

# **Las políticas sociales de última generación y el Plan de Emergencia en Uruguay: la asistencia como recurso para la integralidad**

**Javier Lasida\***

## **DOS INNOVACIONES HISTÓRICAS**

El gobierno actual del Uruguay realizó dos innovaciones que modificaron la estructura histórica de las políticas sociales. Creó el Ministerio de Desarrollo Social, que es el avance más importante registrado en los veintiún años de posdictadura orientado a superar, o más bien a equilibrar o complementar, la pesada y poderosa estructura sectorial de nuestras políticas sociales (parcelada en educación, empleo, seguridad social, salud, alimentación, etcétera). En segundo término, el novel organismo tiene a su cargo el Plan de Emergencia, que constituye la primera intervención social del Estado uruguayo de carácter no sectorial.

Debe reconocerse que hubo varios esfuerzos previos, de distinto tipo, pero ninguno de la jerarquía que supone la creación de un ministerio y con los recursos ahora comprometidos. Entre los antecedentes con enfoques similares se destaca primero el Plan CAIF, creado en el marco de una etapa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la que se apostó a que este funcionara como el responsable y articulador del área social del gobierno (primer gobierno de Julio María Sanguinetti). Hasta hoy, el Plan, si bien brinda principalmente educación inicial, es un espacio de coordinación intersectorial (de los organismos de salud, educación, alimentación) y sus acciones se vuelven más integrales a medida que desciende en la edad de los niños atendidos.

\* Licenciado en Ciencias de la Educación y Máster en Ciencias Sociales. Profesor de Políticas Sociales en el CLAEH y la Universidad Católica. Director del Departamento de Educación de la Universidad Católica.  
✉ jlasida@ucu.edu.uy

Entre los antecedentes también debe señalarse la creación de organismos y programas referidos a sectores de población y no a tipos de servicios prestados. En esta categoría se ubican, por ejemplo, los dedicados a la mujer, la juventud, la familia, tanto en el nivel nacional como municipal. Casi todos tienen un papel poco más que testimonial. De todos ellos, el más relevante, a gran distancia de los demás, es el actual Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), que en realidad es una reformulación del viejo Consejo del Niño, el cual especialmente a partir de 1994 incrementó su acción (más que triplicó sus beneficiarios desde 1985)<sup>1</sup> a través de convenios con ONG. Sin embargo, ello no obstó para que la principal política para el grupo de edad continuara siendo la del sector educación, desarrollada por fuera y sin participación del INAU.

Existe un conjunto de otras iniciativas intersectoriales previas, como el Gabinete Social, el Fondo de Inversión Social o programas sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, caracterizadas por el escaso impacto y su no continuación más allá del período en el que fueron creados. Debe anotarse que sí se produjeron reformas muy importantes en el interior de algunas de las políticas sectoriales. La más importante de ellas fue la del sistema de seguridad social, por el volumen de los recursos involucrados y por lo radical en el cambio de enfoque.

Desde la perspectiva histórica, la creación del MIDES y del Plan de Emergencia adquieren sentido y se refuerzan entre sí, al haberse realizado conjuntamente. La experiencia de las últimas décadas en Uruguay muestra que la sola creación de un ministerio no alcanza para lograr cambios relevantes en las políticas y en las acciones, en lo que importa, que es el servicio o el bien que recibe el destinatario. Han sido varios los ejemplos de creación de ministerios y organismos que sin asignar nuevos recursos ni definir nuevas intervenciones, en definitiva han quedado *en el papel*.

A la vez, los planes y programas que están *huérfanos* del adecuado marco institucional son más débiles e inestables y muchas veces no continúan más allá de una primera etapa, aun cuando su evaluación indique lo contrario. La vulnerabilidad es mayor cuando cuentan con financiamiento internacional, como en este caso. Más específicamente se puede estimar que la reciente decisión de continuar el Plan de Emergencia más allá de su plazo inicial, hubiera sido más difícil de no formar parte de un esfuerzo de proyección más amplia, como es el propio ministerio.

En conclusión, el cambio constituido por el ministerio y el plan, en conjunto, tiene relevancia histórica por tres razones. Primero, porque modifica la estructura sectorial del Estado benefactor uruguayo, que hasta ahora parecía invulnerable. Se había deteriorado, perdido eficacia, eficiencia y legitimidad, pero hasta el momento la organización de las intervenciones en compartimentos por tipo de prestación se había mantenido como uno de sus principios de estructuración y funcionamiento. En segundo término, porque las dos innovaciones, actuando en conjunto, muestran condiciones para mantenerse. Y tercero, porque responden a un problema que se ha convertido en estructural en el Uruguay: la marginalidad urbana, con el que las intervenciones sectoriales vienen fracasando repetida y sistemáticamente.

