigadores, doctores, maestrantes, periodistas, abogados, científicos sociales, consultores internacionales, contadores públicos y licenciados en otras disciplinas. Las instituciones a las que responden son departamentos de facultades, universidades públicas y privadas. Los ámbitos y aspectos desde y en los que se enfocan las investigaciones son de lo más diversos, así encontramos artículos redactados desde el ámbito social (Trabajo Social - TS, Facultad de Ciencias Sociales - FCS, Universidad de la República - UdelAR), la psicología (Universidad Católica Andrés Bello- UCAB. Fundación para el Avance de la Psicología- Colombia), administración (Centro de Mercadeo del Instituto de Estudios Superiores de Administración- IESA), derecho constitucional (Facultad de Derecho y Ciencias Política de la Universidad de Antioquia), filosofía política (Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia), economía (Universidad Inca Gracilazo de la Vega. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad del Mar -UNAM. Facultad de Ciencias Económicas, UdelAR. Universidad Alas Peruanas - UAP), administración y dirección de empresas (Universidad de Montevideo - UM), administración pública y gobierno (Universidad Autónoma del Estado de México - UAEM), contaduría (UdelAR), y biología (División de Estudios de Posgrado de UNAM).

En los artículos escogidos el proceder metodológico refiere a tres modalidades: realización de estudios a partir de la selección de artículos principalmente cualitativos sobre la

temática que se agrupan según aspecto escogido, redacción a partir de investigaciones de campo, y estudios inspirados en desarrollos teórico-conceptuales.

Las investigaciones se desarrollan incluyendo los aportes de diversos teóricos e investigadores. En los artículos se comentan textos de teóricos reconocidos como: Oscar Lewis (1972), John Rawls (1996, 1999, 2004), Sonia Álvarez Leguizamón (2005 a y b, 2008, 2009) y Amartya Sen (1982, 1984). A su vez nutren sus desarrollos y reflexiones Catalina González Forteza, Jorge Villatoro, Susan Pick y María Elena Collado (1998) con sus estudios dedicados a comprender las manifestaciones sintomáticas de las personas que viven en desventaja económica y los factores de riesgo que inciden en esas manifestaciones y modo de afrontarlos; Joe Feagin (1972) que partiendo del marco de referencia de las Teorías de la Atribución realizó estudios experimentales concluyendo con la creación de clasificaciones explicativas de las atribuciones hacia los pobres y la pobreza. También se suman autores, además de Rawls, que corresponden al derecho político y a la filosofía política. Aparecen quienes desarrollan concepciones sobre pobreza en el siglo XX como Sen, Artur Max-Neef (1994) y quienes las critican (Peter Townsend, 1979). Se hace mención a la Teoría de los Medios de Vida Sustentables (TMVS) citando a Carolyn Temple Adger (1999), Barry Smit y Johanna Wandel (2006) en lo concerniente a vulnerabilidad, a Crawford Holling (1973) y Gordon Conway (1987) retomando conceptos de la literatura ecológica, y a Nick Brooks (2003) en relación a la sensibilidad.

Las contribuciones realizadas por los textos elegidos refieren a la relación entre el aspecto teórico-conceptual de pobreza y el accionar en políticas sociales, las percepciones de la sociedad sobre los individuos pobres y la pobreza, los cambios en la temática a nivel conceptual, el tipo de influencia del accionar del Estado en el bienestar de la población pobre, el estatuto normativo que debería existir para la pobreza mundial, e ideas sobre cómo podría superarse la pobreza. La lectura de las investigaciones despertó varios intereses. Para exponerlos se decidió agruparlas según las categorías que más se expresaban. De dicho modo se concluyó creando tres apartados refiriendo a la generalidad de los insumos que aportan.

## **Cambios en la temática a nivel conceptual y relación entre el aspecto teórico-conceptual, el accionar en políticas sociales y las repercusiones en la población**

En la literatura uruguaya se encuentra un artículo de Ximena Baraibar (2011) <sup>6</sup> en el que plantea que hace ya algunos años la problemática de la pobreza cuenta en América Latina con mayor presencia en el mundo académico y en el de las políticas públicas. Los conceptos sobre dicha temática han adquirido cambios en relación al pasado. Si bien la problemática es más visible, el modo en que se presenta la hace acrecentar consecuencias paradójicas en la forma de actuar frente a la situación de vida. La autora plantea que se desmaterializa la pobreza y como consecuencia las medidas tomadas por el Estado generan respuestas de escaso impacto.

La desmaterialización de la pobreza sucede al minimizar el factor económico, al colocar como factor de mayor relevancia los recursos de los pobres, al generarse una explosión de la diversidad de situaciones de pobreza y al presentarse la exacerbación metodológica. La minimización del factor económico se genera en pos de resaltar las múltiples características propias de la cultura y de la subjetividad de las familias al momento de comprender el problema de la pobreza. Es incorrecto despojar de relevancia a los ingresos que percibe el núcleo familiar, estos manifiestan las carencias materiales que sufren quienes se encuentran en situación de pobreza ya que los mismos son, en gran medida, los que le proporcionan el nivel de bienestar en cuanto al acceso a bienes y servicios. En esta línea, se minimiza al límite el factor económico resaltando los recursos y capacidades de los pobres. Baraibar plantea que, si bien las familias pobres dependen de sus recursos subjetivos para lograr cambios, las carencias materiales existen. La superación de estas carencias ayudadas por la acción de potencializar los recursos subjetivos habilita a transformaciones.

---

<sup>6</sup> Docente e investigadora (DTS - FCS - Udelar). Máster en Servicio Social (Universidad Federal de Río de Janeiro - UFRJ). Asistente Social de la Intendencia de Montevideo (I de M).

Dado el deseo de realizar diferenciaciones excesivas a la interna de la categoría pobreza se pierde la categoría en sí. Se focaliza en las situaciones individuales, observando las subjetividades como generadoras de las mismas y olvidando las condiciones materiales que causan la situación. La exacerbación metodológica hace referencia a lo que se viene exponiendo, de tanto avanzar en la caracterización de las múltiples diferencias dentro de la problemática social, se aleja de las características comunes que las hacen agruparse.

Se concluye que la mayor presencia de la pobreza en ámbitos de influencia no por si sola puede lograr progresos en el procedimiento sobre la temática y por ende en la calidad de vida de la población. El modo en que aparece el concepto debe ser analizado. Las acciones sobre la temática deben surgir de la interacción entre la mayor aparición y el análisis sobre el concepto, junto a otros aspectos. (Baráibar, 2011)

Por otra parte, pasando a la relación entre el aspecto teórico-conceptual y el accionar en políticas sociales sobre pobreza; los paradigmas conceptuales a los que se adhieren los actores determinan la naturaleza de las acciones. Un actor, entre muchos, que influye en las políticas sociales resultantes en un territorio son las agencias internacionales a través de la ayuda internacional (Jaworskic, 2011)<sup>7</sup>. Uno de los textos escogidos reflexiona a partir de la Cumbre Social de Copenhague (Dinamarca año 1995) sobre las concepciones que guían a la ayuda internacional. Se deja en evidencia que se van modificando los paradigmas sobre los cuales la ayuda internacional acciona. El nuevo modelo surge de la agrupación de tres nuevos paradigmas: lucha contra la pobreza, prioridad de la ayuda humanitaria y de emergencia, y seguridad humana global. La ayuda internacional ya no persigue la meta del desarrollo, la sustituye por otras, como por ejemplo, los esfuerzos en la lucha contra la pobreza. En el primer paradigma se le da un nuevo significado a la importancia otorgada a la problemática de la pobreza, colocándola en un lugar de mayor predominancia. Se plantea la imposibilidad de pensar que la pobreza se limite a un área geográfica y que la problemática se erradique a través del desarrollo; hay que asumir que la pobreza convive con la riqueza y que es necesario buscar otras estrategias para combatirla. Las ideas se han modificado, sin embargo las acciones no. Actualmente no existe un plan para llevarlas a cabo, continuando con las medidas del modelo anterior.

---

<sup>7</sup> Abogado y consultor internacional.

Un trabajo realizado en México estudia la relación entre los conceptos y metodologías de medición de la pobreza y las políticas sociales aplicadas en cada período gubernamental mexicano desde 1970 hasta principios de la primera década del siglo XXI (Mendoza Enríquez, 2011)<sup>8</sup>.

Continuando con la línea de presentar las investigaciones que relacionan los conceptos que se tiene de la temática con el accionar sobre ella, se encuentra una investigación que expone el análisis de cinco programas de transferencia de ingresos condicionada en América Latina, cuyos objetivos son reducir la pobreza e incrementar el capital humano de salud, educación y nutrición. Ellos son: Bolsa Escolar y Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (Brasil), Red de Protección Social (Nicaragua), Oportunidades (México) y Familias en Acción (Colombia). (Villatoro, 2010)<sup>9</sup> El análisis se realiza sobre los conceptos que los sustentan, los objetivos, componentes, forma de focalizar a su población, impacto y eficiencia.

Los programas de transferencia condicionada se insertan en el contexto de un enfoque de protección social que se concentra en la administración de riesgos, planteándose acrecentar el capital humano y superar la pobreza. En cuanto a la administración de riesgos enfatiza en la mayor vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza ante los riesgos al tener escasas herramientas para enfrentarlos, y en que la administración de riesgos sociales le designa a las políticas públicas las funciones de prevención, mitigación y enfrentamiento. La base conceptual planteada en estos programas designa que la pobreza se produce por la falta de inversión en capital humano, por lo cual pretenden incrementarlo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL, 2000 apud Villatoro, 2010:129). Concluye con que los programas de transferencia condicionada, en general, logran a corto plazo efectos positivos en la matrícula y asistencia escolar, sin embargo no han logrado iguales resultados en la reducción del trabajo infantil. Agrega que aspectos de los diversos programas se pueden convertir en aportes para futuros rediseños de cada uno de estos, buscando mejores resultados.

