



# El Resurgir de Viejos Fantasmas: política asistencial y mundo del trabajo

The Resurgence of Old Ghosts: social assistance policy and labor world

XIMENA BARÁIBAR RIBERO\*



**RESUMEN** – Desde fines de los años 90 en América Latina la política asistencial se ha ampliado e institucionalizado, asumiendo principalmente la forma de Programas de Transferencia Condicionada. También en el Uruguay, desde el 2005 se ha consolidado esta línea de actuación pública. Uno de los principales aspectos desde los que han sido discutidos estos programas, refiere al vínculo con el trabajo. Las transferencias desalentarían a los beneficiarios a trabajar, aumentando la dependencia del Estado. A partir de la experiencia uruguaya este trabajo analiza la relación entre inserción en el mundo del trabajo y transferencias condicionadas, observando que no se verifican esas preocupaciones. Estas, son estructurantes del campo de la asistencia que resurgen en la actualidad como viejos fantasmas.

**Palabras clave** – Política asistencial. Programas de Transferencia Condicionada. Trabajo. Uruguay.

**ABSTRACT** – Since the end of the nineties, Latin America has widened and institutionalized its social assistance policies, mainly by the implementation of Conditional Cash Transfer Programs. In Uruguay, these programs have been implemented since 2005. One of the more debatable topics regarding these programs has been their impact on work and whether transfer programs would not incentive beneficiaries to work and promote their dependency with the State. This paper presents the Uruguayan case analyzing Conditional Cash Transfer Programs and the world of work stating there is no such impact of these programs on adult work. Rather, these concerns are old ghosts which have always been present in the social assistance arena.

**Keywords** – Social assistance policy. Conditional Cash Transfer Programs. Labor. Uruguay.

---

---

\* Doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Docente e Investigadora en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo – Uruguay. E-mail: [ximena.baraiibar@cienciassociales.edu.uy](mailto:ximena.baraiibar@cienciassociales.edu.uy)  
Submetido em: agosto/2015. Aprovado em: setembro/2015.

**E**n América Latina, a principios de los años ochenta, comienza a aplicarse un modelo de desarrollo diferente al existente a mediados del siglo pasado, el que supuso un modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones, implicando una fuerte presencia estatal, dirigiendo y asegurando tanto el desarrollo económico como la provisión del bienestar.

En lo que refiere a la protección social y de acuerdo con Barba (2004) este modelo se manifiesta en un paradigma de bienestar residual y deslocalizado que tiene como una de sus expresiones la tendencia a reducir lo social a los problemas de pobreza extrema. Se modifica la política social, produciéndose un proceso de asistencialización de la misma, lo que se expresa en la creación de una red mínima de intervenciones sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo. Se multiplicaron las intervenciones en forma de programas sociales focalizados, con objetivos y plazos limitados y transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas. Se intenta que la política social se oriente exclusivamente a la pobreza, cambiando la función de integración social por la asistencial (SOLDANO; ANDRENACCI, 2005).

El siglo XXI trae cambios en la conducción política en varios gobiernos latinoamericanos. En este marco, la política asistencial ha tendido a mantenerse, ampliarse e institucionalizarse, asumiendo principalmente la forma de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Asimismo se han difundido programas de inclusión laboral y productiva que son complementarios a los PTC o provistos por ellos (CEPALO/OIT, 2014, p. 13).

Implementados desde mediados de los años '90, los PTC representan una de las herramientas centrales dentro de las estrategias de combate a la pobreza desarrolladas en la región. Se trata de programas focalizados en los sectores más pobres, que condicionan la recepción de la transferencia monetaria al cumplimiento de ciertos compromisos de parte de los beneficiarios (generalmente la asistencia al sistema educativo y los servicios de salud). Apuntan a reducir la escasez de ingresos en el plazo inmediato y también la pobreza en el largo plazo, a partir de acrecentar el capital humano. Asimismo, estos programas tienen a las mujeres como contraparte fundamental (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

También en el Uruguay, a partir del año 2005 con el triunfo del Frente Amplio a nivel nacional se crea el Ministerio de Desarrollo Social y comienzan a diseñarse programas de transferencia de renta condicionada. Estos van acompañados de otras acciones, entre ellas programas de inclusión laboral.

La política asistencial ha venido siendo debatida desde distintos aspectos, adquiriendo particular relevancia la vinculación (o no) con el mundo del trabajo, lo que puede observarse en dos aspectos fundamentales. El primero – particularmente visible en los PTC-, refiere a la posibilidad que la política asistencial desaliente a sus beneficiarios a incorporarse al mundo del trabajo. El segundo cruce deriva de la expectativa más o menos explicitada del conjunto de la política asistencial en relación a que los beneficiarios se incorporen y sostengan esa incorporación al mundo del trabajo. Esto es observable en las experiencias de trabajo protegido, pero también en otros programas que aunque no tan claramente orientados a la incorporación al mundo del trabajo, también lo tienen como horizonte de acción fundamentado en el lugar atribuido al trabajo en los procesos de integración social.