---

<sup>1</sup> En el mismo período, además, incorporó al Plan CAIF al organismo, con lo cual dio otro paso sustancial hacia el cumplimiento de su rol de rectoría de las políticas de niñez y adolescencia.

## ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LAS DOS INNOVACIONES? A LA BÚSQUEDA DE LA INTEGRALIDAD

Esquemáticamente, el problema uruguayo de la pobreza comenzó siendo rural y en la segunda mitad del siglo XX se convirtió o, más bien, se extendió a las ciudades. Hoy hay familias que son descendientes de varias generaciones de pobres. En grandes trazos tienen formas propias de generar ingresos, estructuras y roles familiares distintos a los predominantes, barrios comunes y, en general, una subcultura con códigos, valores y comportamientos con fuertes diferencias a los del resto de la sociedad y que los excluye del acceso a ciertos bienes, servicios, oportunidades, empleos e incluso informaciones. No voy a profundizar aquí en la caracterización del problema ni a reseñar los varios estudios, análisis y debates al respecto.

Las acciones sectoriales de las políticas sociales que son efectivas para otros grupos que sufren situaciones de exclusión reciente o durante cierto período, para estos resultan insuficientes. Los impactos e incluso la cobertura no les llegan o, si les llegan, igualmente no logran cumplir con sus objetivos.

Se ha planteado recurrentemente la solución de la coordinación intersectorial, procurando que las distintas intervenciones se refuercen entre sí. Sin embargo, las coordinaciones efectivas han sido escasas y cuando se han producido, no logran conformar una acción cohesionada, en tanto cada organismo estatal en definitiva se mantiene constreñido a su lógica de intervención y de administración. Como afirmaban Zaffaroni, Alonso y Mieres (1998, p. 270) en un estudio sobre familias pobres y políticas sociales, buena parte de cuyas conclusiones han mantenido vigencia,

[...] los programas actuales, además de estar diseñados para dar respuestas en forma sectorial —y más allá de la voluntad de coordinación en muchos casos existente—, utilizan distintos criterios para posibilitar el acceso, no han podido evitar que se produzcan superposiciones en algunos casos y vacíos de cobertura en otros, y no responden a una visión común respecto a cómo apoyar a las familias para resolver sus problemas.

La suma de servicios parciales resulta particularmente inefectiva con quienes se encuentran en situación de marginalidad; constituye una agregación de requisitos, criterios y *ventanillas* de trámite, desarticuladas y superpuestas entre sí.

Como consecuencia de ello, el beneficiario y sus necesidades resultan compartimentados. Si embargo, justamente para quienes acumulan carencias y todas ellas en niveles críticos, la única forma de lograr resultados efectivos parece ser prestarle un servicio integral, que incluya de manera cohesionada los diversos apoyos. Al no recibir apoyos integrales, las intervenciones sectoriales se vuelven ineficaces y, en definitiva, resultan excluyentes de los más pobres, los que no cuentan con las condiciones necesarias para recibirlos. Por ejemplo, el solo acceso a la educación primaria y media no es suficiente para que los niños de estos sectores aprueben y aprendan; necesitan de otros respaldos dirigidos a ellos y a sus familias, de lo contrario quedan de hecho excluidos —más tarde o más temprano— del servicio público de educación básica gratuita, supuestamente de cobertura universal.

Incluso cuando algunas acciones sectoriales agregan otras para complementar-se, el resultado sigue siendo insuficiente. Un ejemplo de ello es el enorme esfuerzo que se realiza de dar alimentación a prácticamente uno de cada dos escolares. Se logra que

incluso los más pobres se mantengan en la escuela hasta el final de la enseñanza primaria, pero los aprendizajes logrados son muy insuficientes y distantes de los logrados por los sectores de ingresos medios y altos.

La novedad de las transferencias económicas condicionadas en general, y del Plan de Emergencia en particular, es que no se le da a la familia un bien o un servicio, sino los recursos para que ella cubra las necesidades que les resultan prioritarias, de la forma que considere mejor, dada su situación, sus objetivos y sus preferencias. Se brinda así un apoyo que atiende al conjunto de la persona y de la familia, no a una u otra dimensión aisladamente (o débilmente coordinada) con respecto a las demás.

No se apuesta a la globalidad como suma de partes. Incluso en aquellos pocos programas o acciones definidos como intersectoriales, el ensamble es dudoso, si se considera que los diferentes servicios prestados son implementados por diversos organismos, cada uno con su estructura y su lógica administrativa propia. A la fragmentación organizacional se suma que cada intervención se sustenta en diversos campos de conocimiento científico y técnico, con sus respectivos focos parciales, tanto de los problemas a atender, como de las respuestas a brindar.