---

<sup>8</sup> Maestrante del programa de Administración Pública y Gobierno (UAEM). Al seleccionar el artículo se destaca el esfuerzo y relevancia de realizar un análisis del accionar gubernamental de un país. Como desarrolla específicamente sobre la realidad de México, no se profundiza.

<sup>9</sup> Consultor de la División de Desarrollo Social de CEPAL.



El libro *“Pobreza: concepciones, medición y programas”* coordinado por Verónica Villarespe en el año 2010 (Ramírez, 2012)<sup>10</sup>, expone los aportes de las ponencias del seminario *“Las concepciones contemporáneas de la pobreza”* (2008), el motivo que los reunía fue el de realizar análisis y debate sobre la pobreza desde los aspectos de concepción de la misma, metodologías utilizadas para su medición y los programas implementados para combatirla. Las perspectivas de abordaje son plurales, multidisciplinarias e interdisciplinarias. Su aporte radica en la interrelación de la concepción, medición y aplicación de programas sobre la pobreza. Es así que a partir de la medición de la pobreza puede conceptualizarse y concluir en el programa a implementar para combatirla. Propone que a través de la reflexión de los programas existentes en México se descubra el concepto que hoy en día se tiene de la problemática, a su vez plantea que si se constatan concepciones alternativas, las mediciones y los programas deben estar en concordancia.

Para comentar el próximo artículo, se recuerda que el accionar a partir de cualquiera de las modalidades de políticas públicas concluye con repercusiones en la población general pero principalmente sobre la destinataria de tales medidas. El artículo *“Los múltiples rostros de la pobreza en una comunidad maya de la Península de Yucatán”* (Robles, 2010)<sup>11</sup> analiza los discursos sobre la pobreza en setenta hogares y demuestra, a partir de la Teoría de los Medios de Vida Sustentables (TMVS), cómo influyen las políticas del Estado en el bienestar de los hogares. La utilidad de este enfoque de análisis radica en que:

*“Identifica el conjunto de recursos o activos de los hogares, el marco institucional que determina el acceso a los mismos y el contexto de vulnerabilidad constituido por factores externos a los hogares o a la propia comunidad.”* (Robles, 2010: 101)

Comenta que el marco institucional *“está constituido por conductas de corrupción, incapacidad institucional, programas de desarrollo poco focalizados.”* (Robles, 2010:102), produciendo pobreza en la comunidad y manteniendo limitando su desarrollo. Considera la incorporación de políticas participativas locales como posible solución.

---

<sup>10</sup> Técnico académico de UNAM.

<sup>11</sup> Miembro de la División de Estudios de Posgrado, UMAR.

Anuncia que el gobierno en cuanto a pobreza mantiene conceptos y modos de acción desactualizados. Continúa teniendo peso el paradigma positivista en el cual el pobre es tratado desde atributos cuantitativos más que cualitativos. Así goza de prestigio el método monetario de identificación y medición de la problemática, se observan como irrelevantes las características socioculturales, históricas e institucionales generadoras y reproductoras de pobreza, no incorporándolas al diseño de acciones políticas de la misma. El enfoque de la TMVS es una de las innovaciones metodológicas a partir de modificaciones epistémicas, las desarrollan organizaciones internacionales y agencias de las Naciones Unidas mientras México continúa con conceptos antiguos.

### **Ideas sobre cómo podría superarse la pobreza**

En algunos de los artículos se ensayan posibles modos de atacar la problemática buscando combatirla. El factor productividad aparece en un artículo uruguayo bajo la forma de atributo del individuo (Laborde y Veiga, 2011)<sup>12</sup>. El texto esboza que estudios de la CEPAL muestran que la pobreza en Uruguay disminuyó al 10,7 por ciento en el año 2009, debido principalmente a progresos en el objetivo de crecimiento económico de la política económica del país y no tanto a la redistribución del ingreso. Sin embargo, los autores de este texto identifican como ineficaces, a efectos de redistribuir, a las medidas tributarias desarrolladas y al destino resultante de la inversión en gasto social. El significativo aumento del gasto en educación no ha llegado a los más desprotegidos constatándose que la enseñanza a nivel media superior es fundamentalmente para las clases sociales con ingresos medios y altos. A los escasos logros a nivel educativo se agrega la carestía de empleo, siendo preocupante entre los jóvenes el alto número que presentan inexistencia de ambas actividades. Frente a esta realidad los ingresos no pueden aumentar si no es a expensas de subsidios estatales. Plantea que la manera de mejorar la distribución del ingreso es a partir de estimular la competencia y aumentar la productividad de quienes están en peores situaciones socio-económicas-culturales, considerando que:

---

<sup>12</sup> Maestrates en Dirección y Administración de Empresas, UM

*“Si se abusa de tomar el camino fácil de sacar a unos y dar a otros se termina reduciendo demasiado las diferencias entre quien trabaja o estudia esforzadamente y quien no, y cuando ello sucede, se destruye el sistema de incentivos en que se funda el desarrollo económico.” (Laborde y Veiga 2011:85)*

Desde el ámbito del periodismo, se hace referencia a la productividad como posibilidad de mejoras. El texto titulado *“Combatir la pobreza: Sólo con Productividad”* (Sarmiento, 2011)<sup>13</sup> sostiene que el aumento de la productividad es el único factor que puede acabar con la pobreza en México. Se constata la dificultad de aumentarla dado lo costoso que es despedir a un trabajador. Este hecho consagrado como logro de los trabajadores él sin embargo considera que además de afectar a la productividad, influye de modo desfavorable en la pobreza. Se suma que el gobierno no invierte en medidas para lograr mayor productividad sino que se ha concentrado en aumentar los programas de ayuda social en la siguiente modalidad: *“(…) repartir dinero entre los pobres o, peor aún, entre los líderes que dicen representar a los pobres.”* (Sarmiento, 2011:25)

Otra estrategia para combatir la pobreza es atacarla mediante la aplicación de la ley del compartir (Coronado, [s/d])<sup>14</sup>, definiendo compartir como:

*“Acción a través de la cual una persona o institución brinda un bien o servicio a un tercero que requiere de ello sin esperar ningún tipo de pago o retribución de éste último por el bien o servicio recibido”* (Coronado [s/d]: 31)

En ese artículo se realiza una investigación aplicando esta ley en veintiséis familias de uno de los distritos limeños con mayor cantidad de pobreza extrema. La totalidad de las familias logró salir de dicha extrema situación de vida. Esta solución es considerada una alternativa a la ineficaz lucha por el crecimiento económico.

---

<sup>13</sup> Periodista y escritor.

<sup>14</sup> Doctor en Economía, UAP. Investigador y docente con estudios en Contabilidad (Universidad Nacional Federico Villarreal - UNFV) y un master in Business Administratio (Universidad ESAN).

## **Actores que definen a la pobreza y características que presenta su modo de definir la problemática**

Un trabajo académico indaga en investigaciones realizadas sobre las percepciones que tiene la sociedad de los individuos pobres y la pobreza (Dakduk; González y Malavé, 2010)<sup>15</sup>. El período seleccionado inicia en la década de 1970 momento donde comienzan las primeras investigaciones sobre el tema y finaliza a comienzos del año 2009. En bases de datos internacionales se seleccionan sesenta y cinco artículos de interés. Las investigaciones presentan una perspectiva de estudio sobre la temática propia de la psicología social y la sociología. En general se basan en la Teoría de la Atribución considerando que la percepción de los fenómenos sociales condicionará la predisposición conforme al actuar ante estos (Álvaro, José Luis y Garrido, Alicia, 2003; Hayati, Dariush y Karami, Ezatollah, 2006 apud Dakduk; González y Malavé, 2010). En su gran mayoría utilizan las categorías de Joe Feagin (1972) y David Harper (2003) para clasificar el tipo de explicaciones a la situación de pobreza que consideran los integrantes de la muestra, estas pueden ser: fatalistas, estructurales o individualistas (Dakduk; González y Malavé; 2010). En las investigaciones seleccionadas se observó que en su mayoría la estructura social se considera la causante de pobreza, el 32 por ciento de las investigaciones lo demuestran, el 26 por ciento de las investigaciones combina argumentos individuales y estructurales, las que refieren únicamente a explicaciones estructurales corresponden al 14 por ciento mientras que la misma cifra hace alusión a las explicaciones que agrupan los tres tipos de argumentos. Las explicaciones fatalistas no aparecen de forma individual, cuando se presentan lo hacen junto a otra causa.

En el texto se comenta que los resultados dejan en evidencia la lejanía de las investigaciones a la temática. La mayoría de las investigaciones fueron realizadas en contextos donde los pobres son una minoría y las muestras encuestadas se conforma de individuos que carecen de incidencia en los espacios que puedan aportar al “ataque” de la problemática.

---

<sup>15</sup> Silvana Dakduk docente e investigadora del Centro de Mercadeo de IESA y docente de la Escuela de Psicología de UCAB. Mónica González docente de UCAB. José Malavé docente de IESA.

El texto *“El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano”* (Mendoza Enríquez, 2011) comenta la gran influencia del tipo de sistema político en la elección de las categorías conceptuales empleadas para definir a la pobreza. Expresa que:

*“(…) en regímenes poco democráticos (…) no existen procesos de deliberación pública y como consecuencia de ello, problemáticas tales como la pobreza son definidas por la burocracia gubernamental y los Organismos Financieros Internacionales (...), mientras que en sistemas políticos democráticos por lo general existe un alto grado de participación social que ubica dentro de la esfera pública sus problemáticas, existiendo a la vez, mayor autonomía de la academia para determinar las situaciones problemáticas del ser humano (...)”* (Mendoza Enríquez, 2011:227)

La temática también es vista desde el ámbito filosófico, un texto de interés plantea que como sociedad somos responsables del valor dado a la pobreza concluyendo en que el actual debe modificarse (Gallo, 2010). Ensayo una reflexión filosófica sobre el estatuto normativo que debe darse a la pobreza mundial. Plantea que es necesario redescibir (Gallo, 2010) <sup>16</sup> el valor atribuido. La redescipción supone incluir en los asuntos de justicia política mundial el sufrimiento de los seres humanos que vivencial situación de pobreza. Esto implica cuestionarse la forma en que el ser social se posiciona en relación al tema debatiéndose entre la consideración de deseable o indeseable.

