UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

# Políticas sociales en el escenario progresista: Tarjeta Uruguay social.

## ¿Viejas recetas para abordar la cuestión social en el Uruguay hoy?

**Melissa Faggiani**

**Tutor: Alejandro Mariatti**

**2013**

## Glosario siglas

| | |
|---|---|
| AFAM | Asignaciones Familiares |
| AFAM PE | Asignaciones Familiares Plan de Equidad |
| ASSE | Administración de Servicios de Salud del Estado |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| BPS | Banco de Previsión Social |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| ICC | Índice de Carencia Críticas |
| INDA | Instituto Nacional de Alimentación |
| ISI | Industria Sustitutiva de Importaciones |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo Social |
| MSP | Ministerio de Salud Pública |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| PANES | Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social |
| PES | Plan de Equidad Social |
| PPSS | Políticas Sociales |
| PTRC | Programas de Transferencia de Renta Condicionada |
| TUS | Tarjeta Uruguay Social |

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES BIBLIOTECA

## Índice

Glosario de siglas.....1

Justificación.....3

Introducción.....4

Metodología.....6

Capítulo I: De las Transformaciones del Padrón de Acumulación a las Transformaciones del Padrón de Regulación Social.....8

Capítulo I. I: ¿Hacia el fin de los Estados de Bienestar?.....8

Capítulo I. II Cuestión Social ¿en un nuevo escenario?.....14

Capítulo I. III: Agotamiento del modelo de Industria por Sustitución de Importaciones (ISI).....16

Capítulo IV: La reconfiguración de las Políticas Sociales.....21

Capítulo II: Cuestión Social en el escenario progresista: Programas de Transferencias de Renta Condicionada.....27

Capítulo II. I: Tarjeta Uruguay Social.....34

Capítulo III: Reflexiones Finales.....44

Bibliografía.....48

Anexos.....53

## Justificación

Las PPSS conforman el escenario primordial donde se desarrolla el Trabajo Social, las transformaciones que se procesan en su interior repercuten directamente en la profesión, determinando cuales de las manifestaciones de la "cuestión social" [1] [2] [3], será llamada a la profesión a intervenir.

En el marco de las transformaciones en el padrón de acumulación capitalista que se inicia a partir de la década del setenta emerge un nuevo escenario para las PPSS, se redefine la matriz de bienestar pasando de una cobertura universal a una progresiva focalización. Dichas alteraciones impactan en las demandas a la profesión así como en los espacios de intervención.

Estos cambios involucran al Trabajo Social y lo convocan a investigar, ¿se han terminado para siempre las PPSS universales? Con la asunción del primer gobierno de izquierda se diseña un conjunto de políticas estructurales y paralelamente se implementan PPSS en busca de mitigar las manifestaciones de la Cuestión Social. Es necesario realizar desde el Trabajo Social un análisis en relación a estas nuevas políticas implementadas ¿se da una transformación en la atención a la cuestión social? ¿Es posible hablar de "nuevas viejas formas" de resolverla?

> Como indica Baraibar, *"La capacidad de nombrar con claridad las contradicciones, distancias y vacíos no es dada de una vez y para siempre, sino que debe ser recreada permanentemente a través del estudio, la formación y la investigación"*. (Baraibar 2002:53)

---

1 *Por "cuestión social, en el sentido universal del término, queremos significar el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo"*. (Netto, 1992:5)

2 *"la cuestión social" no es otra cosa que las expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otro tipo de intervención más allá de la caridad y la filantropía"*(Iamamoto, 1997:91-92)

3 Cuestión Social como conjunto de problemas sociales, político y económicos que se generaron con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista, relacionadas directamente a las secuelas propias del orden burgués, con el telón de fondo de los procesos de urbanización e industrialización que tuvieron lugar en Europa a partir de la primera mitad del siglo XIX. (Iamamoto, 1997)

En este sentido creemos necesario identificar cómo la matriz de bienestar ha cambiado de universal a focalizada, de máximo a mínimo, y en ese marco, cual es el conjunto de acciones que aplican los gobiernos para atender la llamada cuestión social.

Por último el poco tratamiento en relación a la temática lleva a la autora de la presente monografía a interesarse por la misma, convocando a reflexionar sobre las nuevas PPSS, realizando aportes para un análisis crítico y reflexivo a fin de lograr aportes en relación a las PPSS.

## Introducción

El presente documento constituye la Monografía final de grado correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. El tema seleccionado hará referencia a las recientes PPSS implementadas en los últimos años, desde la asunción del primer gobierno de "izquierda".

La pregunta problema a la que intentará dar respuesta la presente monografía es ¿Con qué características surgen los programas de transferencia de renta condicionada en Uruguay a partir de 2005, en especial la Tarjeta Uruguay Social (TUS)? Desde una mirada socio histórica nos aproximaremos al análisis de un programa en concreto como lo es la TUS.

El documento está estructurado en tres capítulos, el primero expone el surgimiento de los Estados de Bienestar y su posterior crisis en los países europeos así como el surgimiento del modelo ISI instalado en los países latinoamericanos. Se analizará el agotamiento de dicho modelo en Uruguay y el modelo que emerge posteriormente. Se hará una aproximación a la conceptualización de la llamada cuestión social para posteriormente recoger las transformaciones que se originan en relación a las PPSS en el marco del modelo Neoliberal.

El segundo capítulo se expone la batería de respuestas que da el gobierno de izquierda a partir del año 2005 en relación al pauperismo constante, a partir de los programas de transferencia de renta condicionada. Se hará una breve presentación de dichos programas siendo estos el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad Social (PES). Finalmente se analizará uno de los componentes del PES, siendo éste el programa TUS a la luz de las entrevistas realizadas y lo expuesto en los capítulos precedentes.

En el tercer capítulo arribaremos a las reflexiones finales que aporta la presente monografía en relación a las continuidades o rupturas con las que surge la TUS respecto al enfoque neoliberal, para abordar las manifestaciones de la "cuestión social" hoy.

## Metodología

La metodología a utilizar priorizará lo cualitativo, en base a seis entrevistas a operadores tecno-políticos, entre los cuales se encuentra el Ministro Ec. Daniel Olesker, Directores del MIDES y funcionarios vinculados al Programa TUS.

Se realizará un análisis del programa TUS como un estudio de caso; buscamos aproximarnos de ésta manera a comprender la totalidad; para ello es de gran relevancia la articulación del caso con la estructura histórico-dialéctica de la cual forma parte. Los estudios de caso recurren a técnicas de recolección como las entrevistas, observaciones y análisis de documentos. (De Bruyne et al ,2005)

En consiguiente se utilizarán dos técnicas siendo éstas la entrevista semi – estructurada y el análisis de fuentes documentales. Conjuntamente se utilizará la revisión bibliográfica desde distintas perspectivas de diferentes autores que se trabajarán a lo largo de la Monografía. Como se mencionó anteriormente partimos de la siguiente pregunta problema:

¿Con que características surgen los programas de transferencia de renta condicionada en Uruguay a partir de 2005, en especial el caso de Tarjeta Uruguay Social?

Objetivo general:

- Conocer el perfil de las políticas sociales del MIDES a partir de una caracterización de un programa de transferencia de renta condicionada desde una tipología construida previamente.

Objetivos específicos:

- Caracterizar los Estados de Bienestar en Occidente (Liberales, Corporativos y Socialdemócratas) y sus expresiones más parecidas en Uruguay como el modelo ISI.

- Caracterizar el Modelo Neoliberal que le sucedió en Occidente y específicamente como fue incorporado en Uruguay.

- Analizar las características del Programa TUS en relación a los dos modelos de desarrollo implementados en Uruguay (el ISI y posteriormente el LACE[4] ) y sus impactos en la protección social.

[4] Olesker (2001) denomina al modelo posterior al ISI como Liberal Aperturista Concentrador y Excluyente.

## Capítulo I. De las Transformaciones del Padrón de Acumulación a las Transformaciones del Padrón de Regulación Social.

### Capítulo I. I: ¿Hacia el fin de los Estados de Bienestar?

En el presente capítulo trataremos de exponer la "crisis" de los Estados de Bienestar en las últimas décadas del siglo XX, debido a la importancia que tiene dicho período de transformaciones en el capitalismo donde se inicia una reconfiguración a escala mundial y regional. Previamente se cree necesario señalar el modelo de desarrollo en el cual se inscriben los Estados de Bienestar en los países europeos, y en los de la región, por considerar que en estos es dónde se desarrollan en su máximo nivel las PPSS.

Hasta inicios del siglo XX el modelo de estado dominante en las sociedades capitalistas fue el Estado Liberal basado en el liberalismo económico, donde las leyes del mercado debían funcionar sin ninguna regulación.

> *"Los resultados de las guerras mundiales consolidan la definitiva mundialización de la economía. La crisis económica provocada por el derrumbe de la bolsa de Wall Street en 1929 tiene repercusiones en la totalidad de los países industrializados. (...) se empieza a cuestionar el paradigma del liberalismo: el laissez faire, la no-intervención del estado."* (Montagut, 2000:46)

Dichos acontecimientos sentaron las bases para la revisión del modelo dominante iniciando la búsqueda del método para corregir los errores del liberalismo económico. De esta manera el Estado comenzará a adquirir una actitud intervencionista. Coutinho (1994) en ésta línea hará referencia a lo que denomina Estado Ampliado, es decir la fase del capitalismo monopolista que incorpora las demandas de la clase trabajadora, mejorando sus condiciones de vida.

En 1936 Jhon Maynard Keynes publica la teoría general del interés, la ocupación y el dinero[5], donde justifica y explica la intervención del Estado, la cual significaría un giro en el modo de entender el funcionamiento de la economía.

Señala Hobsbawm (1998) que Keynes buscó la forma de salvar el capitalismo de sí mismo, afirmando que la sociedad capitalista sólo podría sobrevivir si los estados capitalistas controlaban, administraban y planificaban el diseño general de sus economías. Fundamenta la necesidad de intervención del Estado en la economía para asegurar un alto nivel de actividad económica mediante la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo.

> En términos generales, podemos afirmar que *"Los Estados de Bienestar implican el pasaje de la responsabilidad privada a la responsabilidad pública por la provisión de ciertos bienes y servicios sociales (educación, salud, seguridad social y asistencia social, etc.), permitiendo cierta desmercantilización en el acceso a los mismos"* (Montagut, 2000:48)

Andersen (1990) elabora una tipología de los regímenes de bienestar en occidente distinguiendo entre el liberal, conservador y el socialdemócrata. El primero refleja el compromiso de minimizar el estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado. El mercado es el que ocupa el papel privilegiado como proveedor de bienestar, atendiendo a aquellos que pueden demostrar la insuficiencia de medios económicos.