En la modalidad de transferencias monetarias condicionadas, el aporte de recursos económicos no queda atrapado en ninguno de los compartimentos sectoriales. Aun más, salta por encima de toda la oferta de servicios y bienes sociales, y se coloca en el área de decisiones de la demanda, o sea de los beneficiarios.

Las principales decisiones sobre el destino de los recursos no las toman los expertos de las distintas áreas técnicas y los funcionarios de los respectivos organismos competentes. Las toma cada beneficiario, que es quien está en mejores condiciones de atender al conjunto de su situación. El condicionamiento opera como indicador o como garantía de calidad, en el sentido que el aporte económico genera el efecto buscado, en términos de mejora del bienestar de las familias y sus integrantes, especialmente los niños y adolescentes.

El traspaso de decisiones (*empoderamiento*, para usar un neologismo de moda) de la oferta a la demanda no supone la prescindencia o el debilitamiento de las políticas sectoriales. Por el contrario, las refuerza en tanto promueve el acceso de sectores excluidos que, sin embargo, deberían estar entre sus destinatarios prioritarios. La implementación de las transferencias monetarias no es suficiente para lograr la integración social, sino que es una herramienta para promover y posibilitar el acceso a servicios y recursos de sectores que no cuentan con condiciones mínimas necesarias para hacerlo.

Puede argumentarse que todavía se requiere evaluar más las iniciativas de coordinación intersectorial. Pero al menos, como complemento de ellas, la experiencia comparada y nacional muestra la potencialidad de la nueva estrategia de transferencias económicas condicionadas, como la utilizada por el Plan de Emergencia, en tanto constituye una modalidad de apoyo por fuera de la estructura de prestaciones sectoriales.

## **UNA APUESTA A FORTALECER Y RESPONSABILIZAR A LA FAMILIA**

El Plan de Emergencia y los programas de transferencias condicionadas en general, definen como destinatarios y como sus contrapartes a las familias, no a las personas

individualmente consideradas. Si bien se han propuesto reiteradamente en Uruguay, son muy escasos los apoyos y las intervenciones orientadas a la familia como tal — y no vinculadas a alguno de sus miembros. Reconociendo la innovación que representa el Plan de Emergencia en este sentido, también debe señalarse la crítica que se le ha realizado respecto a que no incrementa el monto brindado de acuerdo al número de hijos de la familia. La evaluación seguramente proporcionará la información necesaria para dilucidar la cuestión.

Entre los servicios y acciones sociales, además de orientarse a las familias, predomina la asignación, a los beneficiarios, de un rol pasivo y receptor. La transferencia de recursos monetarios, sobre los que estos deben tomar decisiones y a la vez el compromiso de ciertas contrapartidas, constituye una modalidad de intervención que también fortalece a las familias y a los adultos que la integran, en el ejercicio de sus responsabilidades.

## **LA EXPERIENCIA COMPARADA Y LOS ANTECEDENTES NACIONALES**

En América Latina se ha implementado una serie de programas de transferencias condicionadas, por ejemplo, Bolsa Escola, en Brasil, Superémonos, en Costa Rica y Oportunidades (ex Progresá) en México. Los objetivos son diversos; para algunos son la superación de la pobreza, otros buscan enfrentar el trabajo infantil o dar respuesta a las situaciones más críticas de desempleo y, entre los más recientes, atender las situaciones de emergencia generadas por coyunturas de crisis económica, especialmente en Argentina y Uruguay. Pero todos tienen en común que la estrategia de intervención está basada en una transferencia económica que resulte significativa para las familias. La mayoría comparte además otras herramientas y componentes a los que hago referencia en el siguiente apartado.

De casi todos ellos se realizaron evaluaciones rigurosas, analizando sus impactos entre otras dimensiones en la educación, la salud y los ingresos de las familias (Yap, Sedlacek y Orazem, 2002; Rawlings y Rubio, 2003; Villatoro, 2004). Los resultados en general muestran que son acciones eficaces en cuanto a sus objetivos y eficientes en la relación costo-beneficio.

En Uruguay se cuenta con una vieja intervención, las Asignaciones Familiares, que en realidad corresponde a la generación de políticas sociales que tenían como eje y destinatarios principales al conjunto de los asalariados formales. Fue modificada recientemente, focalizándose en los sectores de menores ingresos, pero siendo su monto muy reducido (16% del salario mínimo nacional), no llega a compartir la característica de estas nuevas intervenciones, de realizar una contribución significativa a los ingresos familiares.

Desde la sociedad civil se desarrollaron iniciativas, de alcance micro o mediano, pero con gran valor demostrativo, algunas de las cuales han logrado sostenerse y consolidarse a lo largo de varios años. Por ejemplo, el proyecto Cardal de erradicación del trabajo infantil, el Programa Proniño, de Gurises Unidos y Fundación Telefónica, o las llevadas adelante por varias organizaciones de la colectividad judía. En la escala intermedia también se inscribe el Programa 300 del Instituto del Niño y el

Adolescente del Uruguay, buena parte del cual se ejecuta también a través de acuerdos con ONG. Si bien estas experiencias son limitadas en su alcance, aportan un conjunto de aprendizajes y herramientas relevantes, en una modalidad innovadora para el país (Lasida y Martínez, 2005).