A partir de la experiencia uruguaya, este trabajo procura problematizar la vinculación entre política asistencial y mundo del trabajo. Por un lado, observar en qué medida los PTC vienen oficiando o no como desestímulo al trabajo. Luego, analizar las actuales características del mercado de trabajo (más allá de la reducción del desempleo y el aumento de la formalidad) y los aspectos que hacen al cuidado de dependientes, especialmente los niños. Interesa visualizar si se trata de una realidad llena de posibilidades como parece presuponer la política asistencial (y quienes se oponen a ella) o por el contrario, aún y a pesar de las mejoras observables en estos años, la vida de los más pobres continúa plagada de enormes dificultades y desigualdades.

El análisis indica que – al igual que en el resto de América Latina- no hay efectos sobre la disposición a la inserción en el mercado de trabajo por parte de los beneficiarios, pero que estos enfrentan mayores

dificultades para encontrar un empleo y aún más para un empleo de calidad. Buena parte de los beneficiarios trabajan, pero lo hacen de forma precaria y los efectos de la asistencia son observables en su impacto en la informalidad como consecuencia del diseño de la prestación. Se propone mirar esta realidad en el marco de las características del mercado de trabajo uruguayo y asociados a éste, al sistema de cuidados. Se considera que si las transferencias desalientan al trabajo, el foco de preocupación más que en la asistencia (y sus beneficiarios) debe ser colocado en las condiciones del trabajo y las políticas públicas.

Esta discusión se la entiende relevante para contribuir a desactivar el fantasma del “mal pobre” que atraviesa toda la historia de la asistencia y se actualiza con estos programas y para tomar la política asistencial como expresión de las desigualdades persistentes.

Después de esta introducción, el trabajo se organiza en cuatro partes. En la primera se rastrea la histórica relación entre asistencia y trabajo y luego se discuten las características y condiciones bajo las cuales el trabajo tiene la posibilidad de oficiar como fundamento de la integración social. En la tercera parte se destacan algunos aspectos fundamentales de la política asistencial y en la cuarta se analiza la cercanía o no entre asistencia y trabajo y las actuales condiciones de éste en el Uruguay. El trabajo se cierra con un apartado de discusión de estos aspectos.

### **Una vieja relación: Política asistencial y trabajo**

Lejos de constituir una novedad, la relación asistencia/ trabajo y específicamente la posibilidad que la primera desaliente la incorporación al mundo del trabajo, es estructurante del campo asistencial.

De acuerdo a Castel (1997, p. 33) el término asistencia recubre un conjunto diversificado de prácticas que se inscriben en una estructura común, determinada por la existencia de poblaciones carecientes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas. Pero no basta con estar desprovisto para contar con asistencia; dentro de las poblaciones sin recursos, algunos son rechazados y otros tomados a cargo.

Entienden Castel (1997, p. 63) y de Swaan (1992, p. 26-27) que si bien hay etapas cualitativamente diferentes en la estructuración de lo social – asistencial, el conjunto de estas prácticas es dominado por dos vectores fundamentales: la *relación de proximidad* entre quienes asisten y son asistidos; y la *incapacidad para trabajar*. La zona de la asistencia, es delimitada en la intersección de estos dos ejes y su extensión depende del sentido cambiante asignado a cada uno de estos criterios.

La asistencia se atiende con preferencia a los miembros del grupo y rechaza a los extraños, quienes son responsabilidad de otros o de nadie. La relación de proximidad debe existir entre el beneficiario del socorro y la instancia que lo dispensa. El indigente tiene más posibilidades de obtener socorro cuando es conocido y entra en las redes de vecindad que expresan la pertenencia a la comunidad. Encontrarse sin vínculos es el efecto de una ruptura con las solidaridades que dispensan la familia, el vecindario y los grupos primarios de pertenencia. Al fundarse en el reconocimiento de la inscripción a una comunidad territorial, la asistencia intenta paliar esas debilidades imitando las relaciones de proximidad y combatiendo el riesgo de desafiliación y tratando de reactivar el contrato social implícito que une a los miembros de una comunidad sobre la base de su pertenencia territorial (CASTEL, 1997).

El criterio de proximidad permite asignar cada persona pobre a una comunidad de asistencia, quedando delimitadas las responsabilidades y prevalece en Francia y en Inglaterra a través de las Leyes de Pobres, que instituyen la parroquia como base para la organización del socorro y son reforzadas por la Speenhamland Act de 1795.