En el régimen conservador tiene como eje la familia en el centro de las políticas sociales. La estructura de seguros sociales fomenta sistemas ligados al corporativismo, al estatus social y profesional. La intervención del estado como en el modelo liberal es subsidiaria y siendo su distintivo su carácter familiarista.

---

5 Plantea la necesidad de un papel activo de los Estados en la economía a partir del gasto público. Explica que los gobiernos pueden ayudar a reequilibrar la situación por dos vías: por la de las inversiones (el consumo público) o por la de incidir directamente sobre el consumo privado. En este último caso, la población con un mayor potencial de consumo-no satisfecho- es la población trabajadora, y dicho consumo puede ser favorecido a partir de un incremento real de las rentas. Una de las maneras de incrementar las mismas es a través de políticas sociales públicas que, al cubrir de una forma gratuita un conjunto de servicios considerados necesarios permite liberar dinero para el consumo.(Montagut, 2000)

El socialdemócrata está caracterizado por el universalismo, busca desmercantilizar el bienestar, para minimizar la dependencia del mercado. Es decir, el grado en el cual individuos y familias pueden acceder a un nivel de vida aceptable independientemente de su participación en el mercado. Por lo tanto privilegia los servicios nacionales únicos.

En relación a América Latina, la constitución de los estados nacionales no es comparable a los europeos, en la medida en que no se atravesaron ni se vivieron eventos históricos similares. Sin embargo estos países incorporaron estrategias de desarrollo y modalidades de inserción socio-política que formaban parte del núcleo "duro" de los Estados de Bienestar. Adoptando en su mayoría el modelo económico sustitutivo de importaciones, y a la vez trataron de promover sistemas democráticos en base a la ampliación de los derechos políticos y sociales. (Midaglia, 2007)

> Es así que *"...apoyados en las divisas generada por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. A sí mismo, el Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social."* (Filgueira, 1998:78-7)

Existieron grandes variaciones de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar en las diversas naciones latinoamericanas. Grados diferentes de expansión del modelo sustitutivo de importaciones, tipos de producción exportadora y poder político de diferentes sectores del capital y del trabajo, deben ser considerados a la hora de establecer una tipología del desarrollo de los Estados Sociales en América Latina. (Filgueira, 1998)

El autor elabora dicha tipología estando ella conformada por el Universalismo Estratificado, los Regímenes Duales[6] y Regímenes Excluyentes[7], ubicando a Uruguay dentro de lo que denomina Universalismo Estratificado, al igual que Argentina y Chile. Estos países tienen en común que hacia

---

[6] Dentro de los regímenes Duales ubica a Brasil y México en donde hacia 1970 existía una expansión casi universal de la educación primaria, pero había un grado de cobertura muy estratificado.(Filgueira, 1998)

[7] Son aquellos en el cual se encuentran Guatemala, Honduras, República dominicana, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Caracteriza como sistemas elitistas de seguro social y de salud y en materia educativa. (ídem 1998)

1970 tenían sistemas de protección en salud y seguro social, y habían expandido la educación primaria y secundaria básica a toda la población; destaca a su vez que existió una importante estratificación en el acceso a dichos beneficios.

Partimos de que para analizar las PPSS de hoy, es necesario hacer referencia respecto a las principales transformaciones que ha vivido el capitalismo en los últimos cuarenta años. Es a fines de la década de los 70 e inicios de los 80 que se marca el inicio de la crisis de los Estados de Bienestar, a escala mundial y regional.

> En este sentido "*Se produce una serie de cambios estructurales y económicos contrarios a la lógica del padrón de acumulación keynesiano/Fordista. Dentro de estos cambios, resalta el avance tecnológico, asociado al decline del trabajo en el sector industrial, provocando la ampliación del sector de servicios y la flexibilización del trabajo y de la producción para atender los cambios en las condiciones del mercado y las preferencias del consumo.*" (Baraibar, 2003: 2)

Con el descenso de la tasa de productividad se busca recuperar la tasa de lucro transformando el proceso de producción, es decir, que la respuesta a la crisis de aquellos años fue a través de la flexibilización del mundo del trabajo (Antunes, 2000) Apela a la flexibilidad en relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, las pautas de consumo y los productos; siendo el toyotismo[8] el nuevo marco donde se organiza el trabajo y la producción. La fórmula de la resolución de la crisis capitalista de los años setenta, de la que aun hoy visualizamos sus repercusiones implicó un retroceso respecto a los derechos conquistados por el trabajo.

---

[8] Antunes (2000) lo caracteriza: - Se rompe con la lógica taylorista/fordista de producción en serie, se deja de estoquear para responder las exigencias de los consumidores en forma individualizada.- Se rompe con las descripciones rígidas de funciones en la organización del trabajo, basándose en la polifuncionalidad del operario.- Se rompe la relación hombre/máquina del fordismo, el operario maneja simultáneamente varias máquinas.- Se basa en el principio del just in time, el mayor aprovechamiento del tiempo en el proceso de producción.- La reposición de piezas y de stock se realiza a través del sistema de Kankan, permite que los stock sean mínimos.-Se transfiere a terceros parte de la producción, logrando que solo el 25% de la producción sea realizada en la fábrica toyotista. -Se organizan los Círculos de Control de Calidad, grupos de trabajadores que discuten como mejorar la producción.- Instaló el "empleo vitalicio" pero solo para una porción de trabajadores.

Como indica Midaglia (2010) dichas transformaciones del padrón de acumulación capitalista en base a nuevas exigencias económicas y tecnológicas, impacta sobre el mercado de trabajo precarizando las condiciones de empleo y/o generando tasas constantes y significativas de desempleo. En dicho contexto se comienza a cuestionar la sostenibilidad política y fiscal de los esquemas colectivos de seguridad social.

Las transformaciones sucedidas en el trabajo asociadas al avance tecnológico, dejan grandes sectores de la población sin trabajo. Emergen nuevas adaptaciones del mismo que responden a las nuevas necesidades del padrón de acumulación, predominando el trabajo subcontratado, temporal y parcial. Dicho avance tecnológico no pudo sostener el compromiso del pleno empleo de los Estados de Bienestar, estimulando la expulsión del mercado de trabajo y provocando el desempleo masivo, afectando a la población que depende de la venta de su fuerza de trabajo para su reproducción.

Se desatan períodos de crecimiento acelerado seguido de fases de crecimiento desacelerado; convulsiones y estancamientos que resultan en crisis económicas generalizadas llamadas crisis de superproducción y superacumulación.

En un intento de dar respuesta a la crisis se cuestionó el Estado de Bienestar a través de la doctrina Neoliberal, cuando el modelo económico entró en crisis también lo hizo el Estado de Bienestar. Al respecto Baraibar (2003) aduce que en dicho proceso el pensamiento keynesiano dio paso al pensamiento monetarista donde se desacreditó la planificación económica por parte del Estado, las empresas públicas debían ser privatizadas, los subsidios estatales serían suprimidos, los déficit de presupuesto eliminados, buscando restaurar el papel del mercado, colocando la eficiencia y el control de la inflación como objetivos centrales de la política.

Se produce el agotamiento de dicho modelo en relación a dos grandes factores, por un lado se debe a cambios estructurales y económicos, y por otro hace referencia a la toma de impulso de una ideología en oposición a los Estados de Bienestar, que serán retomados políticamente en esta

nueva etapa[9]. (Mirza, 2003)

Nuevamente entra en discusión (al igual que en el surgimiento de los Estados de Bienestar) el papel del Estado en la regulación de la economía. Colocando en debate las bases de los Estados de Bienestar respecto a la intervención, planificación, regulación social y económica de éste. Constituyéndose una nueva reconfiguración del sistema capitalista a escala mundial.

Montagut (2000) señala que el Neoliberalismo busca la modificación de los Estados de Bienestar en base a tres conjuntos de argumentos, en los económicos se basa en que el control monetario es el tipo de política económica que deben seguir los gobiernos para equilibrar sus economías.

Los argumentos filosóficos se centran en que el Estado de Bienestar ataca contra la libertad individual, en tanto que los ideológicos sitúan su eje en que no han terminado con la pobreza, e incluso la han empeorado, con el desplazamiento de las formas tradicionales de protección basadas en la familia y la comunidad.

La reedición del modelo liberal viene nuevamente a reconfigurar al Estado en un Estado mínimo. Particularmente en América Latina:

> *"...el proyecto de reforma del Estado se conectaba con el modelo económico imperante en la región basado en el Consenso de Washington, que proponía abandonar el modelo intervencionista y proteccionista de la industrialización sustitutiva de importaciones por políticas económicas liberales y privatizadoras".* (Frega, et al 2010: 228)

Esta nueva etapa a la que hace referencia Frega será identificada por Filgueira (2003) como una nueva era global del capitalismo desregulado, marcada por el fin de las regulaciones y controles de la circulación de mercadería y el capital.

---

9 En dicha etapa se impuso el pensamiento de Milton Friedman (1912-2006), asumido políticamente por Ronald Reagan (1981-1989) y Margaret Thatcher (1979-1990). En relación a América Latina, *"...los discípulos de Friedman dirigeron los equipos económicos de dictaduras como las de Agusto Pinochet en Chile y Jorge Rafael Videla en Argentina."* (Luppi, 2012:53)

## Capítulo I.II: ¿Cuestión social en un nuevo escenario?

De las transformaciones sucedidas en el padrón de acumulación capitalista antes mencionadas es que se comienza a dilucidar los vestigios de la transformación del padrón de regulación social. En éste sentido creemos necesario hacer referencia a la llamada cuestión social en el marco de dichas transformaciones.

La "cuestión social" es el conjunto de problemas sociales, económicos y políticos vinculados a la relación capital/trabajo, que surgen a partir del proceso de constitución y desarrollo del sistema capitalista, *"...para Marx, el capitalismo es la producción y reproducción continua y ampliada de la cuestión social"* (Netto, 2003:155)

La expresión "cuestión social" surge para hacer referencia al fenómeno de la historia de la Europa Occidental que experimentaba los primeros impactos de la era industrializante que se inicia en el último cuarto de siglo XVIII en Inglaterra.

Iamamoto (1997) indicará que se trata de la mediación entre la sociedad civil y el Estado, que refleja su característica de coerción y consenso, de concesión y conquista y debe ser pensada en una doble dimensión, como expresión de las desigualdades y antagonismos sociales y al mismo tiempo como forma de presión social.

El desarrollo capitalista produce necesariamente la "cuestión social", diferentes fases capitalistas producen diferentes manifestaciones; ya que ésta no es un resultado transitorio del régimen capitalista sino que su existencia y sus manifestaciones son indisociables a la dinámica del capital. (Netto, 2003)

En consecuencia el autor afirma que no existe una "nueva cuestión social" sino la emergencia de nuevas expresiones de ésta; la "cuestión social" es insuprimible sin la supresión del orden del capital.