Luego del pasaje por las investigaciones más recientes que integran la temática que nos concierne, se concluye con la observación de que las últimas investigaciones sobre el concepto de pobreza en políticas sociales son escasas. Si bien se localizan desarrollos sobre pobreza y, pobreza y políticas sociales, la temática específica se encuentra relegada. Sin quitar peso a lo anteriormente dicho, se asume que las indagaciones realizadas le brindan insumos a este documento.

---

<sup>16</sup> Abogado, especialista en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Política de la Universidad de Antioquia y magíster en Filosofía del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia. Profesor de tiempo completo de la Universidad de Medellín.

### **Capítulo III: Devenir de las atenciones públicas de las situaciones de pobreza**

La problemática pobreza aparece en la agenda de gobierno en el Estado moderno. La creación de este tipo de Estado provocó nuevas necesidades obligando a replantear los problemas de pobreza y asistencia. El entorno de inseguridad creado por la migración interna de los campesinos sin tierra, los soldados y los mendigos que buscaban sobrevivir enfrentándose al hambre y las epidemias, incitó a que el Estado se encargase de la problemática. La pobreza termina de transitar por el proceso que la despoja de ser exclusivamente asunto de caridad cristiana a ser reprimida y asistida públicamente. Se condena la mendicidad, obligando a trabajar a los capaces y asistiendo a los incapaces. Muestra de esto son la creación de la Ley de Pobres del año 1601 y las Leyes de Pobres conformadas por la primera y otras que datan de los años 1602 y 1782 en Inglaterra. Se crean instituciones que a través de la represión y rehabilitación buscan corregir actitudes indeseables y forzar el ejercicio del trabajo, estas remiten a las casas de trabajo en Inglaterra, los talleres nacionales en Francia y los hospicios y hospitales en España. (Montagut, 2000)

Posteriormente, en la “edad dorada” europea<sup>17</sup>, frente a la persistencia de pobreza y desempleo masivo se activó un sistema de políticas de lucha contra esta problemática. El origen de los Estados de bienestar se vincula a la protección de este riesgo en algunas categorías de población, incidiendo este tipo particular de políticas sociales, denominadas políticas asistenciales, en la estructura de precariedad y desigualdades de la sociedad<sup>18</sup>. (Durana, 2002)

Las políticas asistenciales referidas se caracterizaron por centrar la atención en incrementar la actividad económica a través del pleno empleo y el crecimiento salarial,

---

<sup>17</sup> Tiempo posterior a los treinta y la Segunda Guerra Mundial.

<sup>18</sup> La autora se refiere al concepto de vulnerabilidad. Más allá de la diferenciación de términos al tratar similar problemática, se elige utilizar este texto dada la riqueza de sus desarrollos y los cometidos de la tesina.

estimulando el trabajo y el consumo. El pleno empleo era universal para el género masculino, aseguraba la procreación y cuidado familiar a través de la figura de la mujer-madre relegada al ámbito doméstico. Se universalizó el bienestar social mediante la participación en el mercado laboral y se estableció una red de seguridad con la cual se cercioró que ningún individuo se encontrara en una situación de vida por debajo de un umbral mínimo establecido. (Durana, 2002; Baraibar, 2003)

En América Latina esta coyuntura corresponde a la presencia de un modelo de desarrollo de Sustitución de Importaciones que data del período 1930 a 1970 - 1980, localizado en el contexto de los Estados de bienestar de estos países. En Uruguay la mayoría de la población se encontraba protegida por el sistema de seguridad social y la atención sanitaria. Sin embargo, las políticas de bienestar presentaron un desarrollo limitado, dejando a categorías de individuos sin cobertura. Se orientaban a los sectores urbanos cubriendo preferentemente a quienes enmarcaban sus actividades en el mercado de empleo formal. Asimismo, se diferenciaban las condiciones de acceso, los beneficios obtenidos y rangos en que eran protegidos. Empero ciertos servicios eran universales y la estratificación de los servicios sociales contribuyó a amortiguar la brecha social. (Baraibar, 2003)

A mediados de la década de los setenta se localiza la crisis de los Estados de bienestar en América Latina. Se constata a causa del deterioro del modelo Fordista-Taylorista de producción. A raíz del avance tecnológico se prescindía de mano de obra aumentando el desempleo en el sector industrial, el cual era decisivo en nuestro país para la implantación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Del pensamiento keynesiano se transcurrió al monetarista. Se habilitó la libre acción del mercado pretendiendo adaptarse a las nuevas circunstancias y reducir el papel y los costos del Estado (Baraibar, 2003). Se redujeron los programas sociales de combate a la pobreza a acciones compensatorias y transitorias, siendo de responsabilidad individual la protección social de la población (Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009). La lógica de garantizar el ejercicio de las libertades individuales sin la restricción estatal fue el marco referencial predominante en las “recetas” pensadas para América Latina por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco mundial (MB) a partir del año 1973. Posteriormente estas ideas se nuclearían en el Consenso de Washington que data de 1989

(Murillo, 2008). Las agencias internacionales proporcionaron préstamos a los países en vías de desarrollo, siendo necesario para su acceso realizar una serie de reformas políticas, mediante las cuales los países de América Latina contrajeron una masiva deuda externa y debieron pagar un gran costo social (Baraibar, 2003). Asimismo, en estos tiempos, con el cometido de adaptarse a las nuevas exigencias y forma de poder, se transita en esta región por períodos de dictaduras (Murillo, 2008).

En esta etapa de ajuste se amplió el sector servicios y flexibilizó el trabajo y la producción buscando la articulación con las nuevas condiciones del mercado y las preferencias del consumo. Las políticas sociales tomaron ciertos rasgos: del modelo de Estado de bienestar que presentaba políticas sociales centralizadas, sectorializadas, universales y administradas por el Estado se transcurrió al modelo neoliberal. Este último procuró que fueran descentralizadas, focalizadas en ciertas categorías de población, integrales y tercerizadas.

En los países de América Latina a partir de la década de 1980 se impulsaron estrategias de combate a las tradicionales problemáticas asociadas a la pobreza y a sus nuevas características. Los programas públicos de intervención sobre la problemática experimentaron cambios con los que se puede localizar etapas claves. La primera se localiza en el período que abarca desde 1980 hasta principios de 1990, se caracteriza por medidas compensatorias y transitorias dirigidas a los sectores de extrema pobreza. En la segunda etapa, identificada a mediados de la década de 1990, las intervenciones toman rasgo asociados a mayor permanencia, atendiendo a las múltiples causas de la pobreza y ampliando su cobertura dentro de la focalización. La tercera etapa, desde la década del 2000, donde se continúa con las estrategias de la etapa anterior sumando otras intervenciones que refieren a la Transferencia Condicionada de Renta (TCR) dirigida a los hogares en situación de pobreza. Las TCR son programas de políticas públicas que brindan prestaciones monetarias a los hogares beneficiarios estableciendo ciertas condiciones. Suelen dirigirse a la atención de salud y educación de los niños y adolescentes del hogar. (Midaglia, Silveira; 2011)

En Uruguay en la década de 1990 los principales agentes de integración y de seguridad social; la familia y el mercado laboral, se encontraban modificándose de tal modo que se



les dificultaba seguir cumpliendo su rol<sup>19</sup> (Ministerio de Desarrollo Social, 2007). Las acciones públicas fueron variadas, conviviendo servicios de carácter semi privatizados, universales e iniciativas de focalización (Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009).

Entre los años 1999 y 2002 América Latina fue abatida por una crisis económica. En Uruguay la crisis fue profunda, uno de los datos que lo expresa es el porcentaje de déficit fiscal, al año 2004 era de 2 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI). Las consecuencias sociales fueron importantes y el endeudamiento con el que se culminó contaba con una cifra elevada, superior al total del monto del correspondiente PBI en el año 2004. El Estado frente a esta coyuntura tenía un restringido margen de acción. La crisis dejó en evidencia las debilidades de aquel modelo económico y financiero. Cifras al mes de marzo del año 2005 describen los problemas de cantidad y calidad del empleo en Uruguay. El desempleo se encontraba superando el 12 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), el 43,7 por ciento de la población ocupada (cifra correspondiente al período enero-marzo de 2005) estaba inserto en el mercado laboral en empleos precarios, informales o sin cobertura social. La mayoría de los acuerdos salariales y de condiciones laborales se fijaban a partir de negociaciones individuales entre los empleados y los empleadores, fiel reflejo de la ausencia de los Consejos de Salarios (data desde los últimos meses de 1991). Al año 2004 el 31,9 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza, el 56,5 por ciento de los niños menores de seis años pertenecía a esta categoría (Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009).

## **El Ministerio de Desarrollo Social y sus planes de políticas sociales**

Al momento de asumir el mandato de gobierno el Encuentro Progresista Frente Amplio (EPFA) el país se encuentra abatido por una coyuntura que presentaba incremento de la

---

<sup>19</sup> No se profundiza sobre la información referente a los cambios a nivel del agente familia debido a que no es el tema central de interés. Si se desea ampliar la información se recomienda dirigirse a la fuente referida o a bibliográfica específica.

pobreza e inequidad social, con el rol de la familia y el mercado laboral deteriorados. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) emerge como fruto del accionar del primer gobierno del EPFA. Podría decirse que responde a su bandera del programa partidario propuesta en las elecciones nacionales del año 2004. En las mismas enfatizaba en las problemáticas sociales apostando a la integración social. Es así que al asumir la Izquierda el mandato de gobierno en el año 2005 crea mediante la Ley N° 17.866 dicho ministerio. Entre sus generalidades reubica a ciertos institutos<sup>20</sup>, instaura y ejecuta programas y principalmente se encarga de asesorar al Poder Ejecutivo, coordinando, diseñando y articulando políticas sociales con los demás ministerios o instituciones del Estado de una forma más holística (Ministerio de Desarrollo Social, 2006; Parlamento del Uruguay, 31 de Marzo de 2005).