En segundo lugar, la asistencia acoge a quienes no tienen capacidad para subvenir a sus necesidades trabajando. La incapacidad se refiere a la imposibilidad de ganar lo suficiente para vivir mediante el propio esfuerzo y se transforma en el criterio esencial para ser auxiliado (DE SWAAN, 1992, p.26; CASTEL, 1997, p. 42,63).

Estas dimensiones circunscriben el campo de lo social - asistencial, diferenciándolo de otras formas de intervención social dirigidas a poblaciones capaces de trabajar y esto instala el interrogante de por dónde pasa la línea divisoria entre capacidad e incapacidad para trabajar. La necesidad planteada en la política asistencial de reconocimiento de la incapacidad para trabajar lleva a una inmensa casuística para definir esos criterios y separar los “buenos pobres” que merecen asistencia de los “malos pobres” que intentan ser asistidos cuando deberían trabajar (CASTEL, 2009, p. 149).

Entiende Castel (1997, p. 29-30) que hay un núcleo de situaciones de dependencia reconocidas: deficiencias físicas o psíquicas, edad (niños y ancianos), enfermedad, ciertas situaciones familiares o sociales. La categoría es heterogénea en cuanto a sus condiciones siendo coherente el criterio definitorio: la incapacidad para entrar en el orden del trabajo. Si bien la existencia de este tipo de población es fuente de inquietud, ella no cuestiona fundamentalmente la organización social. Puede discutirse la calidad y extensión de los servicios sociales y su atención puede plantear problemas económicos, institucionales y técnicos, pero difícilmente problemas de principios.

Junto a estas poblaciones aparece otro perfil de indigentes: aquellos que siendo capaces de trabajar no lo hacen; es la figura del indigente válido. Éste, desprovisto de medios y en consecuencia dependiente de un auxilio, no puede beneficiarse con los dispositivos concernientes a los eximidos de la obligación de bastarse a sí mismos. Si es además un extraño sin vínculos, no existen para él las redes de protección cercana que aseguran hasta cierto punto que alguien se haga cargo de sus necesidades elementales. Ésa era la situación del vagabundo (CASTEL, 1997, p. 30). Con el mendigo válido, aparece un problema fundamental para la asistencia: la incapacidad para bastarse a sí mismos en personas que pueden trabajar.

Entiende Castel (1997, p. 104, 133) que el tratamiento del vagabundo representa la forma límite de la exigencia de la obligación de trabajar, que se presenta como pura coacción, como el imperativo categórico del trabajo incluso cuando no existe la posibilidad de acceder a él. Se trataba de construir un paradigma de función disuasiva y preventiva con todas las poblaciones acechadas por la miseria y la inestabilidad. Así podía también gravitarse sobre lo que era entonces el mercado de trabajo tratando de obligar a los inactivos a emplearse a cualquier precio, con lo cual bajaban los salarios.

El destierro y la pena capital constituyeron acciones extremas a la realidad del vagabundo. El trabajo forzado representaba una respuesta más moderada y realista, si podía convertir en útiles a quienes vivían del trabajo ajeno. Los talleres de caridad y los depósitos de mendicidad, eran dos variantes del paradigma de la obligación de trabajar y era necesario que no entraran en competencia con las formas comunes de trabajar. Lo mismo que en la *workhouse* inglesa, la obligación se convertía en represión y la referencia al trabajo era una excusa para las prácticas punitivas (CASTEL, 1997, p. 92).

Señala Castel (1997, p.158, 166) que desde fines del siglo XVII y principios del XVIII dos nuevos datos modifican el modo en que se planteaba la cuestión del lugar ocupado por los grupos más desfavorecidos, lo que se traducirá en modificaciones en las normativas destinadas a su atención. El primer dato refiere a la toma de conciencia de una vulnerabilidad masiva. No se trata de que sólo entonces se advirtiera el hecho de que los indigentes eran numerosos, pero fueron considerados atípicos. Los riesgos de disociación social que la miseria suponía dejaron de ser asociados a los mendigos y vagabundos y se convirtieron en un riesgo que afectaba a la mayoría del pueblo.

El segundo elemento refiere a la transformación de la concepción del trabajo, que dejó de ser sólo un deber que respondía a exigencias religiosas o morales, para convertirse en fuente de riqueza y que a fin de ser socialmente útil, debía reorganizarse. El mercantilismo marca una etapa en la toma de conciencia

del valor del trabajo, pero sin abandonar el modelo disciplinario. Sólo con el liberalismo se impuso la libertad de trabajo y este será una mercancía vendida en un mercado que obedece a la ley de la oferta y la demanda. La relación que une al trabajador con su empleador se ha convertido en un contrato entre dos asociados, sin que esta transacción este regulada por sistemas de coacciones o garantías exteriores al intercambio en sí (CASTEL, 1997, p. 175).