Por su parte Bentura señala que la cuestión social es:

> *"(...) el soporte ideológico a través del cual se legitima y se direcciona la intervención estatal sobre "lo social" desde la emergencia del capitalismo monopolista. Se trata de una interpretación y una valoración acerca de aquellas situaciones sociales que constituyen o pueden constituir una amenaza para la reproducción de una sociedad como un todo o de alguno de sus sectores. Se trata también de una propuesta de intervención y administración sobre tales situaciones. "* (Bentura, 2010:60)

Dicha interpretación sufrirá transformaciones en el marco de la crisis de los estados de bienestar antes expuestas, re direccionando y reformulando las acciones dirigidas hacia la "cuestión social".

## Capítulo I. III: Agotamiento del modelo de industria por sustitución de importaciones (ISI)

En los próximos párrafos intentaremos reflejar el agotamiento del modelo ISI a escala nacional- en el marco de las transformaciones sucedidas a escala mundial en el capitalismo expuesto anteriormente- como antesala de la adopción del nuevo modelo de desarrollo.

Entre los años 1945-1955 se encuentra la etapa de mayor auge del modelo ISI, donde se cumplió el desarrollo industrial más importante en el país. Filgueira (1994) ha caracterizado esta etapa como "edad de oro", y se ha hecho referencia al "Uruguay Feliz". En este período el "neobatllismo", concibió la industrialización por sustitución de importaciones como uno de los factores que permitiría igualar democracia, progreso, justicia social y orden, bajo la protección del dirigismo de Estado. (Frega, et al 2010)

Hasta la década del sesenta Uruguay era presentado como país modelo en el campo social y político en el escenario latinoamericano. En base a un sistema institucionalizado de políticas sociales[10], de orientación universalista, e incluyente de la población en su conjunto, desde las primeras décadas del siglo XX. (Midaglia, 2006)

A mediados de los años cincuenta la economía uruguaya entró en crisis nuevamente, sus principales indicadores fueron el saldo desfavorable del comercio exterior, la inflación y el estancamiento productivo. (Filgueira, et al, 2003)

En un intento de hacer referencia a esta nueva etapa que atraviesa el capitalismo surgen diferentes maneras de denominarla y comprenderla, entre ellas:

> *"Crisis del Estado de Bienestar, crisis de acumulación, crisis del régimen social, de la sociedad del trabajo, eran los conceptos que buscaban explicar las bajas en las tasas de ganancia del capital, el aumento desmedido de la deuda de los Estados nacionales (...) el estancamiento de las economías, los signos de empobrecimiento de amplias masas de población y el aumento de la desocupación".* (Grassi, 2003: 31)

[10] Situamos en dicho contexto la creación en 1943 por Consejos de Salarios la ley 10449 de Asignaciones familiares, retomadas políticamente en la actualidad por el gobierno de izquierda y que haremos referencia en capítulos posteriores.

La situación del sistema capitalista mundial que se agudizaba desde la década del setenta se expresó en las dificultades de la economía a nivel regional, para sostener el modelo ISI, ganando espacio las críticas a dicho modelo.

> *"El debate acerca del papel del Estado cobra especial visibilidad en tiempos de crisis. En cada coyuntura crítica los uruguayos vuelven a sus interrogantes acerca de la viabilidad del país, su inserción internacional, su proyecto de desarrollo y su Estado..."* (Filgueira, et al, 2003: 203)

Indica Midaglia que cuando el modelo de sustitución de importaciones comenzó a agotarse el estancamiento productivo, y el déficit fiscal provocó una intensa caída del trabajo formal, y un aumento del desempleo y la conflictividad social, perdiendo peso como empleadores el Estado y el sector industrial. Aquella matriz de protección estructurada en base al mercado formal dejó de ser eficiente y comenzó a generarse un retroceso en materia social. (Midaglia, 2008)

A fines de los cincuenta la alternativa liberal de reforma del Estado era defendida principalmente por el Partido Nacional, el discurso liberal vuelve a ganar espacio dentro del Partido Colorado. (Filgueira, et al, 2003) La rotación de partidos en 1958 puede interpretarse como la búsqueda de caminos de salida a los problemas económicos y sociales que estaba atravesando el país desde 1955.

> *"... más allá de sus diferencias, "herreristas" y "ruralistas" en el gobierno compartían el rechazo al régimen de "dirigismo económico" imperante, al que consideraban "nefasto" e "inoperante"* (Frega, et al 2010: 153)

Uruguay inicia su propio camino hacia el modelo Neoliberal, como sucedería en el resto de la región. La victoria del Partido Nacional marca el inicio de la etapa de liberalización del Estado Uruguayo; el primer gobierno blanco comenzó el proceso hacia el liberalismo económico.

En 1959 se sanciona la ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, ésta puso fin al sistema de contralor de importaciones y exportaciones, eliminó los llamados "cambios múltiples" que regulaban el valor de compra y de venta del dólar según los productos, estableció un cambio único resultante del libre juego de la oferta y la demanda, devaluó el peso uruguayo, eliminando subsidios

a la producción y el consumo. (Frega, et al 2010)

Dicha ley cambiaría la orientación política económica en busca de sustituir el dirigismo por un régimen donde operen libremente las leyes del mercado.

> "*El objetivo declarado en los diversos documentos era la liberalización del comercio y la estabilidad monetaria. Un complemento para comprender los rasgos fundamentales de la política a aplicar, es el contenido de la primera Carta de Intención que firmó el país con el Fondo Monetario Internacional en setiembre de 1960. Allí se consignaba que, desde diciembre de 1959, el comercio internacional se había liberalizado sistemáticamente y la moneda se encontraba estabilizada...*" (Cancela, Melgar, 1986:22)

Esta ley no fue la solución esperada, y por primera vez el país debió recurrir a un préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI).

> "*La crisis se manifestó en forma de una creciente espiral inflacionaria, especulación, fuga de capitales, disminución de las reservas de oro, crecimiento de la Banca privada y acortamiento del papel tradicional del Banco de la República como "motor" de la economía del país".* (Frega, et al 2010: 153)

A mediados de la década del sesenta la deuda externa había crecido considerablemente y su refinanciación queda condicionada al compromiso del gobierno uruguayo de adoptar políticas recomendadas por el FMI. El período que se inaugura en 1965 estuvo caracterizado por la inflación, la especulación financiera y el aumento del endeudamiento externo. A partir de este momento se profundizó la adopción de políticas económicas postuladas por el FMI.

La nueva fase de desarrollo realiza repercusiones a partir de los cambios de la producción a nivel mundial que impactan sobre las economías de los países dependientes como Uruguay, imponiéndose la necesidad de abandonar los modelos proteccionistas. Dando paso a los cambios en las políticas de relacionamiento internacional y en la intervención del Estado.

*"... hablamos de la fase de la globalización liberal que ha supuesto un nuevo incremento de la desigualdad, de las transferencias de riquezas, de la concentración y centralización y ha condicionado un nuevo modelo de acumulación dependiente, el de apertura y liberalización"* (Olesker, 2001:16)

Podemos afirmar que se conforma un nuevo paradigma en la región, al cual Franco (1996) denomina como emergente donde el Estado nación deja de considerarse rector privilegiado para delimitar las opciones para el bienestar social en su territorio, transfiriendo parte de sus capacidades a organismos internacionales que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas.

Haciendo referencia a lo expuesto anteriormente podemos expresar que "*...hasta 1958 se da un ciclo de expansión tanto en lo funcional como en lo organizativo; a partir de 1959, un ciclo de repliegue...*" (Filgueira, et al, 2003: 20) El autor indica que en la primera etapa se jerarquiza el papel del sector público en la promoción del desarrollo y en la prestación de las PPSS, la segunda responsabiliza al sector privado de los problemas económicos, y propone potenciar el papel del mercado.

En este escenario es que se procesa la transformación del mundo del trabajo como aludimos en el capítulo capítulos anteriores. Antunes (1995) señala que se produce un proceso de mayor heterogeneización, fragmentación y complejización de la clase trabajadora. Conviviendo de esta manera un pequeño sector calificado y estable con una gran masa de trabajadores precarizados.

La matriz de protección estructurada en base al mercado formal deja de ser eficaz a la hora de proteger a la población, y comienza a generarse un retroceso en materia social, que se enfatizó en el período de facto entre 1973 – 1984. (Midaglia, 2008) Por otra parte la autora indicará que a diferencia de otros países en la región en dicho período no se registraron cambios profundos en el tipo de servicios de protección, sí se constata reasignaciones del gasto que resintieron la calidad de las clásicas protecciones, específicamente en las áreas de educación, salud y previsión social.

*"A partir de la crisis del proceso de industrialización por la sustitución de importaciones, los esfuerzos de los Estados Sociales son reorientados: los procesos de ampliación de la ciudadanía con enclave en el mundo del trabajo retroceden apuntando a generar sistemas*

*residuales de integración social de los sectores "marginados". (Bentura, 2010:100)*

Indica el autor que es en este contexto donde las PPSS abandonan su pretensión de redistribución para retomar el proyecto de la asistencia, dejando de lado la ampliación de la ciudadanía, para asumir la lógica de la caridad y la filantropía. Es en dicho escenario donde las PPSS toman una nueva dirección bajo la impronta neoliberal.

Se agota el modelo de sustitución de importaciones en varios países latinoamericanos, que entrarían en crisis a partir de los años sesenta, lo cual guarda relación -como se mencionó anteriormente- con los procesos de creciente internacionalización de la economía. Dicho agotamiento se ve acompañado a nivel regional y nacional en el marco de gobiernos de facto.

## Capítulo I. IV: La reconfiguración de las políticas sociales.

El presente capítulo intenta recoger las transformaciones que se originan en relación a las PPSS en el marco del modelo Neoliberal, a partir de la reconfiguración del modelo de desarrollo es posible dilucidar la reconfiguración del modelo de regulación social.

> "*...sistemas de políticas sociales centralizados, sectorizados, con aspiración de universalidad y administrados estatalmente están dando lugar a modelos de políticas descentralizadas, integrales, focalizados y con delegación de funciones en el sector privado*" (Filgueira, 2001: 141)

A partir de las recomendaciones expuestas en el Consenso de Washington se comienza a implementar el modelo neoliberal en América Latina, éste fue adoptado como la fórmula que conduciría a la modernización de la misma. Domínguez (2004) indica que la novedad a partir de los años noventa fue la categoría de "pobreza", ésta comienza a ser utilizada en los informes del Banco Mundial y la hegemonía en la formulación de políticas en nuestros países.