Como respuesta a la crisis del 2001, varias intendencias municipales y organismos nacionales (los ministerios de Trabajo y Seguridad Social, y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y la Junta Nacional de Empleo) crearon varios programas de transferencia de ingresos con la contrapartida de realizar actividades de servicio a la comunidad, dirigidos a atender los peores efectos de la emergencia en términos de desocupación y pérdidas de ingresos familiares. Interesa destacar el programa Barrido Otoñal, del municipio montevideano, que está focalizado en mujeres y que se realiza durante el período de otoño-invierno. A partir de estas diversas acciones, realizadas en convenio con ONG, también se acumuló experiencia, lecciones e instrumentos que enriquecieron las capacidades de los diversos actores (estatales y de la sociedad civil) en el desarrollo de este tipo de iniciativas (Pérez del Castillo et al., 2005).

## LA ESCALERA DE TRES COMPONENTES

El componente común a todos estos programas es la transferencia monetaria focalizada en los sectores en situación de pobreza y, en muchos casos, de indigencia. Pero la experiencia comparada y algunas de mediana escala en el país (la del Plan de Emergencia es todavía muy reciente como para contar con evaluaciones de impacto) muestra que esta herramienta cobra eficacia a medida que se le agregan otras.

El segundo componente es la exigencia de cierta condición como contrapartida del aporte brindado. Existen dos grandes tipos de condiciones, aquellas dirigidas al desarrollo de la familia y sus miembros (por ejemplo, el requisito de asistencia a la escuela o a controles de salud) y un segundo tipo consistente en la prestación de un servicio a la comunidad. Este segundo tipo se asemeja a una situación laboral y corresponde a los denominados programas de emergencia o de empleo transitorio.

La experiencia muestra que cuando este componente está ausente, como en varios casos de los programas argentinos Trabajar, y Jefas y Jefes de Hogar (la exigencia de las condiciones ha dependido de la forma de aplicación en las distintas provincias), se afecta la calidad de la intervención y sus resultados. En particular, en Argentina se identificaron y se denunciaron por organizaciones de la sociedad civil problemas técnicos y organizativos en la aplicación de este componente, que tendieron a generar *clientelas* dependientes de estos apoyos, manipulados por actores políticos locales y nacionales (Vinocur y Halperin, 2004; Monza y Giacometti, 2003).

A los dos componentes mencionados, el aporte económico y la condición exigida para recibirlo, se agrega en muchos casos un tercero, de seguimiento, intervención educativa o apoyo afectivo. Por ejemplo, en el caso de Chile Solidario, se enfatizó la intervención en aspectos psicoemocionales de la situación de exclusión (MIDEPLAN, 2004) y en el programa Trabajo por Montevideo se implementaron *talleres de información e inclusión social* para todos los participantes. Los resultados muestran que la presencia de este tercer componente, por ejemplo, en el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil de Brasil, o en Oportunidades, de México, incrementan la calidad y

el alcance de los impactos, con respecto a aquellas otros que no los tienen (Yap, Sedlacek y Orazem, 2002; Pagés-Serra, 2003).

En conclusión, las evaluaciones indican una especie de escalera de calidad de este tipo de intervenciones. Las acciones que brindan solo la transferencia presentan importantes carencias y efectos no deseados. En un segundo escalón, la existencia y el efectivo cumplimiento de las condiciones de contrapartida por los beneficiarios aparece como un factor asociado al logro de niveles de calidad mínima de las intervenciones. Y el tercer nivel está constituido por aquellas estrategias que integran un componente de apoyo educativo, que registran mejores impactos que aquellas que no lo hacen.

## **APRENDIZAJES Y BUENAS PRÁCTICAS**

A continuación se realiza un análisis de aprendizajes y buenas prácticas generadas por las evaluaciones y sistematizaciones de las experiencias mencionadas en los dos apartados anteriores, que en el futuro se podrán enriquecer y complementar con las resultantes de la aplicación del Plan de Emergencia.

### **El instrumento básico: el acuerdo y sus términos**

El instrumento básico de la transferencia condicionada, más que la entrega de dinero es el acuerdo entre la agencia ejecutora y la familia. Conviene que el acuerdo sea lo más explícito posible y que incluso se exprese por escrito y se firme. ¿Cuáles son los términos de los acuerdos? El mejor aporte es el desembolso monetario, porque es el que abre más posibilidades a la familia, el que menos la reemplaza en la toma de decisiones que hacen a su vida y a sus estrategias de sobrevivencia y desarrollo. Existen experiencias que les aportan determinados bienes o servicios y otras que combinan aporte monetario y en especie.