La necesidad de la libertad de trabajo, implicaba la destrucción del trabajo regulado y del trabajo forzado, siendo también necesario remover las fundaciones y los hospitales. Esas instituciones de caridad destinadas a asistir a los indigentes y, en algunos casos obligarlos a trabajar, estaban desacreditadas entre los partidarios de la Ilustración. En la misma medida que un escándalo moral y político, estas instituciones cerradas representaban un crimen contra los nuevos principios de la economía liberal, en tanto anulaban la fuerza de trabajo de los pobres. La población era la fuente de la riqueza de las naciones, pero con la condición de que trabajara (CASTEL, 1997, p. 128, 179).

Esta compleja relación entre asistencia/trabajo se expresa en las normativas que estructuran el campo asistencial y es particularmente visualizable en la abolición de la Ley Speemhamland de 1795 y su sustitución por la Nueva Ley de Pobres de 1834. Aunque su objetivo era reducir la pobreza, fue dictada para hacer la vida tan insoportable a los pobres rurales que les obligase a emigrar y aceptar los empleos que se les ofrecían. A medida que la Revolución Industrial se consolidaba, la asistencia a los débiles era considerada como un desestímulo al trabajo y un desvío moral del principio a cada cual según sus merecimientos.

De los criterios que delimitan a los beneficiarios de la asistencia, la Nueva Ley de Pobres desarrolla fuertemente el de la incapacidad para trabajar. Se trata de evitar que la ayuda provoque el desestímulo al trabajo y se parte del postulado de que aquellos que pudieran hacerlo, se mantuvieran a partir de su trabajo. Entiende Esping Andersen (1993, p. 59) que esta ley parecía un caso extremo de pasividad gubernamental, pero debe reconocerse una política activa diseñada para establecer la hegemonía del mercado en la distribución del bienestar social. Sin ningún recurso ni Estado al que apelar para satisfacer las necesidades, el mercado se convierte en una prisión para el trabajador, dentro de la cual es obligado a comportarse como una mercancía para poder sobrevivir.

Del conjunto de recomendaciones planteadas por la Nueva Ley de Pobres, dos merecen destaque: el *principio de less eligibility o menor elegibilidad* y la internación en las *workhouses*. El primero implica que el socorro y la asignación de recursos deben ser siempre inferiores a las retribuciones más bajas que un individuo podría obtener con una actividad "normal" (HIMMELFARB, 1988, p. 105). Este principio que estructura históricamente el campo asistencial, también lo hace en la actualidad.

Derivada del principio de lo menos aceptable se encontraba la proposición de que la ayuda sólo se diera *dentro del reformatorio*; la asistencia externa fue abolida. El reformatorio era tan antiguo como la Ley de Pobres y lo nuevo era distinguir a los indigentes de los pobres y aplicar el principio de lo menos aceptable. La línea entre los que necesitaban ayuda y los que no la necesitaban, quedaba perfectamente trazada. Si el solicitante de la ayuda no concordaba con los términos del tratamiento institucional que le era dado, no recibiría nada. Si concordaba, eso significaba que su necesidad era verdadera. Al volver la ayuda más escasa y onerosa que las recompensas del trabajo, mantenía a la clase indigente en una situación menos deseable y favorable que la clase más baja de los trabajadores independientes, creando una línea de distinción entre ambos lo que se tornó providencial a los objetivos de la Nueva Ley de reforzar el mercado libre. El candidato a entrar a las *workhouses* tenía que decidir si estaba tan desprovisto de recursos como para tener que frecuentar un albergue que deliberadamente había sido convertido en un espacio del horror. Sólo la pobreza más grave induciría a entrar en éste y así se eliminaba la necesidad de investigar la situación del solicitante (POLANYI, 1997, p. 172).

Señala Castel (1997, p. 205-206) que el peso aplastante de la indignidad de la situación salarial, no podía anularse mediante la simple afirmación del principio del libre acceso al trabajo. Este proporcionaba el modo de organización económica que iba a imponerse, pero implicaba efectos desbastadores, abriendo una era de turbulencias y conflictos.

## Trabajo, integración e inserción

Entiende Castel (2009) que el orden contractual del liberalismo hace estallar la contradicción de una relación que supuestamente se establece entre dos individuos libres e iguales, pero que de hecho insta una forma de servidumbre al llevar la dominación de uno de los participantes. En torno a este dilema girará el núcleo de la cuestión social a partir de 1830, expresado en el pauperismo.

De acuerdo a Castel (2004) la salida de esta situación (que no deroga pero sí administra esta contradicción) que permite la protección de casi todos los miembros de una sociedad moderna, se da a partir de asociar *protecciones fuertes al trabajo* y de la *propiedad social*. Son las regulaciones que organizan las condiciones de empleo y uso de la fuerza de trabajo las que principalmente definen la orientación del conjunto de la política social y conforman límites políticos al desigual poder que impone aquella relación, definiendo el tipo de integración posible en el capitalismo.