El Consenso de Washington realiza las recomendaciones que los organismos financieros internacionales consideraban válidas para la nueva etapa del capitalismo globalizado. Es en este sentido que se plantea que "*...el capitalismo va quebrando las fronteras nacionales, y en una tendencia creciente va haciendo del sistema una unidad.*" (Olesker, 2001:14-15)

John Williamson[11] enumera las políticas recomendadas por Washington siendo estas la disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, un tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, liberalización de la entrada de inversión extranjera directa, privatizar, desregular y defender los derechos de propiedad.

[11] El Consenso de Washington tuvo su origen en un ensayo del académico John Williamson, en noviembre de 1989, titulado "What Washington Means by Policy Reform" (Lo que Washington quiere decir por política de reformas) que formó parte de una conferencia y luego de un documento colectivo. ( Luppi, 2012)

En relación a las medidas recomendadas y llevadas a cabo por los países de la región Luppi señala que:

> *"La disciplina fiscal fue respetada cuando convino; el reordenamiento del gasto público casi siempre eliminó programas sociales; las reformas fiscales privilegiaron los sectores pudientes; las tasas de interés fueron contenidas por "el ancla cambiaria"; el tipo de cambio competitivo fue sustituido por los tipos de cambio fijos (...) y la desregulación llevó a desastres bancarios como los que vimos en la Crisis Global."* (Luppi, 2012:56)

A partir de lo expuesto podemos identificar un nuevo escenario para el tratamiento de la cuestión social vía PPSS. En relación a esto Barba (2004) observa que el nuevo paradigma adquiere carácter trasnacional, en la medida en que el Estado ha dejado de ser la única escala que indica las opciones para el bienestar, destacando la deslocalización como una de sus primeras características.

Surgen nuevos actores globales y locales, quienes propulsaron una agenda económica y social distinta a la de industrialización, vía sustitución de importaciones, sintetizada en el Consenso de Washington. Siendo la agenda social establecida por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de recomendaciones para enfrentar la "pobreza".

Entrados los años ochenta el nuevo paradigma emergente que recorta las responsabilidades del Estado como proveedor de protección social, promueve la participación del sector privado. Se da la mercantilización de los servicios, la descentralización y focalización; es en la década de los noventa donde se comienzan a llevar a cabo reformas en Uruguay en este sentido, incrementando la implementación de políticas focalizadas en la población excluida. (Midaglia, 2009).

La autora realiza un estudio a una política social concreta como lo fue el Programa de Inversión Social (PRIS), de dicho análisis Midaglia (1998) identifica que dicho programa encarnó al estilo uruguayo, las prescripciones y orientaciones de tipo liberal, conduciendo la ayuda a las poblaciones carenciadas e intentando inaugurar políticas integrales en detrimento de aquellas de naturaleza sectorial y de inspiración universalista.

Franco (1996) expone las características que asumen las PPSS en este nuevo paradigma, encontrándose entre otras que el Estado será responsable parcialmente del financiamiento (privatización) especialmente de los programas orientados a la población con menores recursos. Privilegia que las decisiones se tomen en el ámbito local, promoviendo la desconcentración y la descentralización. Propone focalizar en la población beneficiaria a través del diseño de programas con el fin de asegurar un alto impacto en el grupo seleccionado.

En cuanto a la focalización la misma refiere a identificar con la mayor precisión a los posibles beneficiarios y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita sobre el grupo seleccionado, a través de transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios. (Franco, 1996)

Bajo este nuevo paradigma las PPSS comienzan a dirigirse hacia aquél sector de la población identificado previamente como vulnerable. Implica a su vez la acreditación de pobreza a partir de la comprobación de ingresos y evaluación de trayectorias individuales para el acceso a la asistencia social.

> *"El acceso a un beneficio está condicionado a la acreditación de pobre, y en particular a alguna manifestación específica de esta situación (por ejemplo, embarazo adolescente, jefatura femenina única, bajo rendimiento escolar, etc.) (...)"* (Baraibar, 2003:4 y 5)

En relación a la descentralización Franco (1996) aduce que se comienza a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, promoviendo para ello la desconcentración y la descentralización. Destaca que las críticas a la concentración hacen referencia a la falta de conocimiento en las peculiaridades de lo local, proponiendo soluciones homogéneas a realidades heterogéneas.

Otra característica de las PPSS refiere a la privatización o tercerización de servicios y ejecución de programas.

> *"Es en la década de los 90' que el Estado uruguayo ha profundizado una nueva modalidad de implementación de políticas sociales caracterizada por la transferencia de responsabilidades y/o recursos a diferentes "organizaciones de la sociedad civil", constituyéndose como*

*elementos centrales en la metamorfosis del Estado Social Uruguayo"* (Lema, 2003:185)

Es a partir de los años noventa que se lleva a cabo una serie de reformas sociales que modificaron la orientación, los formatos de gestión y la provisión de un conjunto de prestaciones sociales. El modelo de acción ha sido calificado-como mencionábamos en párrafos anteriores- de moderado y/o gradual en comparación con el adoptado en otras naciones latinoamericanas. (Castiglione, 2005 en Midaglia, 2008)

Como resultante de la reformulación de las prestaciones sociales se dio lugar a una matriz pública social de tipo "híbrida", en la que conviven servicios semi-privatizados, con otros estrictamente estatalistas y universales, a los que se incorporan nuevos programas de tipo focalizado que adquieren -en algunos casos- una implementación mixta, de co-participación público-privado. (Midaglia, 2006)

La primera reforma de las PPSS se centra en la esfera laboral y el sistema de jubilaciones y pensiones. Se suspenden las instancias de negociación salarial-Concejo de Salarios, iniciando un proceso de desregulación laboral que sustituye los mecanismos de protección vigentes por otros orientados a la recalificación de la fuerza de trabajo desempleada-cursos de capacitación-, bajo el supuesto de que la formación habilitaría una rápida inserción al mercado de empleo. (Midaglia; Antía, 2007)

En lo que respecta al sistema de seguridad social, específicamente las jubilaciones, se sustituye el esquema caracterizado por el monopolio estatal por un sistema mixto.

> *"... instalando un régimen edificado sobre dos pilares diferenciales y articulados: uno de solidaridad o reparto intergeneracional propio del sistema anterior, a cargo de un organismo público-el Banco de Provisión Social, BPS- y el otro, nuevo, de capitalización individual administrado por agentes privados-Administradoras de Fondos de Ahorro, AFAP-"* (Midaglia, 2009: 190)

Paralelamente surgen una serie de nuevas intervenciones públicas que atienden las problemáticas de sectores de la población específicos, es decir aquellos programas de infancia, juventud y género. Estas PPSS no formaban parte de la antigua matriz de protección, la aprobación de estas nuevas estrategias se enmarcan en el nuevo paradigma de PPSS, caracterizado por la co-participación pública- privada de servicios sociales, la focalización de acciones y beneficiarios. (Midaglia, 2009)

La transformación en la modalidad de implementación de las PPSS se da a partir de la focalización, la privatización y la tercerización. Estas nuevas estrategias forman parte de la adecuación de las necesidades del proceso de acumulación del capital, en busca de la transferencia de responsabilidad públicas hacia la sociedad civil.

Finalizando el presente capítulo retomamos el análisis de Esping Andersen (1990) expuesto en páginas anteriores respecto a la tipología de los tres mundos del estado de bienestar, a la luz del estudio de Bentura (2010) quien realiza una descripción de la cuestión social que cada uno de estos modelos identifica. El cual será de insumo para el análisis de la política social concreta a la que busca analizar la presente monografía.



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

| | Liberal | Conservador | Socialdemócrata |
|---|---|---|---|
| **Características** | -Residual<br>-Focalizado<br>-Asistencial<br>-PPSS focalizadas previa acreditación de medios.<br>-Las prestaciones deben ser inferiores a los recursos obtenidos en el mercado. | -Familiarista.<br>-La estructura de seguros sociales fomenta sistemas ligados al corporativismo.<br>-La intervención del Estado es subsidiaria con contrapartidas. | -Universal<br>-Intervención Estatal.<br>-Las políticas son redistributiva, no contributivas y desmercantilizan. |
| **Cuestión Social** | - la cuestión social sería donde el estado interviene y no permite la libertad del mercado.<br>-Responsabiliza a los individuos, quienes no pudieron competir en el mercado y por ello se le garantiza lo mínimo indispensable. | -Concibe a la cuestión social como aquellos problemas sociales que ponen en cuestión la integración social.<br>-El elemento central de la perspectiva conservadora es la integración social y en una sociedad de clases ésta debe garantizarse a través de la solidaridad entre las distintas clases sociales. | -La relación Capital/trabajo genera inequidad.<br>-Cuestión social como la lucha por la obtención de mayores niveles de igualdad en el orden burgués. |

## Capítulo II: Cuestión Social en el escenario progresista: programas de transferencias de rentas condicionadas.

En la presente década, en varios países de América Latina, acceden al gobierno fuerzas políticas que habían tenido un discurso opuesto al consenso reformista de los años 90, bajo la propuesta de programas que intentarían recomponer alguno de sus más agudos efectos, constituyendo una de sus bases discursivas la recuperación del papel central del Estado en la definición de las políticas públicas. (Ortega; Vecinday, 2010)

En este sentido nos preguntamos ¿cuál es la "cuestión social" para el gobierno progresista? ¿Qué entiende como problemas a ser solucionados públicamente? ¿Qué problemáticas son entendidas como responsabilidad del estado progresista del frente amplio? ¿Qué intervención pone en marcha para enfrentarla? ¿En qué medida rompe con el proyecto de intervención social Neoliberal?

El primer gobierno de izquierda comienza su administración en el año 2005 llevando a cabo un conjunto de medidas que intenta dar respuesta a la emergencia social redimensionada por crisis del año 2002.

> "*La situación a mediados del 2002 se caracterizaba por la caída estrepitosa del nivel de actividad, la desaparición de las reservas internacionales como contrapartida de la corrida bancaria y la suba de la relación deuda/PBI a niveles cercanos al 100%*" (Steneri, 2011:103).

En dicho contexto el índice Gini pasó de 0.412 en 1991 a 0.450 en 2002, para finalmente situarse en 0.447 en 2006. (Midaglia, 2007) La pobreza en 1985 alcanzaba al 46.2% del total de la población, descendió en democracia hasta 15.3% en 1995 y luego de la crisis de 2002 volvió al 32.1% en 2004. (Midaglia y Antía, 2007)

A tono con los diferentes países de la región[12] el nuevo gobierno incorpora los PTRC para la implementación de PPSS. En Uruguay se lleva adelante el PANES a partir de 2005 hasta fines de 2007 y a partir de 2008 se implementa el PES hasta la fecha.