La definición del monto del aporte es delicada, porque por una parte se plantea la sensibilidad sobre la situación que sufren las familias, para las cuales, dada su situación, es difícil que resulte suficiente. Las evaluaciones muestran que los ingresos aportados por los programas constituyen una parte relevante de los recursos familiares (Pérez del Castillo et al., 2005) y que, comparando con familias no beneficiarias, les permiten prescindir del trabajo de los niños (Del Razo y Hernández, 2004).

A la vez, se considera que el aporte no debe desestimular la incorporación al mercado de trabajo. Como ejemplo en este sentido, alguna de las experiencias muestra como un indicador del logro de este equilibrio el que ciertos beneficiarios renunciaran a las prestaciones al dinamizarse el mercado laboral. En programas de la Unión Europea de subsidio a desempleados se ha identificado recurrentemente el problema de beneficiarios que prefieren seguir manteniendo el beneficio, antes que reincorporarse al mercado laboral. Más cercanamente, en Argentina, los planes Trabajar y Jefes y Jefas de Hogar han generado clientelas permanentes de subsidios estatales.

De la otra parte, la contrapartida a que se compromete la familia se refiere a metas de desarrollo personal. Dado que la pobreza afecta mayoritariamente a hogares con niños y en atención a los fuertes impactos que tienen algunas carencias luego, a lo largo de toda la vida, parece prioritario establecer compromisos vinculados al desarrollo y a

los derechos de estos. Existen dos etapas en la vida en las que se concentran un conjunto de cambios biológicos, afectivos y sociales tan intensos y relevantes que las formas en que se las viva generan consecuencias difícilmente reversibles en la historia de cada persona. Esas etapas son el embarazo y los primeros meses de vida y, después, el momento en el que se asumen roles adultos, especialmente tener hijos y participar en el mundo productivo.

Los niños son además, para las familias en situación de pobreza extrema, un recurso para la generación de ingresos a través de actividades de mendicidad o productivas, como por ejemplo el apoyo a la recolección de residuos. Estas tareas, a veces realizadas con adultos, a veces solos, suponen una carga pesada que afecta su desarrollo, interfiere con la asistencia y el rendimiento en la escuela y los somete a situaciones de gran vulnerabilidad. Por lo tanto, por ejemplo, en el caso mencionado de Proniño, en Uruguay, en todos los acuerdos con las familias se exige, en primer lugar, que los niños abandonen las tareas que involucren generación de ingresos o trabajo infantil o las disminuyan hasta un nivel que no signifique una carga y no interfiera en su desarrollo. La segunda cláusula que aparece en todos los acuerdos es la asistencia permanente y el rendimiento escolar.

Los compromisos se refieren también a otros aspectos básicos de desarrollo de las familias y de sus integrantes, y abarcan cuestiones entre las que se destacan la salud y la documentación.

## **La relación con las políticas sectoriales**

Como puede apreciarse, los acuerdos recurren a los servicios sectoriales y promueven su utilización por sectores que no accedían a ellos. Incluso más allá del área social, incentivan la recuperación de derechos principales como ciudadanos, a través de la documentación, que constituye una herramienta decisiva para la inclusión o exclusión de un número relevante de personas. En este sentido, la integralidad de la intervención no desplaza, ni menos reemplaza a las acciones sectoriales. Por el contrario, posibilita el acceso y mejora su utilización por sectores que previamente resultaban excluidos. Así, las políticas sectoriales resultan en realidad fortalecidas, en tanto por esta vía logran llegar a destinatarios que les son prioritarios.

## **La pedagogía del acuerdo**

El acuerdo será un instrumento más potente en tanto se parezca menos a un contrato de adhesión (en el que una parte fija unilateralmente las condiciones y el papel de la otra se reduce a aceptar o rechazar el paquete en conjunto) y corresponda más a un acuerdo entre partes iguales. Ello requiere que los acuerdos sean diferentes entre una familia y otra, así como para una misma familia a lo largo del tiempo.

La variabilidad de los acuerdos es conveniente en primer término porque la marginación es muy vulnerable a sufrir los cambios del entorno, por lo que las capacidades y necesidades de cada familia sufren fuertes oscilaciones, más que en otros sectores sociales (en estas familias son mayores los efectos de una enfermedad, de un robo y hasta de los problemas climáticos).

La segunda razón para variar los acuerdos es educativa. Sería aconsejable que los apoyos económicos fueran decrecientes en el tiempo y que ello estuviera estipulado desde el comienzo (aunque los montos puedan revisarse por razones externas). Debe reconocerse que en un programa masivo la diferenciación de montos complica la implementación, especialmente en las primeras etapas de desarrollo. Resulta más viable variar las contrapartidas acordadas con las familias.