En el mes de mayo de 2005 el Estado mediante la Ley N° 17.869 denominada Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) y programa de Ingreso Ciudadano (IC), declaró la situación de emergencia social para el país (Parlamento, 25 de mayo de 2005). El PANES surge como un plan de políticas sociales de carácter coyuntural, atendiendo la urgencia de la situación vivida. Centra su atención en la población que presenta mayor vulnerabilidad social, procurando incluir socialmente. Los programas componentes del PANES enunciados en dicha ley son: Plan Alimentario Nacional (PAN), Programa Emergencia Sanitaria (PES), Ingreso Ciudadano (IC), Educación en Contextos Críticos, Empleo Transitorio, Asentamientos precarios y pensiones, y Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle (posteriormente denominado Programa de Atención a los Sin Techo- PAST). Se sumaron con posterioridad a la ley, otros programas y acciones, el Programa Construyendo Rutas de Salida (CRS), los Proyectos de Opción Productiva (POP) y el Programa Uruguay Clasifica, así como la Campaña por la Identidad, el Programa de Alfabetización de Adultos y el Programa de Salud Ocular. (Ministerio de Desarrollo Social, 2006; Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009)

Se solicitó al Instituto de Economía (Iecon) de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) de la UdelAR diseñar una herramienta para identificación a los

---

<sup>20</sup> Los institutos reubicados son: Instituto Nacional de la Juventud, INJU, Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, INAU

hogares que se seleccionarían como beneficiarios, la misma fue denominada Índice de Carencias Críticas (ICC). De este modo se buscaba crear un mecanismo de selección de beneficiarios que evitara niveles altos de discrecionalidad de quienes llevaban a cabo la política y permitiese que los programas del plan fueran evaluados. Era necesario ubicar datos para conformar el índice, ya que no se contaba con un censo de población reciente, el último se había realizado en 1996, se utilizó la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2004. Con esos datos se procuró generar un índice que con una combinación de características de los hogares permitiera estimar cuál es su nivel de pobreza. (Amarante, 2012)

Este instrumento permitió identificar a la población objetivo, es decir, a los hogares pertenecientes al primer quintil de hogares pobres. Se encuentra una combinación de elementos para la ciudad de Montevideo y otra para el resto de los departamentos del país. (Amarante, 2012). El diseño original de puntaje del índice fue modificado buscando articularlo con lo deseado. A lo largo de la implementación del PANES no fue revisado debido al reducido tiempo de aplicación del plan pero sí tuvo instancias de revisión en la implementación del Plan de Equidad (PEQ)<sup>21</sup>.

La vigencia estimada para el PANES fue de dos años a partir de la promulgación de la ley. Los programas estaban interrelacionados y apostaban a la mejora de la calidad de vida de la población a través de avances en la alimentación, el hábitat, los niveles de educación, sanidad y participación ciudadana (Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009). El PANES se articuló en relación a dos dimensiones: la asistencial y la promocional. A partir de ellas se lograron avances importantes en la reducción de la extrema pobreza y los elementos simbólicos que conlleva: resignificación de la persona y ejercicio de derechos.

Al término de este plan, año 2007, con el fin de seguir avanzando en la reducción de la pobreza y lograr mayor equidad social, se puso en marcha un nuevo plan de políticas sociales denominado Plan de Equidad (PEQ). Mediante el PANES se actuó sobre las situaciones de emergencia, atendió directamente al problema. Concluido este accionar, se transitó hacia la concreción de las bases de un plan de carácter permanente, que persigue

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada a Andrea Vigorito, miembro del equipo de formación del ICC.

objetivos a mediano y largo plazo. El nuevo plan fue aprobado por el Gabinete Social el día 9 de abril de 2007. Comienza dirigiéndose a los sectores poblacionales ubicados debajo de la Línea de Pobreza (L.P.). Sin embargo, este plan abarca a la población en su totalidad ya que se inserta en el proceso de reformas sociales que actualmente se implementa por el Gobierno Nacional, este se conduce en la línea de reconfigurar el sistema de protección social uruguayo buscando una mayor integración y justicia social. (Ministerio de Desarrollo Social, 2007)

El PEQ se conforma de dos tipos de componentes: los estructurales de la matriz de protección social y los específicos que conforman una red moderna de asistencia e integración social. Introduce a la vez, políticas públicas universales procurando el ejercicio de los derechos sociales por parte de todos los individuos y programas destinados a la población más necesitada. Con el segundo tipo de componentes, apunta a dar respuestas a las situaciones de riesgo mediante una protección social basada en la construcción de esa red de asistencia social no contributiva. (Ministerio de Desarrollo Social, 2007). Los componentes de la red de asistencia se consideran medidas afirmativas temporales que permiten transitar hacia un nuevo modelo de Estado social.

Las políticas sociales de este plan deben corregir las diferencias, distribuir y dirigirse hacia la universalización. Se asiste para igualar redistribuyendo posibilidades, poder y recursos. Para concluir con el logro de lo expuesto, además de ser necesario implementar el PEQ, se deben efectuar cambios en las políticas económicas y productivas, las cuales generan los aspectos a redistribuir (Ministerio de Desarrollo Social, 2007).

Los componentes estructurales abarcan los siguientes dispositivos: Reforma Tributaria, Reforma de Salud, Revisión de las Políticas de Empleo, Nueva Políticas de Vivienda y Hábitat, Reforma Educativa, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Los componentes específicos incluyen la implementación de: Régimen de Prestaciones Sociales No Contributivas o de Transferencias Monetarias (Asignaciones familiares (AFAM) y Pensiones a la vejez), Seguridad Alimentaria; Políticas de Educación para la infancia y la adolescencia, Políticas Asociadas al Trabajo Protegido, Promoción de Cooperativas Sociales (CS) y Emprendimientos Productivos, Políticas de Promoción e

Inclusión Social, Políticas de Atención a la Discapacidad (Ministerio de Desarrollo Social, 2007).

## **Descripción de los programas elegidos del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social y Plan de Equidad**

En este trabajo se seleccionan programas de políticas sociales dirigidos a grupos poblacionales que presentan vulnerabilidad social y donde se identifican las dimensiones trabajo y empleo como aspectos centrales. Las políticas sociales del PANES seleccionadas son: Empleo Transitorio (Trabajo por Uruguay -TXU), Proyectos de Opción Productiva (POP) y Uruguay Clasifica (PUC). En cuanto al PEQ se escogen las siguientes políticas sociales de entre los componentes específicos que conforman una red moderna de asistencia e integración social: Políticas Asociadas al Trabajo Protegido (subprograma Uruguay Trabaja (UT) y subprograma Incentivo a la Contratación) y Promoción de Cooperativas Sociales (CS) y Emprendimientos Productivos.

### **Programa Empleo Transitorio**

Este programa se desarrolló a través de TXU, brindaba la posibilidad de acceso voluntario al desarrollo de una actividad laboral y de capacitación durante cuatro meses. Pretendía aportar a la mejora de la calidad de vida, desarrollo de la ciudadanía de los protagonistas y generar insumos para superar la situación de pobreza a partir de la educación y el trabajo. Se dirigía a jefas y jefes de hogar titulares del IC, mayores de edad, en situación de desempleo. Mientras la familia participaba del programa, se suspendía el cobro del IC pasando a percibir por concepto laboral el doble del mismo. Se estableció un régimen de treinta horas semanales de trabajo acompañadas de veinte mensuales de capacitación, pretendiendo favorecer la reinserción laboral. A su vez permitió el acceso de los

protagonistas a servicios de salud bucal y atención jurídica sobre los derechos laborales, entre otros. (Ministerio de Desarrollo Social, 2006)

### **Programa Proyectos de Opción Productiva**

Los POP fueron iniciativas productivas promovidas al concluir la participación en los programas CRS<sup>22</sup> y TXU. Se caracterizaba por la búsqueda de salidas a la situación de extrema vulnerabilidad de la población del PANES. Apoyando a las iniciativas productivas pretendía proporcionar una fuente de ingresos estable y adecuada. Se estudiaba cada proyecto, primero se observaba que fuera pre-factible y luego se evaluaba la viabilidad socio-económica estableciendo un plan de inversión para su puesta en funcionamiento. Los aprobados eran apoyados económicamente y contaban con un seguimiento durante once meses. Se trata de un préstamo en dinero, el programa otorgaba un subsidio económico de hasta un 60 por ciento de lo solicitado pudiendo optar por reembolso del mismo en dinero o en especies. Mientras los protagonistas no accedieran, con las ganancias del POP, al monto de ingreso económico equivalente al IC, seguían percibiendo el beneficio del IC. (Ministerio de Desarrollo Social, 2006)

### **Programa Uruguay Clasifica**

La población objetivo corresponde a los hogares en que el principal sostén económico es el obtenido de la clasificación artesanal de residuos sólidos urbanos. Una alta cifra se encontraba en su espectro pues al año 2002 los clasificadores de residuos eran 5.312 correspondiendo solo a los registrados (Instituto Nacional de Estadística, 2002, apud Ministerio de Desarrollo Social, 2006). En estos hogares residían 23.398 personas, siendo el 50 por ciento, menores de edad. Observando estas cifras, uno de los cometidos del programa se convirtió en promover la continuidad o reinserción en el sistema educativo

---

<sup>22</sup> Programa socioeducativo y comunitario. Actuaba en procura de la recuperación de la lecto-escritura y la autoestima, la capacitación en oficios, fomento de los derechos e incorporación de los beneficiarios a tareas de tipo comunitaria.

formal de los niños, niñas y adolescentes de familias clasificadoras, procurando que no participen en la clasificación artesanal de residuos sólidos urbanos.