Dentro del programa partidario correspondiente a las elecciones del 2004 la izquierda presenta las acciones dirigidas hacia la cuestión social bajo el emblema "Uruguay Social". Es en marzo de 2005 por ley N° 17.866 que se crea el MIDES siendo el organismo rector de las Políticas Sociales en todo el territorio nacional. Con la creación de éste se comienza nuclear el área de la asistencia pública bajo una misma órbita, incorporando institutos sociales como lo son INAU, INJU e INAMU.

Midaglia y Antía (2007) realizan un estudio del surgimiento y significado de los Ministerios de Desarrollo Social en la región, y al respecto dirán que la emergencia de estas agencias se corresponde con el actual modelo de desarrollo de orientación liberal, en que la "cuestión social" pasa a asimilarse principalmente a la pobreza, y se enfrenta con políticas asistenciales. Es por ello que, los clásicos Ministerios de Trabajo se desmarcan de las recientes problemáticas sociales o sólo las incorporan de forma tangencial.

El PANES (creado por ley 17.869) comienza su relevamiento en abril de 2005, fue diseñado para operar en los dos primeros años de gobierno, se estructuró en base a siete componentes: el ingreso ciudadano, el apoyo alimentario, el programa de apoyo a los sin techo (PAST), Trabajo por Uruguay, Rutas de Salida y Mejoramiento del Hábitat. El PANES alcanzó 84.000 hogares, de los cuales 74.500 hogares cobraron el Ingreso Ciudadano.

Los postulantes al PANES se realiza en dos instancias, en un primer momento se realiza el primer relevamiento denominado "desembarcos" donde se comienza a buscar en territorio la posible población beneficiaria. Para esto se enviaron a los encuestadores (en una primera etapa será tarea

---

12 Los PTRC se aplican en dieciocho países de la región y beneficia a más de veinticinco millones de familias, es decir, el 19 % de la población de América Latina y el Caribe, a un costo que ronda el 0,4% del PBI regional. (Cecchini y Madariaga, 2011) Ejemplos de estos son: "Programa Progresa / Oportunidades" en México, "Bolsa Familia" en Brasil, "Programa Familias" en Argentina. "Chile Solidario" en Chile. La población objetivo de dichos programas implementados está concentrada en los sectores sociales en situación de "pobreza extrema" e "indigencia", estos coinciden en la población objetivo, los objetivos y las contrapartidas en salud y educación.

desempeñada por estudiantes de la UdelaR y voluntarios) a las zonas del país que fueron previamente identificadas como las más "vulnerables".

Dichas zonas fueron seleccionadas en base al Censo de talla escolar 2002 realizado por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que tenía información reciente sobre indicadores nutricionales infantiles. (Amarante y Vigorito, 2012)

Posteriormente se habilita las inscripciones de postulantes al PANES, dónde se completaba un formulario que recogía información sobre la integración del hogar. Con esa información se realizaba una primera selección mediante la cual se descartaba aquellos hogares cuyos ingresos formales registrados en las bases de datos de BPS sobrepasaban los umbrales establecidos para la focalización de los hogares (línea económica). Aquellos hogares que pasaban por éste filtro eran entrevistados por los encuestadores en sus domicilios aplicando un formulario estandarizado que luego de digitado permitía obtener un puntaje que permitía incluir o no al PANES a los hogares.

En éste sentido, la población que accedía al PANES debía cumplir con dos requisitos, por un lado que el hogar reúna el puntaje del ICC necesario para ser población objetivo (al cual haremos referencia en los siguientes párrafos) y no superar un cierto nivel de ingresos per cápita.

Amarante y Vigorito (2012) indican que desde las concepciones sobre pobreza más recientes así como desde la experiencia regional e internacional sugieren que la determinación de los beneficiarios de los programas de transferencias en dinero requiere de un análisis multidimensional. Katzman (1989) es quien realiza aportes para dicho análisis proponiendo la utilización de un método integrado que combina línea de pobreza con el índice de necesidades básicas insatisfechas que permitan dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza.

El PANES estaba compuesto por siete[13] componentes, siendo el programa central el ingreso ciudadano el cual se trataba de una transferencia monetaria con contrapartidas en salud y educación de niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años. Dicha transferencia se encontraba condicionada a la participación de un integrante del hogar al programa socioeducativo Rutas de Salida (otro de los componentes del PANES). La concurrencia a dicho programa era de carácter obligatorio e implicaba la suspensión del beneficio en caso de no participar. Éste era

[13] Los siete componentes son: Ingreso ciudadano, Tarjeta alimentaria, Rutas de Salida, programa de atención a los sin techo, apoyo educativo en zonas de contexto crítico, mejoramiento del hábitat, Trabajo por Uruguay.

gestionado por organizaciones de la sociedad civil en convenio con el MIDES.

A los mencionados programas Ingreso Ciudadano y Rutas de salida se le suman "Trabajo por Uruguay" el cual era un programa de empleo transitorio, Programa de apoyo a las personas en situación de calle, Tarjeta Alimentaria dirigida a hogares que contaban con niñas, niños, adolescentes y embarazadas. A su vez el PANES realizó intervenciones con menor cobertura en mejoramientos del hábitat buscando mejorar las viviendas de beneficiarios, dicho programa tuvo un alcance acotado en relación a los otros programas.

Respecto al ingreso ciudadano y sus condicionalidades la institución hará referencia a que se trata de:

> *"(...) una transferencia monetaria dirigida a jefes y jefas de hogar donde el protagonista asume compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos: realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la realización de actividades comunitarias, en la construcción de las rutas de salida"* (MIDES; 2006:11)

En este sentido Mitjavila (2004) dirá que el individuo es llamado a ser el señor de su destino cuando todo parece estar fuera de su control. Reforzando el abordaje de las PPSS hacia la individualización de los problemas sociales.

> El programa Rutas de Salida se diseñó como *"(...) un abordaje de promoción social, absolutamente necesaria para superar la pobreza a medio y largo plazo. Los ejes de trabajo: recuperación de la capacidad de lecto-escritura y lógica matemática, la identificación de aptitudes y actitudes para el trabajo y el abordaje de la dimensión subjetiva, los derechos de ciudadanía y el autoestima".* (MIDES; 2006:11)

En este sentido como indica Bentura (2010) es posible señalar que se realiza un abordaje desde la individualización de lo social, ya que es el individuo quien debe reconstruir su autoestima mejorando su capacidad de lecto-escritura y sus actitudes para el trabajo como puente hacia la

integración. Haciendo hincapié para ello en la mejora de los comportamientos individuales, perdiendo la visión de una crítica reflexiva que no ve una sociedad que excluye sino a un individuo que debe aprehenderse de nuevas actitudes y recursos.

En el diseño del PANES para la selección de la población beneficiaria se buscó un mecanismo que dejara de lado las discrecionalidades que implicarían otorgar los beneficios a partir informes de técnicos. El instrumento fue diseñado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UdelaR, con cálculos en base a información socioeconómica existente de la Encuesta Continua de Hogares del INE. Así se construyó el ICC (Índice de Carencias Críticas) que combina y pondera distintas características no monetarias de los hogares, buscando obtener una aproximación al ingreso de los hogares a través de variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante. (Amarante; Vigorito, 2012)

El ICC elaborado para el PANES busca diferenciar y seleccionar los hogares pertenecientes a la población objetivo del resto de los hogares postulantes, de manera de sólo transferir beneficios -en el caso del ingreso ciudadano monetarios- a aquel sector de la población delimitado en el diseño del PANES.

En relación a los resultados obtenidos, desde el MIDES se hará referencia a que se garantizó mínimos de subsistencia con suministros de alimentación, ingresos monetarios y servicios de salud. Se fortaleció el ejercicio de derechos, la recuperación de la autoestima, y la integración de las personas en redes sociales y vecinales. (MIDES; 2008:11)

Una vez finalizado se pone en marcha el PES, el cual mantiene continuidades en relación a su precedente, siendo una de estas el estudio de caso de la presente monografía.

El PES abarca a toda la población a través de lo que han denominado componentes estructurales de la matriz de protección social. Ésta se encuentra integrada por la reforma tributaria, la reforma de la salud, revisiones de políticas de empleo, políticas de vivienda y hábitat, reforma educativa, plan nacional de igualdades de oportunidades y derechos. A su vez la integran componentes específicos que conforman lo que se ha denominado red de asistencia e integración social, la cual refiere a los componentes del PES

La red de asistencia e integración social se encuentra estructurada por:

- Transferencias monetarias no contributivas para los hogares con niñas, niños y adolescentes a partir de la reformulación de las Asignaciones Familiares.
- Transferencia monetaria para la población de 65 a 69 años en situación de indigencia.
- Políticas de seguridad alimentaria: Tarjeta Uruguay Social.
- Políticas de educación para la infancia y adolescencia.
- Trabajo Promovido "Uruguay Trabaja"
- Acciones de integración social: Uruguay Integra.
- Programas de emprendimientos productivos.

En el pasaje del PANES al PES la transferencia monetaria del ingreso ciudadano se da de baja y ésta se traslada al sistema tradicional de protección social, como los son las AFAM. Estas fueron creadas en 1943 por ley 10.449 en el marco de la ley de los Consejos de Salarios, se pagaba según la cantidad de hijos que tuvieran hasta catorce años de edad y se extendía a los dieciséis años si se el/la adolescente realizaba estudios superiores a primaria. Accedían al beneficio aquellos trabajadores vinculados al mercado laboral formal. El régimen de AFAM ha presentado variaciones respecto a la cobertura a partir de 1995 (gobierno de Sanguinetti) dónde se focaliza el beneficio estableciendo un tope de ingresos para acceder al mismo.

En los últimos doce años el sistema sufrió importantes modificaciones, desde 1995 la prestación comenzó a estar sujeta a verificaciones de medios. Se fijaron umbrales de ingresos para las personas a cargo de los niños y se estableció un monto escalonado en la prestación. Las leyes 17.139 de 1999 y la ley 17.758 de 2004 cambiaron la naturaleza del beneficio desligándolo del requisito contributivo.

La ley 17.758 extendió la prestación a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferior a tres salarios mínimos nacionales, la prestación quedó establecida en un 16% del salario mínimo nacional. (Arim, et al 2009)

En el marco del PES las AFAM presenta variaciones en cuanto al monto de la prestación, utilizando una escala de equivalencia[14] aumentando la prestación al cambiar el nivel educativo y la periodicidad en que se recibe el beneficio, siendo ésta mensual. Como condicionalidad establece la concurrencia de niños, niñas y adolescentes a primaria a partir de los cuatro años hasta los catorce, educación media o superior hasta los dieciocho años y controles periódicos de salud.