La sucesión de acuerdos se convierte así en la columna vertebral del apoyo brindado y del propio proceso de desarrollo de la familia. De esta manera, la intervención se basa en lo que considero constituye una pedagogía del acuerdo. La relación educativa se sostiene en el cumplimiento de los compromisos asumidos por ambas partes.

Por lo tanto, la calidad del instrumento supone de parte de la agencia ejecutora, primero, que se van a realizar los desembolsos en tiempo y forma. Y, segundo, que está dispuesta a interrumpirlos en caso que la familia no cumpla con sus compromisos, mediando un análisis de las causas y un período previo de aviso. Si la familia percibe que el desembolso se realizará aunque no cumpla, se desvirtúa la relación, que entonces tendería a convertirse en una intervención asistencial tradicional, con serios riesgos de generar dependencia y pasividad de parte de los beneficiarios.

Importa subrayar que la agencia verifica el cumplimiento de los compromisos asumidos por la familia y no el destino de los recursos aportados. No es relevante en qué gastaron el aporte, sino que hayan cumplido los compromisos asumidos en términos de desarrollo de los diversos integrantes de la familia. El destino de los recursos en todo caso pasa más bien a ser un tema de evaluación si las metas se han incumplido.

En los casos de empleo transitorio o de emergencia se ha verificado la importancia de establecer desde el principio el plazo del apoyo; en tanto él se ha cumplido no se generan expectativas de continuación y la terminación de la prestación es una regla de juego asumida sin mayores problemas por los participantes. Se han registrado dificultades cuando, por alguna razón, se generaron expectativas de prórroga o continuación.

Con las condiciones mencionadas en los párrafos anteriores, el compromiso asumido entre ambas partes se convierte en una de las principales herramientas de trabajo. El proceso educativo consiste básicamente en la definición de cada acuerdo, y luego en su seguimiento y evaluación, que dan lugar a la definición de un nuevo acuerdo.

## **Criterios de los acuerdos**

Las buenas prácticas muestran que las metas exigidas por los acuerdos deben ser alcanzables. Justamente es conveniente que las metas puedan variar para que sean progresivas en las exigencias. Dada la historia de frustraciones y los problemas de autoestima de buena parte de los participantes de estos programas<sup>2</sup> es importante que logren la meta, con lo que ello significa de confianza en sí mismos y de reconocimiento. Y que, enseguida, exista la posibilidad de acordar otra. Por lo tanto, en la fijación de la meta es conveniente la prudencia y la modestia de ambas partes. En la duda, es preferible fijar logros intermedios. Pero una vez establecida la meta, se es intransigente en la

---

<sup>2</sup> Quienes se encuentran en situación de pobreza crítica tienden a culpabilizarse de su condición, por ellos y por la sociedad; el fracaso escolar contribuye significativamente a la generación de esos mecanismos de legitimación de la exclusión.

exigencia del cumplimiento. La experiencia muestra la conveniencia de una combinación de flexibilidad y amplitud en la definición, junto con rigurosidad en la evaluación, una vez asumida la meta.

La rigurosidad supone que los términos del acuerdo sean claros para todos. En el comienzo que sean formulados sin ambigüedades y por escrito. Luego, ya en el desarrollo, que estén previstos mecanismos de advertencia y con claridad los plazos y el procedimiento para interrumpir la prestación en caso de incumplimiento. Todo esto exige y posibilita la participación de los beneficiarios. El acuerdo es fruto del diálogo y requiere de una etapa previa, de intercambio y evaluación con ellos de su situación y definición conjunta de las metas.

La insuficiencia de la participación genera serios riesgos para la calidad de la intervención. Primero, la definición de metas con las que la familia no esté comprometida o que no le resulten viables, arriesga significarle una nueva frustración, en situaciones límites, en que adolecen de muchas dificultades para aceptarlas. Segundo, si la respuesta de la agencia es mantener el apoyo a pesar del incumplimiento, estará promoviendo vínculos de dependencia pasiva, caminando en el límite del clientelismo, porque el beneficio ya no se mantiene por criterios claros y universales, sino que pasa a depender de decisiones discrecionales de cada operador.

## CONCLUSIONES Y PREGUNTAS

El análisis anterior procuró, en primer término, mostrar tanto lo acertado como la tradición de innovación en la que se inscribe la estrategia de intervención asumida por el Plan de Emergencia, que considero como una iniciativa con las características propias de la última generación de políticas sociales. Seguramente de la primera etapa de implementación actualmente en curso surgirán datos y aprendizajes que será interesante comparar tanto con las experiencias piloto previamente desarrolladas en el país, como con programas masivos desarrollados en otros países.