En la sociedad salarial la subordinación de la relación salarial permanece, pero es progresivamente edulcorada por el derecho del trabajo y la arbitrariedad patronal es reducida y encuadrada. Por otra parte, la subordinación es también compensada por salarios que superan el umbral de la supervivencia y por protecciones y derechos. Continúa indicando Castel (2009, p. 69) que la estructura de la relación de trabajo propia de la sociedad salarial no tiene nada de idílico en tanto la alienación y la explotación no fueron vencidas. Pero el trabajo fue dignificado al convertirse en soporte de derechos, trascendiendo el carácter individualizado de la relación de trabajo.

Asimismo, los miembros de la sociedad salarial han tenido masivamente acceso a la propiedad social, que representa un homólogo de la propiedad privada, una propiedad para la seguridad. La conforman los bienes y servicios públicos, entendidos como instrumentos que ponen a disposición de la mayor cantidad de gente bienes esenciales cuya prestación no puede ser asumida por los intereses privados.

Para el autor aunque no sea igual a los otros en todos los planos, el trabajador es por lo menos propietario de derechos y protecciones, permitiéndole hacer sociedad con sus semejantes y evitando la disociación social. Sobre estos recursos y garantías, el trabajador puede apoyarse para gobernar el presente y el futuro. Esas protecciones constituyen la base de la ciudadanía social, la que es a su vez la condición de la pertenencia a una sociedad democrática. Así entendido, el trabajo funciona como el gran integrador, un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social, permitiendo un lugar y reconocimiento social (CASTEL, 1997; 2009).

Antes de la institución del Estado social, los pobres válidos no tenían derecho a ningún tipo de protección y les era reservado el deber de garantizar su propia subsistencia. La generalización de la sociedad salarial y de un sistema de protección social desarrollado superan la lógica imperante: el derecho a la asistencia a los inaptos para el trabajo y el libre acceso al trabajo (sin protección social) a los pobres aptos. Los seguros sociales rompen con la lógica de la dependencia y de la incapacidad como criterios de acceso a la protección social, permitiendo la asistencia a las personas capaces de trabajar (BOSCHETTI, 1997, p. 30).

Señala Castel (1997, p. 414) que la conmoción que afectó a la sociedad a principios de la década de 1970 se pone de manifiesto a través de la transformación del trabajo: desempleo, precarización del trabajo

y desestabilización de los estables. Aparece un nuevo perfil de población que trastoca la distinción referida en el apartado anterior y el esquema de protección construido bajo el Estado social: los válidos invalidados por la coyuntura, esto es, aquellos que siendo aptos para trabajar, no consiguen hacerlo (CASTEL, 1997, p.439). No ingresan dentro de la asistencia en tanto son válidos para el trabajo, no teniendo tampoco derecho a la seguridad social dado que no tienen trabajo o el mismo es informal (BOSCHETTI, 1997, p.38).

Como consecuencia de lo señalado, desde principios de la década de 1980 se modifican las modalidades de intervención del Estado, de políticas orientadas a la integración a otras orientadas a la inserción. Entiende Castel (1997, p. 422, 427) por las primeras el acceso de todos a los servicios sociales y la educación, la reducción de las desigualdades sociales, el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición laboral. Por su parte, las políticas de inserción pretendían moverse en la zona en la cual no hay empleo seguro, ni siquiera para quien querría tenerlo y donde el carácter errático de ciertas trayectorias de vida no depende solo de factores individuales. Obedecen a una lógica de discriminación positiva, focalizándose en poblaciones y zonas particulares del espacio social y desplegando estrategias específicas. Pueden entenderse como un conjunto de acciones destinadas a cerrar la distancia con la integración.

### Política asistencial en el Uruguay de los últimos años

En marzo de 2005 y por primera vez en la historia del Uruguay, asume un gobierno a cargo de la izquierda política (Frente Amplio) en un contexto marcado por elementos negativos, luego de la crisis del año 2002. En el plano social esto fue expresado en la población en situación de pobreza que superaba los guarismos históricos y alcanzaba en el año 2004 al 39,9% de la población y en ese mismo año la indigencia tuvo una incidencia del 4,7%

<sup>1</sup> (MIDES et al, 2013). A estos aspectos se sumaron otros cambios más amplios manifestados en la pérdida de capacidad integradora del mercado de trabajo (MIDAGLIA; ANTIA, 2011, p. 25). En el año 2000 la tasa de desempleo se ubicaba en el 13,6% llegando al 17% en el año 2004<sup>2</sup>. Por su parte, también en el 2004 el valor del índice de Gini era de 0.471 para el total del país (MIDES et al, 2013).