La población objetivo de las transferencias monetarias no contributivas del PES se encuentra focalizada al igual que en el PANES a partir del ICC. El umbral del ICC para AFAM PE es menos estricto que el del ingreso ciudadano; no así para la TUS la cual presenta un ICC similar al ingreso ciudadano para su acceso. Es decir que no todos los hogares que reciben AFAM PE (200.000 atributarios en 2013) tienen TUS (60.000 para 2013), para acceder a ésta se debe tratar de una situación de "pobreza extrema" o vulnerable a la "indigencia".

[14] Ver Anexo N° 1 Montos AFAM PE.

## CAPÍTULO II.I: Tarjeta Uruguay Social: TUS.

En el presente capítulo presentaremos el programa TUS en el marco del PES, analizándolo a la luz de las entrevistas realizadas a operadores sociales y operadores tecno-políticos vinculados al programa y lo expuesto en los capítulos anteriores.

La TUS nace en el Plan Alimentario Nacional en el marco del PANES a partir del año 2006, es una transferencia monetaria en formato de banda magnética, destinada a la adquisición de alimentos, artículos de limpieza e higiene, para hogares en "situación de indigencia" y "pobreza" "vulnerable a la indigencia". Se beneficiaron aquellos hogares que accedieran al ingreso ciudadano del PANES con menores de 18 años a cargo y/o embarazadas. Dicho beneficio puede ser utilizado únicamente en una red de comercios adheridos, llamados "Comercios Solidarios" los cuales deben cumplir requisitos en relación a la formalización del comercio y debe ser de pequeña superficie.

Con la culminación del PANES a fines del año 2007 el componente Plan Alimentario continúa como transferencia y forma parte del PES pasando a denominarse Tarjeta Uruguay Social. A partir de 2009 se incorporan como beneficiarios de la TUS a los titulares de las canastas de Riesgo Social del INDA, el programa comienza a ser cogestionado por el MIDES junto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP) y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)[15].

Como objetivo general la TUS se plantea, según fuente institucional, asistir a los sectores en condición de vulnerabilidad socio económica y enumera tres objetivos específicos para lograrlo; mejorar el acceso a los alimentos permitiendo la autonomía en su selección de acuerdo a los gustos y necesidades de cada núcleo familiar. Mejorar el acceso a artículos de higiene personal, limpieza del hogar y otros artículos y servicios. Aportar a la atención de la seguridad alimentaria y nutricional en etapas claves de la vida. (MIDES, 2012)

[15] El trabajo interinstitucional se realiza a partir de un convenio que crea la CICCA (Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social) integrada por representantes de las instituciones mencionadas.

Paralelamente a estos tres objetivos se indica que *"...el objetivo de la TUS radica en ser una herramienta de integración social, contribuir a erradicar la indigencia y reducir la pobreza heredada en 2004 (...)"* (Mides 2012:22)

A partir de las entrevistas realizadas y los documentos institucionales nos aproximaremos al análisis del programa.

Respecto a los objetivos anteriormente mencionados identificamos debilidades para cumplir con los mismos. Uno de los entrevistados (entrevista N°1) señala que al ser la TUS una transferencia condicionada al gasto a una determinada red de comercios se está condicionando a la oferta de estos. A su vez indica las dificultades que presentan determinadas zonas donde la cantidad de comercios no es la suficiente para que haya competencia, generando poder de mercado en los comerciantes.

Esto provoca que *"(...) se abusen de los precios o simplemente no tienen una buena oferta de productos, entonces yo uso la tarjeta para comprar lo que ahí puedo comprar que es lo mejor, pero no es lo que yo compraría."* (Entrevista N° 1)

Al estar la TUS vinculada a "comercios solidarios" obliga a utilizar la tarjeta no donde desearía sino donde se le permite. Dichos comercios se encuentran ubicados mayoritariamente en la periferia para el caso de Montevideo y comercios de poca superficie para el interior del país dejando fuera las cadenas de supermercados[16]. Presentando limitaciones cuando se trata de pequeñas localidades rurales del interior del país donde los hogares deben trasladarse a largas distancias para poder utilizar el beneficio.

Como antecedente de la TUS las prestaciones alimentarias en Uruguay se realizaban exclusivamente en comedores y canastas de alimentos compuestas por víveres secos, la tarjeta incorpora la posibilidad de la adquisición de alimentos frescos así como productos de higiene personal y limpieza. En éste sentido desde la institución se destaca que la TUS:

[16] Ver Anexo N°2 Listado de Comercios Solidarios.

"(...) *otorga una mayor libertad para realizar compras dentro de un estándar muy amplio de alimentos y también permite adquirir alimentos frescos y artículos de limpieza. El uso de la tarjeta para compra de cigarrillos, alcohol y bebidas refrescantes está expresamente prohibido*". (MIDES, 2012:6)

Como mencionábamos anteriormente ésta libertad se encuentra condicionada a la localidad, a las posibilidades que le da el territorio al hogar beneficiario para consumir siendo éste restringido a los comercios solidarios.

El ingreso al programa se realiza a través de la selección de los hogares socioeconómicamente más vulnerables, a partir de la información disponible en otros programas del Plan de Equidad, como es el caso de las AFAM a través de BPS. Una vez seleccionados los hogares se realiza una entrevista por parte del equipo de la Unidad de Seguimiento de Programas (USP) de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES. En dicha entrevista se aplica un formulario estandarizado, cuya digitación permite correr el algoritmo y establecer el Índice de Carencias Críticas (ICC) de cada hogar. (MIDES, 2012)

Es decir que aquellos hogares que perciben el beneficio AFAM PE se les corre el algoritmo y a partir de ahí se resuelve si corresponde o no el beneficio TUS. El resultado de aplicar el algoritmo del ICC es una cifra entre 0 y 1, cuanto más próximo sea el valor resultante a 1, más vulnerable es la situación del núcleo familiar. Se utiliza un modelo estadístico para poder estimar la probabilidad de ser "vulnerable socioeconómicamente" a partir de variables estructurales. Se trata de un modelo para aproximar la variable ingresos a partir de otras variables más estructurales y que no presenten dificultades de subdeclaración. Las transferencias AFAM y TUS presentan umbrales de acceso diferentes como se mencionó anteriormente, por lo cual no todos quienes reciben AFAM serán beneficiarios de la TUS.

Las variables que toma dicho índice son clima educativo, hacinamiento, propiedad de la vivienda, calidad de la misma, riesgo sanitario e índice de acceso a bienes durables y servicios. (Entrevista N° 3)

*"El objetivo del ICC es traducir a una expresión numérica la situación socioeconómica de cada núcleo familiar, realizando una valoración integral de la misma. Esto permite realizar un abordaje a una cantidad mayor de casos, a la vez que proporciona transparencia al proceso, y un pie de igualdad para la población evaluada, al dejar de lado las discrecionalidades que puede tener un abordaje netamente cualitativo".* (MIDES, 2012)

En relación a la utilización del ICC para la focalización del programa se recogen de las entrevistas debilidades en relación a que éste sea el único determinante para el acceso al beneficio. Ya que deja fuera del umbral establecido para acceder a la TUS a un gran número de familias que no cumplen con los "requisitos" de extrema vulnerabilidad socioeconómica que debería arrojar dicho índice.

*"No es una metodología que te diga la verdad entonces lo que puede pasar es que algunas situaciones que no quede entre los umbrales definidos, que sí tal vez correspondería el beneficio y no lo tiene porque no es un instrumento perfecto. Pero creo que es el mejor instrumento que se tiene para focalizar las políticas de transferencias."* (Entrevista N° 3)

Creemos necesario puntualizar que dicho índice no aporta a una valoración integral de cada situación familiar ya que lo que privilegia es diferenciar y comparar la población que se ha delimitado como beneficiaria de la que no.

*"(...) es un instrumento que puede llegar a ser algo rígido en la medición de ciertas variables que hacen a la pobreza y puede llegar a dejar afuera situaciones o vacíos en donde caigan casos que estén en situación de vulnerabilidad alta o de pobreza extrema pero que por ese algoritmo no se vea totalmente reflejado y por lo tanto no sea beneficiario."* (Entrevista N° 4)

Ortega y Vecinday (2010) señalan que los estudios sobre cómo intervenir en situaciones de pobreza privilegian la producción de indicadores comportamentales para de ésta manera evaluar déficits de capacidades y habilidades que expliquen la experiencia individual de la pobreza.

> *"En realidad lo que tiene es que hace un corte genérico pero que no siempre está mostrando la realidad de la persona, al ser tan cuantitativo, que no haya posibilidad de que se destaque ningún aspecto cualitativo de quién hace la visita."* (Entrevista N° 6)

Dentro de los 60.000 hogares que cuenta con el beneficio TUS el ICC realiza un corte dónde diferencia a los treinta mil hogares con "peores ICC", duplicando a éstos el monto de la TUS. Esto se debe a que por Ley 18.719 de Presupuesto Nacional Período 2010-2014 (art. 617), se asignan partidas presupuestales a los efectos de comenzar con el proceso de duplicación del monto de los 30 mil hogares beneficiarios de la TUS que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

En relación a dicha diferencia entre la población beneficiaria de la TUS respecto al monto de la misma un entrevistado dirá:

> *"(...) esos hogares que estamos eligiéndolos por la tarjeta los estamos asociando, articulando con otros programas, con otras prestaciones que nos ayudan un poco a integrarlos. Por ejemplo estos hogares que tienen tarjeta doble e incluso los que están peor que ellos son los que van a recibir los ETAF[17], Uruguay Crece contigo, Jóvenes en Red, la Tarifa Social de UTE, OSE. Entonces todo este trabajo que hablaba de focalizar tiene otro activo que es ahora que ya sé dónde están y quienes son, los puedo ayudar en forma más fácil".* (Entrevista N° 2)

Bourdieu (2001) señala que a partir de la clasificación se logra objetivar la diferencia y construir perfiles poblacionales en función de la presencia de factores de riesgo.

---

[17] El programa ETAF pasó a denominarse CERCANÍAS a principios de 2013.

A modo de ejemplo expondremos el programa Cercanías; dónde la población objetivo está determinada por los hogares que tienen TUS doble (es decir los treinta mil hogares con peores ICC) y a su vez busca captar dentro de esa población los hogares que presenten los siguientes indicadores de riesgo social:

- Niñas, niños y adolescentes de entre tres y catorce años que no estudian.
- Niñas y niños menores de 4 años con cantidad inadecuada de controles de salud.
- Personas con discapacidad.
- Situaciones de violencia doméstica.
- Situaciones de consumo de sustancias psicoactivas
- Condiciones de habitabilidad (hacinamiento y colecho)
- Hogares en posible situación de riesgo alimentario.
- Jóvenes entre 14 y 29 que no estudian ni trabajan.
- Emergencia habitacional según condiciones de la vivienda.