El programa canalizó proyectos e iniciativas en las que el MIDES ya venía trabajando, como el marco reglamentario de la Ley de Envases N° 17.849 y el apoyo a cooperativas sociales de clasificadores. Su diseño surge de los aportes de múltiples actores: clasificadores, Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos (UCRUS), ámbito académico, organismos estatales, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y técnicos en la temática. (Ministerio de Desarrollo Social, 2006)

### **Programa Trabajo Promovido**

El eje Trabajo Promovido del Plan de Equidad

*“tiene por finalidad fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social.”* (Ministerio de Desarrollo Social, 2007:58)

Se lleva a cabo a través de la ejecución de los subprogramas Uruguay Trabaja (UT) e Incentivo a la Contratación. Pueden acceder personas entre 18 y 65 años, con menos de nueve años de escolaridad, desocupadas por más de dos años, que a su vez se encuentren en situación de pobreza. En cada convocatoria participa en uno de los subprogramas solo una persona por hogar, no pudiendo volver a participar la misma persona en otra edición del subprograma.

El trabajo es de carácter transitorio con cupo de treinta horas semanales durante nueve meses. Las tareas son comunitarias, de valor público, enmarcadas en los organismos públicos. Se realiza un acompañamiento social con el fin de apoyar el proceso de integración al ámbito laboral. Se brinda cobertura asistencial de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), aportes y cómputos de servicio a través del Banco de Seguros del Estado (BSE). (Ministerio de Desarrollo Social, 2007)

## **Subprograma Uruguay Trabaja**

Realización de actividades necesarias de valor público enmarcada en organismos públicos, percibiendo ingreso económico a través del Apoyo a la Inserción Laboral, equivalentes a 2.35 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) del Instituto de Seguridad Social (BPS). Apuesta a generar inclusión social y se detiene en los ámbitos educación y salud. Ejecuta programas de promoción social atendiendo factores que obstaculizan el ingreso al mercado laboral tales como violencia doméstica, conductas adictivas, entre otros. Se ponen en marcha programas de capacitación laboral y apoyo a opciones productivas. Los interesados deben presentar las características solicitadas para acceder al programa general. Quienes participaron por más de tres meses en TXU no pueden acceder. (Ministerio de Desarrollo Social, 2007). Las OSC acompañan a los participantes en la capacitación y coordinan con las instituciones públicas interesadas. Conforman grupos de hasta 35 personas en el caso de las ciudades, disminuyendo a aproximadamente 15 personas cuando se trata de localidades pequeñas. (Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

## **Subprograma Incentivo a la Contratación**

Se pretende insertar en el mercado laboral a personas pertenecientes a hogares pobres que se encuentran desocupadas hace ya tiempo. Su ejecución está a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINAE), perteneciente al MIDES y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Se pueden postular inclusive quienes cuenten con el antecedente de participación en el Programa TXU. Se trata de un subsidio al costo de contratación disminuyendo, para el empleador privado, su costo laboral. La efectividad del subprograma se encuentra en relación con el contexto de recuperación de la actividad económica del país. Las labores se realizan en empresas privadas en un período de doce meses. Se remunera de forma equivalente a la establecida para los trabajadores de ese ramo a través del convenio colectivo que rige para la empresa, se realizan los aportes patronales y la cobertura de seguridad social correspondientes.

Las empresas se seleccionan a partir de un conjunto de criterios desarrollados: inscriptos y al día en el BPS, MTSS y Dirección General Impositiva (DGI), ausencia de despidos y



envío de trabajadores al Seguro de Paro, durante cierto período de tiempo, en la categoría laboral que se solicita el subsidio. Gozan de la posibilidad de contratar hasta un 20 por ciento del personal a través de este subprograma, con algunas excepciones, eligiendo a sus trabajadores y teniendo la posibilidad de capacitación y orientación laboral. (Ministerio de Desarrollo Social, 2007)

### **Programa de Cooperativas Sociales y Emprendimientos Productivos**

Es un apoyo a los emprendimientos productivos que desarrollan personas en situación de pobreza. Brinda asistencia técnica y financiera, y contribuye en promoción. Se pretende que a través de este programa logren los emprendedores mantener ingresos estables y sustentables. Se revisan los programas ya existentes en el MIDES pertinentes al logro de dichos fines. Asimismo, se impulsa la conformación de cooperativas sociales (CS), las que se rigen por la Ley N° 17.978. (Ministerio de Desarrollo Social, 2007)

### **Situación del país posterior al lanzamiento del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y el Plan de Equidad**

La incidencia de las situaciones de indigencia y pobreza en el territorio uruguayo disminuyó luego de que el MIDES aplicara sus planes de políticas sociales. De 2 por ciento de hogares urbanos en situación de indigencia en el año 2004 se tránsito hacia la cifra que equivale a 0,3 por ciento al año 2012. Durante 2004, la incidencia de la pobreza alcanzó al 22 por ciento de los hogares urbanos, afectando a poco más del 32 por ciento de los habitantes de las áreas urbanas. La estimación al año 2012 es de 8,4 por ciento de hogares por debajo de la L.P. correspondiendo a 12,4 por ciento de la población (Instituto Nacional de Estadística, 2005; Instituto Nacional de Estadística, 2013)

A continuación se presenta información sobre el período 2005-2008, dicha elección refiere a que los datos recabados son posteriores al término del PANES y primeras intervenciones

del PEQ. Las cifras esbozan mejoras de la situación económica uruguaya. El crecimiento económico (reflejado en el PBI) es un factor que influye en la mejora de la calidad de vida, el promedio anual de este fue mayor al 7 por ciento en el período 2005-2008. La inflación se controló permitiendo que no se afectara más aún la capacidad de compra de quienes perciben ingresos fijos. El Gasto Público se reestructuró aumentando su porción social. En lo que se refiere al endeudamiento internacional este disminuyó, a mediados de 2008 correspondía al 39,4 por ciento del PBI. (Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009)

El mercado laboral se fue recomponiendo, se apostó a la promoción de mejoras en los salarios y en las condiciones sociales de los trabajadores. El Estado retomó su influencia en la regulación del mercado laboral. En el ámbito privado, se pusieron en marcha los Consejos de Salarios incluyendo a nuevas categorías de trabajadores (sector rural y doméstico), mientras que en el ámbito público, se instauraron mesas de negociación. Se encontraron avances cualitativos y cuantitativos en el empleo; se redujo el porcentaje de desempleados, aumentó la cantidad de puestos de trabajo, se efectuaron mejoras en la calidad del empleo y disminuyó la cifra de trabajadores informales. Los programas de políticas sociales componentes del PANES y PEQ se articularon con las políticas económicas. (Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009)

## **Capítulo IV: Estudio de los programas sociales de inserción laboral del Ministerio de Desarrollo Social bajo los elementos teórico-conceptuales**

### **Dimensiones e instrumentos de identificación y medición de pobreza**

Este capítulo se desarrolla con la intención de comenzar a colocar aportes para cuestionar el concepto de pobreza que se encuentra detrás de los programas de políticas sociales de carácter laboral del PANES y PEQ. Los objetivos planteados, los mecanismos de selección de participantes, los instrumentos elegidos con el cometido de evaluar, entre otros, esbozan los marcos referenciales a los que se alude al definir a la población destinataria, siendo insumo para allegarse a cómo se conceptualiza la misma.

En la redacción de los objetivos de los programas se identifican diversas dimensiones del problema, dado que se repiten las intenciones de aumento de los ingresos de las familias, inclusión social en servicios, redes, derechos y participación, desarrollo de capacidades, inserción laboral, desarrollo de procesos socioeducativos, etcétera.

Los documentos que tratan de los programas de políticas sociales del PANES y PEQ seleccionados en este trabajo, exponen el uso de variables de tipo cualitativo y cuantitativo en su formulación, seguimiento, evaluación y monitoreo. En el *“Informe de Resultados de la Encuesta de Seguimiento del PANES. Segunda medición”*, con el fin de evaluar el impacto de las políticas sociales, los elementos de interés seleccionados para consultar a la población refieren a conocimiento de derechos y obligaciones en los diferentes ámbitos y a su exigibilidad, participación social, redes sociales con las que cuenta la población, valoración junto a expectativas sobre la situación del país y el hogar del consultado, información sobre el grado de satisfacción y evaluación del PANES por parte de sus beneficiarios, y opinión sobre el PEQ. Todos estos describen aspectos que esbozan las opiniones y subjetividades de la población a través de elementos cualitativos. (Ministerio de Desarrollo Social, [s/d])

Los programas de TCR (IC y AFAM), obtuvieron un despliegue muy exitoso en comparación con el resto, en relación al tiempo en que se aplicaron y a la cantidad de población que alcanzaron. Esto se debe a que para implementar el resto de los programas,

principalmente los seleccionados en este documento, se necesita otros elementos, por ejemplo realizar los convenios con las OSC, no siendo tan directo como pagar una transferencia de ingresos. A su vez, dadas las exigencias y características de los programas de capacitación e inserción laboral, el proceso infiere más tiempo y los grupos son reducidos. Por lo tanto, que los primeros logros significativos obtenidos fueran en los programas de TCR, es independiente a que la idea de pobreza esté ligada al ingreso, deriva de que es un instrumento que tiene mayor facilidad en su despliegue.<sup>23</sup>

Siguiendo los planteos de Sen (1992), se considera que detrás de cada mecanismo elegido para identificar y agrupar a la población pobre hay un concepto de pobreza. En los programas seleccionados, uno de los requisitos de acceso es que la población beneficiaria se encuentre en situación de vulnerabilidad socioeconómica<sup>24</sup>. El modo en que se corrobora es mediante la verificación de Carencias Críticas, a través de un índice (ICC). No es menor que se haya creado un nuevo instrumento para seleccionar a los hogares beneficiarios del PANES, que a su vez permite evaluar las intervenciones. Este combina y pondera características no monetarias de los hogares buscando aproximar su ingreso. Se utilizan variables no fácilmente cambiables ni manipulables por los beneficiarios. En su generalidad se valora: hacinamiento, acceso a saneamiento, elementos de confort, modo de tenencia de la vivienda, presencia de personas menores de edad, número de integrantes, algunas características que aproximan el ingreso (por ejemplo presencia de algún empleado público, jubilado o pensionista), clima educativo y acceso a servicios de salud privados. Andrea Vigorito plantea que este índice innova en la multidimensionalidad de su estructuración, pues en los programas de políticas sociales anteriores la valoración se concentraba en el ingreso<sup>25</sup>.