Señalan Midaglia y Antía (2011, p. 26) que el nuevo gobierno desplegó acciones en múltiples arenas, destacándose las referidas a las relaciones laborales y la asistencia a la pobreza. En este sentido, una de las medidas políticamente significativas fue la creación de un organismo especializado en el abordaje de las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, el *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES).

Uno de los cometidos inmediatos del MIDES fue la puesta en marcha del *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social* (PANES), desarrollado entre 2005 y 2007. La Ley 17.869 de creación de esta prestación, estableció que la población objetivo eran los hogares cuyos ingresos (exceptuando asignaciones familiares y pensiones por invalidez y vejez) no superasen un determinado umbral y presentaran carencias críticas en sus condiciones de vida, determinado a través del Índice de Carencias Críticas (ICC). El programa alcanzó aproximadamente al 10% de los hogares y al 14% de las personas residentes en el país (AMARANTE; VIGORITO, 2010, p. 421).

El PANES proporcionó asistencia a través de transferencias monetarias y alimentarias, las que se articularon con una finalidad de largo plazo, procurando la reinserción de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, educación, alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral. Se trató de brindar a los beneficiarios instrumentos para salir permanentemente de la pobreza y exclusión social (AMARANTE; VIGORITO, 2010).

Para el logro de las finalidades señaladas, el PANES desarrolló diversas intervenciones, siendo la de mayor impacto el Ingreso Ciudadano. Se trató de una transferencia monetaria mensual, de

aproximadamente U\$ 54 independientemente del número de integrantes del hogar y condicional a que este cumpliera con los requisitos de asistencia escolar de los niños y adolescentes hasta 14 años y a la realización de controles de salud para niños y embarazadas (AMARANTE; VIGORITO, 2010, p. 418). A esto se sumó la Tarjeta Alimentaria destinada a los hogares beneficiarios del plan con miembros menores de 18 años o embarazadas. Este beneficio era proporcional al número de integrantes del hogar. En el caso de un beneficiario, el monto correspondía aproximadamente a U\$ 12 y en el caso máximo de cuatro beneficiarios, el monto ascendía a U\$ 31 aproximadamente.

También formaron parte del PANES otro conjunto de intervenciones orientadas a los objetivos ya indicados. Una de estas líneas de actuación, la constituyó *Trabajo por Uruguay*, a partir de concebir el trabajo como una herramienta de inclusión social. Fue definido como un programa de trabajo transitorio y tuvo como objetivo promover la inserción socio educativa y laboral de los jefes y jefas de hogar desocupados y mayores de 18 y que se encontraban integrados al PANES. Se esperaba que esta experiencia permitiera el fortalecimiento de la ciudadanía y promoviera el desarrollo de estrategias personales y sociales para facilitar la superación de la pobreza (CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES, 2009, p. 77).

Durante un período de cuatro meses y con jornadas de seis horas, los participantes de Trabajo por Uruguay desarrollaban tareas de valor comunitario definidas por organismos públicos y co gestionadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. El salario recibido duplicaba el monto del Ingreso Ciudadano, prestación que se dejaba de percibir mientras se producía la integración a este programa. Para su incorporación los interesados debían inscribirse, siendo definidos a partir de un sorteo público (AMARANTE ET AL, 2007, p. 4).

Señalan Amarante y Vigorito (2010, p. 425) que el 80% de los beneficiarios del PANES pertenecían al primer quintil de ingresos. La prestación incidió significativamente en la indigencia: si la transferencia no hubiese existido en 2006 su incidencia hubiera sido un 30% mayor. Sin embargo, debido a la alta focalización del programa y al monto mensual de la transferencia, su efecto sobre el alivio de la pobreza fue muy escaso (1.4%), siendo mayor en la brecha y severidad de la pobreza.

Cumplidos los dos años de ejecución del PANES, el gobierno diseñó el *Plan de Equidad (PE)* que comenzó a implementarse en enero de 2008 y abarca a los beneficiarios del PANES, pero su población objetivo es más amplia. Constituye una línea de acción de largo plazo que se propone modificar desigualdades económicas, de género, étnicas, etarias, entre otras, para lo cual se organiza en dos grandes conjuntos de acciones. Junto a los *componentes estructurales* de la matriz de protección social, se desarrolla la *Red Moderna de Asistencia e Integración Social (RAIS)*, destinada a atender la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica, así como atributos (edad, género, origen étnico – racial) o vulneraciones especiales de derechos. Aquí se integran las prestaciones sociales no contributivas (asignaciones familiares y pensiones a la vejez), seguridad alimentaria, trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de educación para la infancia y la adolescencia, políticas de inclusión social (CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES, 2009, p. 8).