Igualmente deben realizarse dos advertencias respecto a la valoración de los resultados de esta etapa inicial de implementación. Primero, que toda innovación supone un costo de aprendizaje y que esta en particular ha significado fuertes cambios respecto a las modalidades de intervención aplicadas hasta el momento por las políticas sociales uruguayas. Un proceso de innovación requiere darse la posibilidad de ir mejorando a través de aproximaciones sucesivas. Lo importante es la capacidad de aprendizaje, por lo tanto se requiere que, de parte de la sociedad en general y de las opiniones calificadas en particular, se le brinde al plan el espacio para el reconocimiento de las carencias y errores.

La segunda advertencia es que seguramente se realizará una evaluación rigurosa de la innovación, pero que ella estará ubicada en el contexto y tendrá como referencias a otro conjunto de acciones sociales del Estado que cuentan con limitadas o nulas evaluaciones. Es común que las nuevas políticas se evalúen rigurosamente y ello es deseable y esperable. Pero, es de lamentar que, a la vez, no se evalúen las políticas tradicionales con las que, en ocasiones se intenta comparar a las primeras.

El Plan de Emergencia cumple con las características de la última generación de políticas sociales, en tanto recupera el propósito asistencial y lo integra con objetivos

promocionales. Supera así las acciones tradicionales, reducidas a la asistencia, generadoras de relaciones de dependencia y de actitudes de pasividad. Y también supera las acciones diseñadas como reacción a las anteriores, orientadas por el denominado enfoque culturalista, que se preocupó por reconocer y partir de los valores y comportamientos propios de quienes se encuentran en situación de pobreza, pero muchas veces autolimitándose en exceso en la propia intervención.

Las transferencias monetarias condicionadas acompañadas por acciones educativas logran una intervención integral, que responde globalmente (no compartidamente) a las diferentes necesidades de las situaciones extremas de exclusión. Aportan una síntesis entre asistencia, por una parte, y promoción, por otra, incluyendo la responsabilización del excluido para salir de situación.

Los aprendizajes y las conclusiones llevan a plantear preguntas, desafíos y algunos apuntes para responderlos.

### **¿Hasta cuando? Notas sobre los plazos**

Estas intervenciones no son de corto plazo ni individualmente consideradas y, menos, atendiendo a la política en conjunto. Debe subrayarse que se dirigen a problemas estructurales, enfrentan situaciones de exclusión de larga duración, en muchos casos a lo largo de varias generaciones. En ese sentido es una buena noticia la continuación del Plan de Emergencia, luego de su etapa inicial de implementación hasta el 2007, aunque continúe reformulado, en una intervención diferente. Para los casos extremos, especialmente cuando hay niños en las familias, tal vez deba pensarse en intervenciones de larga duración, durante varios años. Ello no debería descartarse en tanto la familia muestre logros y que es capaz de hacerse cargo de sus niños y adolescentes dentro de determinadas condiciones mínimas para su desarrollo.

### **¿Cómo combinar flexibilidad y masificación?**

¿Es posible y cómo se logra compatibilizar intervenciones que sean flexibles, personalizadas y dinámicas en las condiciones y, a la vez, masificadas?

Este es un desafío propio del pasaje a escalas macro o masivas, de aprendizajes y herramientas que fueron probadas en niveles micro o medianos. La flexibilidad de las políticas masivas es posible a través de sistemas de gestión descentralizados, en donde el actor local, responsable de la intervención en ese ámbito pueda administrar recursos, se atenga a reglas de juego muy claras y se haga cargo de lograr resultados también muy específicamente establecidos.

No es posible gestionar descentralizadamente una política de un día para el otro, menos si esta, además, es innovadora. Se requieren algunas condiciones, que necesiten de un proceso de desarrollo. Primero, de un sistema de información ágil y riguroso que permita monitorear periódicamente el desempeño de cada uno de los ejecutores locales. Segundo, se requiere de cierta estandarización de los resultados a lograr y de sus indicadores. En tercer término, se requiere de agentes locales capaces, para lo cual muchas veces se va a necesitar fortalecerlos.

Esta perspectiva lleva a preguntarse quiénes, en un esquema descentralizado, serían los mejores ejecutores locales. La respuesta considero que no es tal o cual tipo

de organización, pública o privada, de uno u otro organismo; debería poder elegirse a aquella que mejor cumpla con las condiciones necesarias para prestar un buen servicio. Pueden buscarse y eventualmente fortalecerse organizaciones con presencia local que incluso participen desde la propia selección de beneficiarios, luego en su acompañamiento y realizando informes que avalen las transferencias monetarias, todo lo cual debería estar sometido a supervisiones y auditorías de parte del ministerio.