Desde la creación del ICC la generalidad de los programas lo utilizan. Aunque se encuentra la situación de las CS que en su ley, N° 17.978 (Parlamento del Uruguay, 3 de

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada a Andrea Vigorito.

<sup>24</sup> A la vulnerabilidad socioeconómica se la relaciona con la situación de pobreza. En los programas destinados a los clasificadores de residuos urbanos se especifica que los hogares no tienen por qué ser pobres. Más allá de esta especificación, es de conocimiento extendido, que el alto porcentaje de estos hogares se encuentra en situación de pobreza.

<sup>25</sup> Entrevista realizada a Andrea Vigorito.

julio de 2006), señala que la población objetivo debe pertenecer a hogares con necesidades básicas insatisfechas. Como se puede apreciar se utiliza otro mecanismo de selección de beneficiarios. Sin embargo, se combina con el ICC pues en “*Memoria Anual 2006*” se especifica que pueden construir una cooperativa social tanto los beneficiarios del PANES como las personas no beneficiarias que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, especificando la situación como de pobreza y necesidades básicas insatisfechas (Ministerio de Desarrollo Social, 2006).

El seguimiento y la evaluación de los programas se realiza tomando como base los datos con los que cuenta el país, se suele utilizar los instrumentos del Instituto Nacional de Estadística (INE), principalmente los de las ECH, allí aparece referencia a otros métodos de identificación y medición de la pobreza. Por ejemplo al realizar este ejercicio la División de Desarrollo Local (DL), que en la actualidad se encarga de Emprendimientos Productivos y Emprendimientos Socioculturales, hace uso de los cálculos de la ECH del año 2009, para describir la cantidad de beneficiarios. En esta ocasión se estima la población que se encuentra por debajo de la L.P. (Ministerio de Desarrollo Social, 2011)

## **Interpretación de los programas a la luz de la teoría sobre trabajo**

En relación a cómo se concibe al trabajo, cabe señalar que se presentan los programas que pretenden formalizar el trabajo junto a otros que podrían propiciar, por su diseño, la informalidad. Algunas de las condiciones de acceso a los programas podrían estar favoreciendo la realización de trabajos de modo informal y evadiendo la declaración de estas fuentes de ingresos. Al respecto, en las AFAM los requisitos de acceso refieren a cierto umbral de ingresos y a puntajes del ICC. Ese umbral es tan estricto que si el hogar logra una mínima mejora en su ingreso económico, en cuestión de una cifra de pocos pesos, se genera la baja del programa<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada a Andrea Vigorito.

Es conocido que dentro de las características que la población debe presentar para el acceso a los programas de tipo laboral del MIDES, se especifica la situación laboral requerida. Los textos de formulación mencionan que deben ser personas que están desocupadas hace más de dos años. Se tiene la información de que, al menos en la ejecución del programa UT, la población objetivo varía de la planteada anteriormente, corresponde a los desempleados de larga duración pero también a quienes durante el lapso de tiempo determinado han ejercido labores de manera informal, es decir sin realizar aportes a la seguridad social (BPS) (Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

Se observa que en la valoración del ejercicio de la actividad laboral se incluye un aspecto que habla de las condiciones en que se ejecuta; es el modo en que se realiza, formal o informal, otorgando o no derechos y obligaciones. Dado el sentido que se les da, en este documento, a los términos trabajo y empleo, se interpreta que estos programas fomentarían el empleo, alejándose del concepto de trabajo.

Retomando los requisitos de acceso a los programas seleccionados, los más frecuentes refieren a la constatación de situación de vulnerabilidad social y desempleo en el sector formal. Anteriormente el soporte para que los no propietarios construyeran su individualidad, lo brindaba la participación en el mercado laboral, de este modo, devenía de la categoría trabajo. Parecería que en el caso de las personas incluidas en estos programas el recurso lo estaría brindando la ausencia de trabajo. Este soporte sería transitorio, se pasaría de él al anterior, es decir, a partir de la ausencia de trabajo los individuos tienen la posibilidad de participar de programas que persiguen concluir con una inserción o reinserción laboral. De este modo, el trabajo sigue siendo el soporte, inclusive cuando desde su ausencia se acciona con el fin de recuperarlo. (Castel, 2003)

En el *“Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas. 2009-2010”* (Ministerio de Desarrollo Social, 2011) la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) esboza lo importante que es el trabajo en la estructura social, refiriendo a su función integradora (Castel, 1997). Al respecto en relación a UT se plantea que

*“(…) en el entendido que el trabajo es una institución social muy relevante y estructuradora de la vida de las personas, el programa se propone generar mayores oportunidades de inclusión social, favoreciendo procesos de integración y*

*mejorando el nivel de empleabilidad de los participantes.*”(Ministerio de Desarrollo Social, 2011:125).

Tanto en los documentos que erigen sobre este programa como sobre los demás de carácter laboral, se observa de modo constante la pretensión de integrar socialmente a los protagonistas. En esta línea se puede cuestionar si los programas buscan generar movilidad poblacional en las zonas de cohesión social y si efectivamente lo logran. ¿Existen condiciones reales de acceso a la zona de integración o al menos a obtener un lugar en la precaria zona de vulnerabilidad? ¿O por el contrario retornarán los protagonistas a la zona de desafiliación?

Siguiendo estas ideas, se constata que mientras los programas se están implementando los protagonistas transitan de la zona de desafiliación a la de asistencia social. Los programas son de carácter transitorio, por lo tanto, los individuos no estarán por siempre vinculados a este tipo de asistencia pública. En consecuencia, es necesario observar qué es lo que sucede cuando la intervención estatal culmina. La información nos proporciona el dato de que estos programas usualmente no logran resultados fuertes de inserción y reinserción laboral formal.

Una de las metas de UT en la edición del período 2009-2010 era que el 15 por ciento de los participantes logran al finalizar esta experiencia insertarse formalmente en el mercado laboral. Para el año 2009, los resultados describen que según los registros del BPS de cotizaciones de las personas que han conseguido trabajo en los primeros dos meses y logran mantenerlo por al menos cuatro meses, es decir inserción laboral formal, corresponden a la baja cifra de 3 por ciento. Sin embargo, desde una lectura más flexible informa que las personas que en algún momento, sin importar cuando, luego de terminar el programa han trabajado al menos un día, son para el mismo año el 23 por ciento de los participantes.

Aunque este dato muestra una cifra más elevada, prescinde de la información sobre cuánto tiempo este porcentaje poblacional demora en conseguir el trabajo y cuánto tiempo logra mantenerlo. A la vez, no refiere a inserción laboral formal, que es el tipo de inserción que en los documentos de estos programas públicos se dice promover. (Ministerio de Desarrollo Social, 2011)

Ana Laura García, jefa del departamento de Trabajo Protegido<sup>27</sup>, identifica debilidades en acercar la oferta, a la demanda de trabajo<sup>28</sup>. El MIDES a través de estos programas promueve el desarrollo de capacidades en los sujetos, construir ciudadanía, acceso a bienes, a servicios y a derechos que están siendo vulnerados. Programas como UT tienen sus virtudes en el proceso socioeducativo que realizan las personas, fortalecimiento de redes, vínculos que se establecen, mejora del autoestima, innovar en actividades fuera de la casa, acceso a ciertos servicios y prestaciones como es la salud bucal y oftalmológica, e inclusive en términos de la formación y la capacitación transversal que se reciben. Pero, ¿qué sucede con el ejercicio de la actividad laboral en el mercado formal?

Los programas de tipo laboral propuestos por el MIDES plantean dos modalidades de trabajo; por una parte, los POP, Uruguay Clasifica, Promoción de CS, y Emprendimientos Productivos, promueven el trabajo independiente, por otra parte, el programa TXU, los subprogramas UT e Incentivo a la Contratación estimulan el ejercicio de la actividad laboral de forma dependiente.

Si se piensa en la opción de incentivar el trabajo independiente se encuentran dificultades. En los programas de trabajo transitorio del PANES y PEQ se realiza una capacitación transversal que fomenta el desarrollo de habilidades emprendedoras y asociativas, vinculando a los protagonistas que lo deseen con los programas específicos de formación de cooperativas o los de promoción de proyectos de autogestión. A estos programas acceden aquellos que tienen capacidades emprendedoras, principalmente quienes tienen de modo informal o tuvieron alguna vez algún emprendimiento. Se puede generar cambios en los desempleados formales que realizan actividad laboral en la informalidad, se les brinda la posibilidad de formalizar su actividad, por ejemplo se cuenta con la herramienta del Monotributo Social.

Si bien hay personas con perfil cooperativista o de autogestión, no son la mayoría. El proceso de conformación de cooperativas de trabajo no es sencillo, se les dificulta a muchas personas trabajar en grupo y asumir distintas responsabilidades. García plantea que

---

<sup>27</sup> Una de las cuatro divisiones de la recientemente creada Dirección Nacional de Desarrollo Social, es la sociolaboral. En la División Sociolaboral se encuentra el departamento de Trabajo Protegido.