Las transferencias de ingresos del Plan de Equidad, se realizan –fundamentalmente– a partir de la reformulación del sistema de Asignaciones Familiares (AFAM) y se plantean como objetivos mejorar el nivel de ingresos de los hogares socioeconómicamente vulnerables con menores a cargo y a su vez, pretenden mejorar la cobertura y asistencia en la educación principalmente secundaria y los controles de salud de las embarazadas, los niños/as y los adolescentes (MIDES, 2011: 49).

La Ley Nº 18.227 establece como beneficiarios a aquellos/as menores de edad que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, operacionalizado a través del Índice de Carencias Críticas (ICC). Además, se utilizan los registros administrativos del Banco de Previsión Social de los hogares para controlar que el ingreso per cápita del hogar no supere cierto umbral (MIDES, 2013b, p. 13).

El monto de la transferencia es diferencial y escalonado según la edad y el nivel educativo cursado. En el año 2012, los niños de 0 a 5 años y los escolares que cursaban enseñanza primaria, recibían aproximadamente U\$ 47 mensuales y los adolescentes asistentes a la enseñanza media, recibían aproximadamente U\$ 67 mensuales. El monto por beneficiario varía de acuerdo a la composición del hogar aunque no es proporcional al aumento de los beneficiarios, sino que se aplica una escala de equivalencia. Esto hace que en una situación extrema, donde en un hogar se encuentren 7 beneficiarios escolares y 7 en educación media, el ingreso por AFAM-PE será aproximadamente de U\$ 294 (MIDES, 2013a).

También se mantiene y amplía la prestación alimentaria, pasando a denominarse Tarjeta Uruguay Social (TUS). El criterio de selección de beneficiarios se basa en el puntaje de selección de las AFAM, con un punto de corte más restrictivo y a partir de 2012 se extendió el acceso a la prestación para adultos sin niños a cargo (MIDES, 2013b, p. 13).

El beneficio consiste en una tarjea magnética que permite la adquisición de alimentos, artículos de limpieza y aseo personal. La transferencia es proporcional al número de potenciales beneficiarios en el hogar (considerando un máximo de 4 menores), existiendo un monto simple y uno duplicado (TUS doble) para aquellos hogares que se encuentran en las peores condiciones. A comienzos del año 2013, para 4 menores o más, el monto simple era de aproximadamente U\$ 96 (MIDES, 2013 a, p. 161).

También dentro del Plan de Equidad se mantienen prestaciones vinculadas al trabajo. *Uruguay Trabaja* surge a partir de la reformulación de Trabajo por Uruguay y considerando que el trabajo es una institución social relevante y estructuradora de las personas. La población objetivo son hombres y mujeres mayores de 18 años que no hayan culminado el ciclo básico de educación formal, que estén desocupados por más de dos años y se encuentren en situación de pobreza. Durante 9 meses, se realizan tareas de valor público, orientadas a la adquisición de habilidades técnicas, que propendan a incentivar en los participantes el desarrollo de capacidades que fortalezcan su nivel de empleabilidad, generando oportunidades de inclusión social y favoreciendo procesos de integración. A cambio se percibe una prestación por concepto de “apoyo a la inserción laboral”. Durante el período de participación en el programa se hacen al Banco de Previsión Social los aportes jubilatorios, habilitando además el acceso al seguro de enfermedad, maternidad y prestaciones complementarias (CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES, 2009, p. 8).

## Asistencia y trabajo: ¿Cerca o lejos?

Como fuera señalado, parte de los principales cuestionamientos a los PTC refieren a que la asistencia desalentaría a los beneficiarios a trabajar generando una situación de dependencia del Estado y desestimulando la autonomía, la que es entendida en oposición a las protecciones públicas. Esto, lejos de ser una novedad estructura históricamente el campo asistencial y continúa haciéndolo en la actualidad.

En función de lo indicado, interesa analizar cual es la realidad que presentan las familias beneficiarias de las transferencias monetarias y observar en qué medida asistencia y trabajo se encuentran cerca o lejos.

El MIDES (2013b, p. 22) realiza una caracterización socioeconómica de la población elegible de los programas de transferencias: Asignaciones Familiares (AFAM-PE), Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Tarjeta Uruguay Social duplicada (TUS doble), comparándola con población no vulnerable. Al analizar la tasa de actividad, se observa que la población AFAM-PE presenta valores similares a la población no vulnerable (64% en el primer caso en comparación con el 63.7% en el segundo grupo). La población TUS presenta valores levemente inferiores (60.2%). Los resultados de tasa de empleo y desempleo muestran mayores diferencias. En el primer caso, se observa que en el año 2012, la misma alcanzaba el 60.5% en la población no vulnerable. Esa tasa alcanza al 57.7% en la población AFAM – PE y del 52.4 en la población de TUS y del 49.9% de TUS doble. Por su parte, la tasa de desempleo, que en la población no vulnerable es del 5%, llega

al 9.7% en la población AFAM – PE, al 12.9 en la población TUS, alcanzando el 14.3% en la población TUS doble.