La población objetivo para el programa Cercanías son aquellos hogares "elegidos" para TUS doble y que a su vez la situación familiar presente cinco indicadores de los anteriormente mencionados.

Podemos decir que la TUS a través del ICC opera como mecanismo focalizador dentro de su población en una primera instancia para acceder al beneficio doble de la tarjeta, y a su vez para seleccionar y elegir a aquellos hogares a los que se considera legítimo intervenir para realizar un abordaje familiar, a partir de riesgos sociales estandarizados. En este sentido citamos a Vecinday quien señala que:

> *"Lo que surge del análisis de los instrumentos de evaluación del riesgo es la reafirmación de una tendencia hacia la búsqueda de modelos formales de intervención profesional, donde la naturaleza de la demanda y el modo de vida de los individuos pasan a ser analizados a partir de estos modelos predefinidos y estandarizados, desde los cuales se propone la intervención."* (Vecinday, 2004)

A partir de la focalización del programa TUS, en su pretensión de llegar a los más "vulnerables socioeconómicamente" es que se retoma de la doctrina neoliberal de dirigir las acciones hacia aquel sector de la población que no puede satisfacer sus necesidades en el mercado. En este sentido como indica Hayek (2006) la responsabilidad es del individuo quien no supo competir, frente a éste fracaso se le garantizará lo mínimo indispensable para asegurar su sobrevivencia.

> *"La focalización es un mal necesario frente a la restricción presupuestal no tiene a mi juicio otra virtud. Si un gobierno dispone un espacio fiscal para PPSS y logra focalizar bien, va a mejorar las condiciones de los que están peor en forma más exitosa que si reparte para todo el mundo, esa es la ventaja de la focalización, el resto son problemas, es problema medirlo, problema de estigma, es problema los estímulos que generan las políticas para no salir de determinadas situaciones para no perder prestaciones"* (Entrevista N°1)

Cabe preguntarse ¿Por qué la explicación de la utilización de la focalización para la implementación de las PPSS sigue siendo la restricción presupuestal en el período de mayor crecimiento económico del país? El crecimiento del PIB de 2005 a 2009 fue de 25,1%, cabe destacar a su vez que en los cincuenta años previos había crecido una tasa de 1%. (R.E.D.I.U. 2011)

Esos hogares que son "elegidos" a través del ICC para acceder a la TUS permite derivar a dicha población a otros programas e "integrarlos un poco", a partir de las entrevistas es posible relevar el carácter de "mínimo" de la TUS. Es un derecho provisorio y mínimo perdiendo relevancia la noción de derechos sociales, siendo éste un derecho momentáneo hasta que el hogar supera el umbral del ICC establecido.

En este sentido un entrevistado responde en cuanto a la permanencia del beneficio en el tiempo: *"Creo que la evolución de la tarjeta es el retiro de la tarjeta, cuando se reduce el nivel de carencias críticas (...)"* (Entrevista N°2)

Se comparte lo planteado por Ortega y Vecinday cuando señalan que:

> *"los problemas sociales que merecen ser atendidos se reducen a aquellos vinculados a la pobreza extrema y a partir de dispositivos de intervención que cuestionan la centralidad de la idea de derechos sociales, al explicar los problemas como problemas individuales y ofrecer respuestas a partir de la consideración de ciertos atributos individuales y familiares (...)"* (Ortega y Vecinday, 2010:7)

Como se mencionó precedentemente el programa TUS plantea dentro de sus objetivos ser una herramienta de integración social, al respecto los operadores tecno políticos indicarán que:

> *"(...) la tarjeta es una pequeña ayuda monetaria para salir de este tipo de situaciones ¿eso ayuda? si ayuda, y si ayuda integra, pero con el tamaño de la ayuda. Es una ayuda entre seiscientos y mil quinientos pesos, en el caso doble para una familia que está en extrema vulneración, es mucho mejor que no tener nada."* (Entrevista N°1)

A través de los documentos institucionales así como desde las entrevistas realizadas se observa hacia qué sector de la población se considera necesario intervenir, dicha intervención es a partir de previa acreditación de la situación de indigencia utilizando como herramienta el ICC. De manera de no trasladar beneficios hacia aquel sector de la población que "no le corresponde" según límites establecidos a partir del ICC, transfiriendo mínimos de entre seiscientos y mil quinientos pesos[18].

Nos preguntamos ¿no debería plantearse superar la situación de indigencia?, en este sentido citamos a Bentura (2010) quien dirá que si se pretende eliminar la indigencia, y no hay límites éticos para asistir a esta población, alcanza con establecer un límite aceptable de pobreza al que se pretende que acceda esta población y delimitar la asistencia en función de este límite, asignando a cada familia no un monto mínimo y máximo preestablecido sino el monto necesario para que cada familia supere la indigencia.

[18] 29 USD y 73 USD para año 2013.

Otra de las características del programa que se identifica en la documentación institucional así como en las entrevistas es que apela a la solidaridad de la sociedad en la intervención hacia este sector:

> *"El Comercio Solidario debe ver en las transacciones realizadas con la Tarjeta Uruguay Social más que una mera transacción comercial. Debe comprender que se trata de la aplicación de una Política Social dirigida a aquellos hogares que han visto sus derechos vulnerados, y por lo tanto debe ver a los titulares de la Tarjeta como sujetos de derecho, contribuyendo a su inclusión e integración social."* (MIDES, 2012)

Los entrevistados identifican algunas tensiones en este sentido ya que:

> "Hay comerciantes que trabajan muy bien con la tarjeta y no tienen mayores dificultades y hay otros que lo ven como algo que no es un cliente sino que es más bien un favor (...) si hay un "dos por uno" por ejemplo, les dicen solo contado, y la tarjeta la tienen que tomar como pago contado; les dicen ¡ha no!, con la tarjeta del MIDES no. Y eso no se puede y está en el contrato." (Entrevista N°5)

En este sentido podemos indicar que en su pretensión hacia la integración la TUS pareciera que produce efectos contrarios, llegando a la población beneficiaria como control social (cuenta con información estadística sobre qué se adquiere, quién, dónde, cuándo, en qué cantidades) estigmatizando a la población beneficiaria.

Retomamos los objetivos del programa enumerados al comienzo del capítulo, respecto a la libertad de seleccionar los alimentos en relación a las necesidades de cada familia, y compartimos lo planteado por Bentura (2010) al decir que la TUS vuelve a colocar la tensión no resuelta entre la infantilización de la población asistida y su reconocimiento como protagonista, es decir, como individuos capaces de tomar sus propias decisiones y ser responsables por sus opciones. La libertad para elegir qué y dónde comprar aparece vigilada mediante el seguimiento del tipo de consumo priorizado por el beneficiario.

En ésta línea retomamos una nota periodística realizada al ministro del MIDES para "Semanario Voces" el 3 de mayo 2012:

> *"Del total de las compras realizadas con la TUS, el 73,56% correspondió exclusivamente al rubro alimentos y el 20,27% a productos de limpieza e higiene personal. Asimismo se observa un gasto de un 5,99% en otros productos que no corresponden ni a alimentos ni a artículos de higiene. Con respecto a los productos cuya compra no está permitida con la TUS, se observa un registro de compras de un 0,18% del total, lo que equivale a un promedio mensual de consumo de $1,9 por titular de la TUS."*

Si bien la información a la que se accede no detalla que consume cada tarjeta en particular, se cuenta información detallada respecto al consumo de la TUS tanto de los alimentos permitidos como los no permitidos. Esto permite un mayor control de la política social que no se podía realizar en el ingreso ciudadano del PANES ya que la transferencia era en dinero.

Por lo expuesto anteriormente resulta pertinente citar a Grassi cuando indica que *"estudiar la pobreza requiere más trabajo que contar 'víctimas' y describir sus carencias; incluso es necesario hacer objetivo el modo de conocer (...)"* (Grassi, 2007:32)

## Capítulo III: Reflexiones Finales

Hacia la década de los sesenta Uruguay era considerado un país integrador en base al sistema de PPSS, a partir de la crisis del modelo ISI las acciones del Estado son reorientadas; conformándose un nuevo paradigma para la gestión del bienestar en el país y la región. En dicho contexto las PPSS comienzan a abandonar su pretensión universal para adoptar una nueva dirección.

Bajo la impronta de dicha crisis se asiste a la flexibilización del "mundo del trabajo" (caída del empleo formal y aumento del desempleo) poniendo en cuestión las bases del Estado de Bienestar ISI; emerge en escena la doctrina neoliberal. En dicho contexto surgen reorientaciones en la pauta universalista de protección de bienestar, incorporando en el país los modelos de PPSS territorializadas, desconcentradas, focalizadas y con transferencia de funciones en el sector privado.

Un poco más de veinte años después del emerger de la corriente neoliberal que se asienta en América Latina de la mano de las recomendaciones del Consenso de Washington, asumen en Uruguay así como en los países de la región gobiernos de izquierda que mantenían su oposición a dichas recomendaciones, en este sentido nos preguntamos si hay continuidades o rupturas en relación a las PPSS implementadas en la actualidad respecto al modelo neoliberal.

El presente documento partió de la pregunta problema: ¿Con qué características surgen los programas de transferencia de renta condicionada en Uruguay a partir de 2005, en especial la TUS?

La coalición de izquierda en Uruguay diseña en el plan de gobierno para el año 2005 el PANES y posteriormente el Plan de Equidad Social a partir de 2008 a la fecha. Uruguay al igual que el resto de los países de América Latina toma una nueva orientación en la manera de administrar lo social a través de los Programas de Transferencias de Rentas Condicionadas.

Se analizó el programa TUS la cual es una transferencia monetaria con condicionalidades ya que está vinculada al sistema tradicional de Asignaciones Familiares de BPS, donde los niños y adolescentes deben presentar controles en salud y educación.

De lo expuesto en los capítulos anteriores podemos decir que la TUS adquiere características propias del modelo neoliberal:

- La TUS se encuentra estrictamente focalizada en aquellas familias en situaciones de pobreza extrema e indigencia.

- La herramienta utilizada para la focalización es un algoritmo que busca predecir los ingresos del hogar en relación a los bienes durables que posee (como electrodomésticos), las características de la vivienda y el acceso a servicios, variables que no sean manipulables por el beneficiario. A partir de dicha herramienta se garantiza que los recursos no sean destinados erróneamente a aquel sector de la población que se encuentra integrada al mercado laboral.

- Se trata de un derecho transitorio ya que éste permanece hasta que pasa el umbral del ICC establecido para la TUS.

- La pérdida del beneficio se encuentra vinculado al plano económico ya que los hogares al pasar el tope de ingresos establecidos para AFAM PE se da de baja este beneficio así como la TUS.