<sup>28</sup> Entrevista realizada a Ana Laura García.



*“(…) por eso no se trata de inducir u obligar a pasar por determinado proceso. Porque después la cooperativa tiene que buscar a un empleador que pueda dar trabajo a siete u ocho personas durante todo el año, (…) no podemos formalizar una cooperativa que después no va a tener un contrato de trabajo. Todos los años de Uruguay Trabaja, no tengo las cifras exactas, pero tres o cuatro cooperativas se forman, pero tres o cuatro de siete, ocho personas en un total de tres mil participantes que tenemos en todo el país.”<sup>29</sup>*

En cuanto a la actividad laboral dependiente, García informaba que es dificultosa la inserción laboral de esta población. Asimismo, comenta sobre un debate existente en el MIDES en relación a la pertinencia que tiene este ministerio de articular el trabajo más subjetivo que realiza en los programas con la inserción en el mercado laboral.

El subprograma UT no es un programa de empleo, es un programa que busca desarrollar habilidades en los sujetos para estar en mejores condiciones en el futuro cercano para lograr una inserción laboral, por lo tanto tiene un componente social, de capacitación transversal, de capacitación específica y de acompañamiento. Incentivo a la Contratación y Objetivo Empleo<sup>30</sup> sí persiguen el logro de la inserción laboral.<sup>31</sup>

Una de las dificultades deriva del hecho de que en algunas localidades del país no hay Centros Públicos de Empleo (CEPE). Esto determina que no exista un trabajo por parte del MTSS con la población y las empresas de estas localidades. En los lugares en que hay CEPE, la población participante de UT se inscribe solicitando empleo. Sin embargo, la demanda de este tipo de trabajadores por parte de las empresas no es exitosa. Ello se debe a varias razones, en primer término puede mencionarse que el subsidio ofrecido no es lo suficientemente atractivo para los costos que implica contratar a estos trabajadores en potencia. Por otra parte, la entrevistada expresó que el sector empresarial tiene un estereotipo construido de este perfil de población. Asumen, que contratarlos supone una serie de dificultades ligadas a faltas y enfermedades. Se suma el hecho de que la mayoría

---

<sup>29</sup> Entrevista realizada a Ana Laura García.

<sup>30</sup> Actual programa llevado a cabo por el MTSS.

<sup>31</sup> Entrevista realizada a Ana Laura García.

de las participantes son mujeres que no logran resolver el cuidado de los integrantes dependientes del hogar y esto repercute en su presentismo laboral.<sup>32</sup>

A su vez se presenta un desfasaje entre lo que el mercado laboral formal en la actualidad demanda y lo que esta población puede ofrecer. Cuenta que el porcentaje de desempleo actual de Uruguay es muy bajo, por lo tanto las exigencias del mercado son más altas solicitando cierta formación y competencia específica de los trabajadores que la población por más que haya transitado por la experiencia de UT, no tiene. Se trata de que la capacitación específica del programa esté relacionada con las características de la localidad donde se ejecuta y con la demanda de trabajadores. En los hechos poco tiene que ver con esos factores dependiendo de la capacidad institucional que tenga la OSC que lleva a cabo el convenio.<sup>33</sup>

El sistema presenta contradicciones que provocan el empobrecimiento de la población (Castel, 2003 y Nun, 2003). Se debe colocar el acento en la dinámica del mercado laboral y no en las capacidades de los sujetos. Las medidas que se han tomado priorizaron ampliar la capacidad de la oferta de mano de obra, las que apuntan a la demanda, como se ha expuesto, no son atractivas y presentan dificultades en su aplicación. Se realizan esfuerzos por calificar en educación y en oficios cuando el mercado no capta a toda la mano de obra calificada. Es necesario atender a la demanda, las características que asume influyen decisivamente en la oferta. (Nun, 2003) Al focalizar en la oferta se centra la atención en esta población, podría estar mostrando que se asume que la misma es enteramente responsable de su “incapacidad” de permanencia en el mercado laboral y encontrarse en situación de pobreza.

Estos programas abarcan a la población que queda en posición de superpoblación, pues como ya se mencionó, suele ser un criterio de selección de beneficiarios no formar parte activa del mercado laboral. Surgen los siguientes cuestionamientos: ¿la pobreza es considerada funcional, afuncional o disfuncional al sistema? ¿Qué se hace con ella: se la

---

<sup>32</sup> Entrevista realizada a Ana Laura García.

<sup>33</sup> Entrevista realizada a Ana Laura García.

promueve (funcional), se la liquida (disfuncional) o se la mantiene (afuncional)? (Nun, 2003).

Si el análisis se centra en estos programas, una posible interpretación podría ser considerar que la mantiene. Se procura a través de medidas paliativas controlar la situación “sacando” a la población del estado de indigencia y extrema pobreza pero no se termina con la problemática. En esta línea retomo los desarrollos de Ximena Baraibar (2003), quien plantea que la transitoriedad del recurso social hace que la solución también sea transitoria.

Si bien este tipo de programas procura evitar la dependencia característica de la universalidad de las políticas sociales, causa el efecto contrario. El recurso brindado es transitorio por lo cual no se efectúa una solución al problema vivido. Se observa que el cambio no se mantiene en la población, por lo tanto, al finalizar el programa se retorna a una situación similar a la inicial.

Por el contrario, si se contempla la presencia de otras acciones políticas, las ideas pueden variar. Puntualmente el PEQ se compone también de elementos universales y apuesta a generar cambios en el sistema de seguridad social. Así se puede observar la posibilidad de transformaciones, a mediano y largo plazo, en la calidad de vida de la población. A su vez, aporta a esta línea contemplar los resultados de reducción de la indigencia y la pobreza, a partir de la aplicación de estos planes.

En relación al sistema y a la permanencia de esta población en trabajos formales, pertinente es aclarar que desde la crisis del Estado de bienestar y surgimiento de un nuevo modelo, la función de la mayoría de la superpoblación en el sistema cambió, ya no son necesarios, son una cantidad de personas que no cumplen con los requisitos que marca el mercado laboral para su ingreso y permanencia, son considerados inútiles tanto económicamente como socialmente. Entonces, se necesita a una parte de la superpoblación para que se desempeñe como mano de obra cuando la industria alza su producción, pero un gran número no será necesario. Las políticas analizadas actúan sobre la masa marginal, es decir sobre la población afuncional al sistema, procurando que no se convierta en disfuncional. (Nun, 2003)



## **Conclusiones: ¿Cómo es entendido el usuario de y por las políticas sociales “para pobres”?**

Si se cree que el usuario carece de capacidades para empoderarse y obtener un incremento significativo de su calidad de vida, si se lo observa como “vago” y “cómodo” con su situación; es probable que se generen políticas sociales con contenido independiente a sus deseos, que apunten a acciones paliativas y lo coloquen en dependencia al servicio estatal. Por otra parte, si se considera que el escaso ingreso familiar es el provocador exclusivo o fundamental de la pobreza vivida, las medidas serán tomadas en relación a ascenderlo sin aludir a otros aspectos que influyen de modo multicausal sobre las carencias relativas y absolutas. Sin embargo, si se considera que cada uno de los individuos es producto y productor de esta sociedad, que por lo tanto la responsabilidad social existe y es compartida, articulándolo con la consciencia sobre la perversión del sistema capitalista en el que se vive; el individuo que se encuentra en una situación desfavorable podría ser tratado como sujeto de derecho. De este modo las acciones sobre los usuarios, y sobre la sociedad como un todo, son radicalmente diferentes que en las hipótesis planteadas anteriormente.

Existe la idea generalizada de que las políticas sociales elaboradas por el MIDES en el marco del PANES y del PEQ son políticas asistenciales, promotoras de “quietud”, “vagancia” en los usuarios, que desestimulan el trabajo, propician la informalidad laboral y no habilitan el empoderamiento de los participantes<sup>34</sup>. Se manifiesta reiteradamente el juicio de que la pobreza es medida desde parámetros de ingresos económicos descuidando otros aspectos sumamente relevantes<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Si se desea ampliar o corroborar la información dirigirse a <http://www.republica.com.uy/edil-blanco-insulta-al-fa-y-al-mides-y-desata-una-polemica/>

También puede dirigirse a <http://www.eltelegrafo.com/index.php?id=53531&seccion=opinion&fechaedicion=2012..> -- que si bien en el segundo artículo se utilizan otros términos, van en la misma línea.

<sup>35</sup> A modo de ejemplo se describirán dos críticas elegidas al azar. Esta noción está presente en un artículo publicado en “Portal Digital EL País ” (16 de Setiembre de 2009), a partir del lanzamiento de los resultados del procesamiento de datos sobre pobreza de la ECH año 2008, realizado por el INE. Estos resultados

En el presente documento, a partir de la incorporación de elementos teóricos sobre pobreza y trabajo, la revisión de investigaciones recientes que refieren al tema y la descripción del ámbito de interés; se analizaron los textos de formación de los programas de políticas sociales de tipo laboral diseñados e implementados por las dos administraciones de gobierno del EPFA. Luego de esta labor están dadas las condiciones para indicar qué concepciones de pobreza se derivan de este estudio.

Se ha observado que los planes de política sociales del MIDES están guiados por un concepto multidimensional de pobreza. En primer término, lo demuestra el hecho de que apuntan a proveer una renta de ingresos, promover procesos socioeducativos y laborales, generar cierta autonomía, impulsar la reivindicación de derechos y de creación de ciudadanía; de dicho modo atiende diversas dimensiones de la temática. Por otra parte, el instrumento de identificación y medición de la población pobre, el ICC, supera la valoración economicista, pasando a incorporar múltiples aspectos. Por lo tanto, más allá de que la distinción entre concepciones no presente el nivel de exhaustividad de una labor investigativa, se encuentra claramente una perspectiva multidimensional.