## El desafío para las políticas sectoriales

Estas intervenciones integrales y por afuera de la estructura sectorial de las políticas sociales incluyen en su estrategia el fortalecimiento de las propias intervenciones sectoriales. Pero debe subrayarse que ello supone un desafío de articulación entre unas y otras y, especialmente, que las intervenciones sectoriales, que están sometidas a fuertes inercias (tienen muchos años de ejecución, a través de organizaciones grandes, complejas y pesadas), aprovechen la oportunidad que les brindan estas nuevas acciones. Ella consiste en la posibilidad de reconstruir la relación con sectores de población que resultaron excluidos de sus servicios. El aprovechamiento no es mecánico, les exige una adecuación de sus intervenciones a necesidades y características de beneficiarios muy distantes de los códigos y de las culturas propias de cada organización.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DEL RAZO, Lilia y Gonzalo HERNÁNDEZ: *Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social, serie Documentos de Investigación, n.º 14, 2004.
- LASIDA, Javier y Ivonne MARTÍNEZ: *Proniño Uruguay: abordaje integral del trabajo infantil en contextos de pobreza*, Montevideo, Gurises Unidos-Fundación Telefónica, 2005.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN: *Sistema de protección social «Chile Solidario»*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile-MIDEPLAN, 2004.
- MONZA, Alfredo y Claudia GIACOMETTI: *Los beneficiarios del plan Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires, OIT, 2003.
- PAGÉS-SERRA, Carmen: *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2002*, BID, Washington, D. C., 2003.
- PÉREZ DEL CASTILLO, Santiago et al.: *Las políticas de empleo desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2002-2004*, Montevideo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2005.
- RAWLINGS, Laura y Gloria RUBIO: *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo (Cuadernos de Desarrollo Humano, n.º 10)*, México, D. F., Secretaría de Desarrollo Social, Banco Mundial, 2003.
- VILLATORO, Pablo: «Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias», CEPAL, serie Políticas Sociales n.º 87, Santiago de Chile, 2004.
- VINOCUR, Pablo y Leopoldo HALPERIN: *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL, serie Políticas Sociales n.º 85, 2004.
- YAP, Yoon-Tien, Guilherme SEDLACEK, Peter ORAZEM: *Limiting Child Labor Through Behavior-Based Income Transfers: An Experimental Evaluation of the PETI Program in Rural Brazil*, Washington, D. C., World Bank, 2001.
- ZAFFARONI, Cecilia, Pablo MIERES y Daniel ALONSO: *Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay- Unicef-CLAEH, 1998.

## Resumen

El gobierno actual modificó la estructura sectorial, que hasta el momento era una de las características principales del Estado de bienestar uruguayo, a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social y, especialmente, de su Plan de Emergencia. El plan se implementa con la modalidad de transferencias condicionadas, que en la experiencia comparada aparece como una estrategia integral y eficaz con los sectores más pobres, en tanto incluya: a) un monto monetario adecuado; b) un sistema de condiciones riguroso y que promueva el desarrollo de los beneficiarios (que exija, por ejemplo, asistencia y rendimiento escolar de los niños de los hogares beneficiarios); y c) acompañamientos educativos y afectivos al proceso de los participantes. Las mejores prácticas se basan en una pedagogía del acuerdo entre agencia y participante, y se potencian recíprocamente con las políticas sectoriales. En tanto ha asumido esta estrategia de intervención, el Plan de Emergencia se ubica en la última generación de políticas sociales, que procura recuperar lo asistencial y lo integra con objetivos promocionales. En las evaluaciones será importante analizar cómo combinó la flexibilidad frente a la diversidad de situaciones, con la escala masiva con la que trabaja. Dados los puntos de partida de las familias, también parece necesario considerarlo como un esfuerzo de mediano y largo plazo.

**Palabras clave:** políticas sociales, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, Plan de Emergencia

## Abstract

The sectorial structure, which was one of the basic characteristics of Uruguayan welfare state, was modified by the present government through the creation of the Ministry of Social Development and specially of its Emergency Plan. This Plan is implemented by the modality of conditional transferences, which in the compared experience appears as an integral and effective strategy for poorest sectors, as long as it includes (a) a suitable monetary amount, (b) a rigorous system of conditions that promotes the development of the beneficiaries (demanding for example attendance and school achievement of children whose families participate in this plan) and (c) educative and affective supports to the participants process. The best practices are based on a pedagogical agreement between agency and participant and they foster themselves reciprocally with sectorial policies. The intervention strategies that this plan has assumed, locates it among those of last generation in the field of social policies, as it tries to recover welfare and integrates it with promotional objectives. When evaluating, it will be important to analyze how it combined flexibility facing different situations, with the massive scale with which it works. Given the starting points of the families, it also seems necessary to consider it as a medium and long term effort.

**Keywords:** social politics, Uruguay, Ministry of Social Development, Emergency Plan

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.