Del análisis del discurso de los entrevistados surge que la focalización es la manera privilegiada para atender a la población en situación de extrema pobreza e indigencia, y será asociada a la mejor manera de gestionar la "cuestión social" frente a la restricción presupuestal.

A su vez identificamos que la TUS estigmatiza a la población beneficiaria e individualiza la pobreza. Se de la territorialización de la política social, dónde la TUS termina anclando al beneficiario al territorio no permitiendo acceder a los comercios que llegan desde los medios masivos de comunicación que invitan a consumir a todos por igual, pero que para el caso del beneficiario de la TUS no es posible debiendo consumir en lo local.

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES BIBLIOTECA

Podemos afirmar dos cosas: la primera es que se privilegia el mercado como ámbito de socialización. La segunda que se procesan dos lógicas, aquellos que acceden a los productos en

calidad, diversidad y gustos fomentados por el consumo y la publicidad y aquel sector que consume en lo local, en el comercio del barrio que no siempre tiene ofertas, ni todos los productos que desearía. (Entrevista N° 1) Sumado a esto los propios comercios paradójicamente llamados "solidarios" contribuyen a la estigmatización de los beneficiarios, con subas de precios, evitando promociones, etc. (Entrevistas N° 1, 4, 5 y 6)

Se privilegia al mercado como ámbito de socialización por excelencia, pero a la vez, restringe el mercado a los márgenes a partir de la red de comercios solidarios. Esto, unido a la naturalización de la pobreza, nos da una clientela cautiva asistida por el estado que a su vez sostiene a los pequeños comerciantes de la red solidaria, que por lo que se desprende de las entrevistas nada tienen de solidarias.

Respecto a ésta división de la población en "pobres", "no pobres" y "pobres XL[19]" que se realiza a partir del ICC, citamos a Ortega y Vecinday (2010) quienes indican que en la producción de conocimiento, el papel que ha asumido las Ciencias Sociales tiende a reforzar los soportes y fundamentos sobre los que reposan las actuales propuestas de intervención marcadamente individualizadoras en el campo social. La construcción de índices que privilegian las experiencias individuales y comportamentales para el acceso a un beneficio se basa en una construcción rígida que deja a unos dentro y a otros afuera, y quienes se encuentren en "peores condiciones" accederán al beneficio en su monto doble.

Finalizando la monografía hemos intentado realizar un análisis reflexivo desde el Trabajo Social de una política social concreta que se encuentra llevando a cabo en la actualidad. Desde la teoría crítica, dónde Netto (1997) conceptualizó como "intención de ruptura" (1996)[20], se explicita la vinculación del Servicio Social con las PPSS consolidadas en el marco del "*capital monopolista*" (Baran y Sweezy, 1969)

---

[19] Es decir las TUS dobles a las que hemos hecho referencia durante la monografía.

[20] *"El balance, extremadamente necesario, de los avances posibilitados por la contribución de la intención de ruptura deberá destacar, también, que el enriquecimiento profesional sugerido se operó con la conjunción de dos componentes que, indudablemente, son marcantes: de un lado, una ponderable apertura y ampliación de horizontes ideoculturales, que permitió a la profesión profundizar la ruptura con la notoria endogenia de sus representaciones; de otro, un sensible elemento crítico, responsable por la introducción, en el terreno de las representaciones profesionales, de una confrontación de ideas y concepciones antes no registrada."* (Netto, 1996: 304-5)

Compartimos con Baraibar (2002) que el Estado ha retomado la responsabilidad a la hora de administrar el bienestar, lo ha hecho en la línea del modelo neoliberal en cuanto a la utilización de estrategias de tratamiento individualizador de los problemas sociales.

Creemos que continúa el desafío de sumar esfuerzos en la implementación de PPSS en el mercado laboral, realizar transferencias que permita redistribuir la riqueza y no distribuir sólo "mínimos de bienestar". Fundamentalmente abandonar el abordaje individualizador de la pobreza en las PPSS hacia una mirada no de una población "excluida" sino de un sistema capitalista que la excluye.

## Bibliografía


AMARANTE, V., VIGORITO, A. (2012) *"Investigación y Políticas Sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del PANES"*, Universidad de la República, CSIC.

ANTUNES, R. (1995) *"Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho"*, Ed. Cortez, San Pablo. Brasil.

_____. (2000) *"Trabalho e precarização numa ordem neoliberal"*. En: "La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo", CLACSO.

ARIM, R. CRUCES, G. VIGORITO, A. (2009) *"Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión"*. CEPAL División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, Chile.

BARAIBAR, X. (2002) *"Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social"* en Revista Regional de Trabajo Social. Año XVI. Nº 25 Ed. EPPAL Montevideo.

_____. (2003) *"Las paradojas de la focalización"*. Revista Ser Social Nº12. Universidad de Brasilia. Brasil.

_____. (2005): *"Transformaciones en los regímenes de protección social y sus Impactos en el Trabajo Social"*. Revista Katálysis v. 8 n. 2 Florianópolis SC 155-166.

BARAN, P., SWEEZY, P. (1969): *"El capital monopolista"*. Siglo XXI Editores. México.

BARBA, C. (2004). *"Los enfoques latinoamericanos sobre política social: más allá del Consenso de Washington"*. Revista Espiral, México.

BENTURA, JP. (2010). *"La "Cuestión Social" como construcción ideológica: Propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del gobierno del Frente*

*Amplio".* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede académica Argentina- Programa Doctorado en Ciencias Sociales.

BOURDIEU, P. (2001). *"O Poder Simbólico".* Río de Janeiro: Bertrand Brasil.

CANCELA. W; MELGAR, A. (1986) *"El desarrollo frustrado: 30 años de economía uruguaya 1955-1985"* CLAHE. Montevideo, Uruguay.

CECCHINI, S., Madariaga, A. (2011) *"Programas de Transferencia Condicionadas. Balances de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe".* CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.

COUTINHO, C. (1994) *"Marxismo e Política. A dualidade de poderes e outros ensaios".* Cortez editora, São Paulo, Brasil.

DOMINGUES UGA, V. (2004) *"A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial."* Revista Sociologia Política. Curitiba. 23, p. 55-62.

FILGUEIRA, F. (1998) *"El nuevo modelo de prestaciones sociales en américa latina: Residualismo y Ciudadanía estratificada"* En Ciudadanía y política social. FLACSO.

_____. (2001) *"Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina", en GIOSCIA, Laura (compiladora): "Ciudadanía en Tránsito. Perfiles para el debate".* Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay.

_____., GARCÉ, A., YAFFÉ, J. (2003). *"Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX".* Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

FRANCO, R. (1996) *"Los Paradigmas de la política social en América Latina".* En Revista de la CEPAL N°58, Santiago de Chile, Chile.

FREGA, A. (2010) *"Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)"* Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.

GRASSI, E. (2003) *"Políticas y Problemas Sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)"* Editorial ESPACIO, Buenos Aires.

_____. (2004) *"Política y cultura en la sociedad neoliberal: la otra década infame (II)"* Editorial ESPACIO, Buenos Aires.

_____. (2007) *"Problemas de realismo y teoricismo en la investigación social y en el Trabajo Social"*. En Revista Katalysis, Florianópolis, V. 10, Número especial, p 26-36.

HOBSBAWM, E. (2001) *"Historia del siglo XX: 1914-1991" Ed. CRÏTICA, Barcelona*

IAMAMOTO, M. (1997) *"O Servicio Social y División del Trabajo"*. Editorial Cortez editora Sao Paulo.

LUPPI, C. (2012) *"2002-2010 la historia no oficial de la crisis y una lección pendiente."* Ed. Debate, Montevideo, Uruguay.

MIDAGLIA, C. (1998) *El rendimiento de los 'By-pass' como instrumento de reforma social: el caso PRIS.* Revista uruguaya de Ciencia Política, ICP Montevideo 1998.

_____., ANTÍA, F., CASTILLOS, M. (2006) *"Tercerizaciones en las prestaciones sociales. Un debate político inconcluso."* Asesoría técnica en Políticas Sociales. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay.

_____., ANTÍA, F. (2007a) *"La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?"* Revista Uruguaya Ciencia Política., vol.16, no.1, p.131-157, Montevideo.

_____., ANTÍA, F (2007b). *"¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno"*. Revista uruguaya de Ciencia Política. Montevideo.

_____. (2008a) *"Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas en políticas sociales en América Latina"*. CLACSO, Buenos Aires.

_____. (2008b) *"Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay: Una aproximación a sus características y resultados"* FESUR, Montevideo.

_____., ANTÍA, F., CASTILLO, M., CRISTAR, C. (2008c) *"Repertorio de Políticas Sociales"* MIDES, Montevideo.

_____. (2009) *"Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales. El caso uruguayo"*. Ponencia presentada en el 53° Congreso Internacional de Americanistas, México.

MITJAVILA, M. (2004) *"Globalización, Modernidad e individualización social."* Revista Katalysis. Volumen 7, N° 1. Florianópolis.

MONTAGUT, (2000) *"Política social: una introducción"* Editorial ARIEL, Barcelona.

NETTO, J. (1992) *"Capitalismo Monopolista y Servicio Social"*. Editorial. Cortéz editora. Brasil. Sao Paulo.

_____. (1996) *"Capitalismo monopolista y servicio social"*. En Revista Serviço Social e Sociedade, N° 50. Cortez Editora, São Paulo.

_____. (2003) *"El servicio social y la tradición marxista"* en Servicio social crítico. (org) Borgianni, E. Guerra, Y. Montaño, Sao Paulo. Ed. Cortez Editora.

OLESKER, D. (2001) *"Crecimiento y Exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)"*. Ed. Trilce. Montevideo, Uruguay.

ORTEGA, E., VECINDAY, L. (2010) *"El proceso de individualización y la producción de conocimiento científico en condiciones de modernidad tardía"*. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, Uruguay. Disponible en www.fcs.edu.uy

R.E.D.I.U. (2011): Red de Economistas de Izquierda del Uruguay. *"La torta y las migajas. El*

*gobierno progresista 2005-2010".* Ed. Trilce. Montevideo.

STENERI, C. (2011). *"Al borde del abismo"*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

**Fuentes documentales**

MIDES: 2006 "Un año contribuyendo al desarrollo social. Informe de gestión abril 2005- marzo 2006. 2da Edición.

MIDES., Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano (2007) "Del vientre de los sueños nace la realidad" Sistematización programa trabajo por Uruguay 2005-2007

MIDES (2008) "Construcción de puentes de la asistencia crítica a la inclusión social".

MIDES (2012) Informe Tarjeta Uruguay Social.

Olesker, D. (2012): *"Semanario VOCES"*: N°339. Entrevista realizada el Jueves 3 de mayo.

**Páginas Web Consultadas**

www.mides.gub.uy

www.ine.gub.uy