Se constata que en el marco referencial de estos programas se cree que la población tiene voluntad de pertenecer a la fuerza de trabajo, pero encuentra dificultades. Estas se generan por la incapacidad de resolver el cuidado de las personas dependientes del hogar, la ausencia de competencias y habilidades específicas que el mercado laboral demanda, las consecuencias de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran que inhabilitan salir de la casa, o del barrio, porque no han tenido acceso a servicios odontológicos, no se han valorado a sí mismos, a su trayectoria de vida y sus capacidades.

En suma, las exigencias para mantenerse dentro del mercado laboral suelen exceder las competencias de los usuarios. Estos programas presentan requisitos para la participación con los que culminan seleccionando a las personas que se encuentran en peores

---

esbozan el impacto de las políticas sociales implementadas por el MIDES. La crítica manifiesta la relevancia de otros aspectos para la denominación de pobreza.

A su vez, en “*Ecos. La voz del lector*” de *El País* [s.f] un vecino comenta su disconformidad con comentarios cuantitativos de reducción de la pobreza. Para profundizar remitirse a [http://elpaisweb2.elpais.com.uy/09/09/16/predit\\_442255.asp](http://elpaisweb2.elpais.com.uy/09/09/16/predit_442255.asp) y a <http://ecos.elpais.com.uy/concepto-de-pobreza-para-el-fa> respectivamente.

condiciones de vida: desocupados de larga duración, con bajos niveles de escolaridad, no perceptores de ingresos derivados de pensiones y miembros de hogares con vulnerabilidad socioeconómica. Por lo tanto, por una parte se cuenta con determinadas condiciones para participar de los programas, y por la otra, se presentan grandes exigencias para la inserción laboral que tienen que ver con trayectoria en el mercado laboral, con capacidad y altos grados de capacitación.

Cuando estos factores, los personales y la realidad del mercado laboral, no son tomados en cuenta, se coloca el acento en las capacidades de los sujetos y no en la dinámica del mercado laboral, concluyendo con responsabilizar (exclusivamente) a las familias pobres por su situación.

El trabajo continúa gozando de su rol de integrador social, esto se ve reflejado en los objetivos de los programas que pretenden integrar a partir de la inserción laboral. Se torna necesario pensar en estrategias que logren una inserción laboral que perdure en el tiempo para mayor número de personas. Es pertinente generar alternativas que apunten a superar las dificultades. Estas podrían dirigirse en la línea de brindar mayor asistencia al cuidado de los dependientes y acompañamiento en el enfrentamiento de ciertas situaciones de vida para su modificación, entre otros aspectos.

Esta temática es compleja, requiere de un abordaje integral atendiendo las diferentes aristas que la componen e introduciendo un enfoque holístico de la realidad. Además de las intervenciones que impactan a nivel subjetivo en los participantes, es necesario desplegar otras medidas hacia las múltiples dimensiones que hacen a la sociedad. En esta labor, los agentes sociales de los diversos ámbitos, muchas veces enmarcados en ministerios estatales, deben embarcarse en una lucha en conjunto. Es necesario cuestionar este contexto que interpela a las diferentes disciplinas científicas, planteándose el desafío de reflexionar sobre la realidad, procurando accionar en una práctica comprometida.

## Bibliografía

- Amarante, V., Arim, R., & Vigorito, A. (2012). Parte II. Las actividades realizadas por la Udelar: algunas experiencias. Capítulo II. La selección de beneficiarios del PANES. En Vigorito, A.; Amarante, V. *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*. (págs. 29-37). Montevideo: Departamento de Publicaciones. Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.
- Baráibar, X. (2003). Las paradojas de la focalización. *Revista Ser Social* n° 12, 259-290
- Baráibar, X. (2011). Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. *Revista Fronteras*, número especial, 39-46.
- Castel, R. (1997). *Las Metamorfosis de la Cuestión Social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel R., Haroche, C. (2003). *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí: conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Rosario: Homo Sapiens.
- Coronado, M. (Enero de 2012). El compartir como ley económica que realmente elimina la pobreza extrema. Academic Search Complete. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó:  
<http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=80170466&lang=es&site=ehost-live>
- Dakduk, S., González, M., & Malavé, J. (2010). Percepciones acerca de los pobres y la pobreza: Una revisión. Academic Search Complete. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó:  
<http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=57310953&lang=es&site=ehost-live>
- Durana, A. A. (Enero de 2002). *El concepto de exclusión en política-social*. Madrid, España. Recuperado el 29 de Junio de 2011, de  
<http://digital.csic.es/bitstream/10261/1495/1/dt-0201.pdf>



- Eco, H. (1977). Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura. Barcelona: Gedisa.
- Gallo, M. (Diciembre de 2010). Pobreza mundial, justicia y derechos humanos. Academic Search Complete. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó: <http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=56608807&lang=es&site=ehost-live>
- Instituto Nacional de Estadística. (Abril de 2005). Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2004. Recuperado el 30 de junio de 2013, de INE: [http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH\\_2004\\_Pobreza.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH_2004_Pobreza.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística (15 de Abril de 2013). Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2012. Recuperado el 30 de junio de 2013, de INE: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20de%20Ingreso%202012.pdf>
- Jaworski C., H. (Primavera de 2011). Nuevos paradigmas para la ayuda internacional. Academic Search Complete. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó: <http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=66254155&lang=es&site=ehost-live>
- Kaztman, R. (1989). La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional. Revista de la CEPAL n°37, 141-152.
- Laborde, M. N., & Veiga, L. (2011). Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso. Academic Search Complete. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó: <http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=66164295&lang=es&site=ehost-live>
- Marx, C. (1987). Tomo I. *El Capital*. Argentina: Cartago.
- Mendoza Enríquez, H. (Enero-Junio de 2011). El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano. SocINDEX with Full Text. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó:

<http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=sih&AN=59351015&lang=es&site=ehost-live>

- Midaglia, C., Silveira, M. (2011). Segunda Sección. Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay. En Barba Solano, C.; Cohen, N. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. (Págs. 225-249). Buenos Aires: CLACSO. CLACSO-CROP Editorial/Editor  
Recuperado el 15 de Febrero de 2013, de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120529075631/BarbaSolano-Cohen.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social. [s/d]. Informe de Resultados de la Encuesta de Seguimiento del PANES. Segunda medición. Montevideo.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2006). Memoria. Montevideo.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2007). Plan de Equidad. Montevideo.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2011). Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas. 2009-2010. Montevideo.
- Montagut, T. (2000). Capítulo III. Políticas Sociales y Estado del bienestar. En, Montagut, T. *Políticas Sociales. Una introducción*. (págs. 51-73) España: Ariel.
- Murillo, S. (2008). Capítulo III. El Estado, los organismos internacionales y la nueva cuestión social. En S. Murillo, *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino del Blumberg a Cromañón*. (pág. 77-91) Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Nun, J. (2003). Marginalidad y exclusión social. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Parlamento del Uruguay. (31 de Marzo de 2005). Ley N° 17.866. Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado el 2 de Abril de 2013, de Parlamento del Uruguay:  
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17866&Anchor=>
- Parlamento del Uruguay. (25 de Mayo de 2005). Ley N° 17.869. Plan de Atención de la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano. Recuperado el 21 de

Julio de 2012, de Parlamento del Uruguay:

<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor=>

- Parlamento del Uruguay. (3 de Julio de 2006). Ley N° 17.978. Cooperativas sociales. Recuperado el 10 de Junio de 2013, de Parlamento del Uruguay:  
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17978&Anchor=>
- Ramírez, B. (Julio-Setiembre de 2012). Pobreza: concepciones, medición y programas. Academic Search Complete. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó:  
<http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=78296081&lang=es&site=ehost-live>
- Robles, E. (Enero-Junio de 2010). Los múltiples rostros de la pobreza en una comunidad maya de la Península de Yucatán. Academic Search Complete. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó:  
<http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=48075677&lang=es&site=ehost-live>
- Sarmiento, S. (Junio de 2011). Combatir la pobreza: Sólo con productividad. Academic Search Complete. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó:  
<http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=61154376&lang=es&site=ehost-live>
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. Comercio Exterior vol. 42, núm. 4, 310-322.
- Sen, A. (1995). Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza editorial.
- Terra, C. (1995). Un problema pendiente: Concepto y medición de la pobreza. Fronteras, nº1, 85-91.
- Trylesinski, F. (2009). Indicadores económico y sociales. Recuperado el 10 de mayo de 2013, de Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República:  
[http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catecdes/materiales/Indicadores%20sociales\\_09.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catecdes/materiales/Indicadores%20sociales_09.pdf)
- Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2009). De la Emergencia a la Equidad Social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009). Montevideo: Tradinco S.A.

- Vigorito, A. (2005). Las estadísticas de pobreza en Uruguay. Recuperado el 20 de mayo de 2013, de Fondo de Población de las Naciones Unidas:  
[http://www.unfpa.org.uy/userfiles/informacion/items/300\\_pdf.pdf](http://www.unfpa.org.uy/userfiles/informacion/items/300_pdf.pdf)
- Vigorito, A. (Noviembre de 2012). El aporte de las ciencias sociales a las políticas para la inclusión social en Uruguay. Las experiencias del PANES y el Plan de Equidad. Montevideo, Uruguay. Recuperado el 20 de Mayo de 2013, de  
<http://escueladegestores.giz-cepal.cl/wp-content/uploads/2012/11/Innovaci%C3%B3n-e-inclusi%C3%B3n-social-Andrea-Vigorito.pdf>
- Villatoro, P. (Abril de 2010). Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. Academic Search Complete. Recuperado el 20 de Noviembre de 2012, de Timbó:  
<http://proxy.timbo.org.uy:443/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=51363016&lang=es&site=ehost-live>