Esto indica que las intenciones de participar en el mercado de trabajo de la población no vulnerable y población con el perfil de las prestaciones analizadas, son similares. Sin embargo unos y otros no encuentran las mismas posibilidades para concretar esa intención. Conviene moverse de la tentación de colocar la explicación en la población más vulnerable y mirar las características del mercado de trabajo uruguayo.

En su último trabajo, Hardy (2014, p. 11-14) se pregunta por la realidad de quienes han dejado la pobreza en América Latina y para esto –y considerando 18 países- construye una tipología<sup>3</sup>, identificando cuatro grupos de países que revelan diferentes niveles de estratos pobres, no pobres vulnerables y medios con mayores seguridades económicas.

Entiende Hardy (2014, p. 36) que a diferencia de planteos optimistas que miran la realidad latinoamericana como sociedades de clases medias, resulta ser que las desigualdades de ingresos no han permitido que el crecimiento económico facilite la salida de la pobreza para consolidar condiciones económicas seguras en la mayor parte de la sociedad.

Uruguay, junto con Argentina y Chile forma parte del Grupo I<sup>4</sup>, caracterizado por la menor presencia de pobreza a nivel regional y mayor presencia de estratos medios. Específicamente en el caso uruguayo, los estratos pobres representan el 8.1% y los estratos vulnerables el 26.4% lo que hace que la vulnerabilidad alcance al 34.4%. Pese a esto, se observa que los éxitos en la superación de la pobreza no se traducen en avances comparables de reducción de las desigualdades en la esfera distributiva y educacional, las que se extienden al mundo del trabajo (HARDY, 2014, p. 81).

En lo que hace al trabajo, señala Hardy (2014, p. 86) que considerando los tres componentes de la calidad del empleo –salarios, formalización del empleo y seguridad social-, se aprecian resultados que superan la situación de la región. Aún así, estos países tienen desafíos laborales especialmente en los estratos socioeconómicos más vulnerables de la sociedad, donde existen retos pendientes de accesibilidad a empleos y de calidad de los mismos.

Pese a que estos países presentan una mayor formalización del trabajo, la misma se encuentra desigualmente distribuida entre los distintos estratos. En Uruguay, los trabajadores formales constituyen el 68.3%, pero en los estratos pobres este porcentaje se reduce al 38.3%. Dentro de los estratos vulnerables los trabajadores formales representan el 55.1%, en los estratos medios con seguridad económica asciende al 76%, llegando al 90.9% en los estratos altos (HARDY, 2014, p. 53, 86, 205).

En este sentido, el trabajo del MIDES (2013 b, p. 24) muestra que la calidad del empleo (medida a través de la proporción de trabajadores no registrados, la de quienes no aportan la totalidad del salario percibido y la tasa de subempleo) tiene diferencias importantes entre las subpoblaciones consideradas. La tasa de informalidad (definida como la proporción de trabajadores informales en el total de ocupados) se duplica al considerar la población de AFAM – PE (44%) comparada con los no vulnerables (21%) y casi se triplica al considerar la población TUS y TUS doble (58 y 60% respectivamente). A pesar que la subdeclaración y el subempleo muestran guarismos muy inferiores al de la informalidad, se observan nuevamente valores más elevados a medida que aumenta la vulnerabilidad de las personas.

Failache; Giacobasso y Ramírez (2013, p. 71,77,87) analizan los impactos de las transferencias en la informalidad laboral. En primer lugar indican que no se observan efectivos significativos sobre la tasa de ocupación, lo que sugiere que el programa no genera desincentivos al empleo. En cambio las AFAM-PE tienen un efecto positivo sobre la tasa de informalidad (de aproximadamente 20%) de los adultos de hogares beneficiarios, debido a la existencia de un tope superior a los ingresos formales a partir del cual los hogares dejan de recibir la transferencia.

Los autores se preguntan sobre los mecanismos que podrían estar operando en la generación del efecto señalado y manejan dos alternativas. Por un lado, la existencia de un efecto sustitución implicaría que los trabajadores deciden modificar su elección de empleo en el sector formal por una inserción en el sector informal como consecuencia de los beneficios que podrían recibir en caso de participar en el programa. Por otro lado, el efecto ingreso implicaría que los trabajadores modifican su asignación de tiempo, reduciendo su participación en el mercado laboral, tanto formal como informal, pero manteniendo su ingreso por la incorporación de la transferencia recibida por el hogar (FAILACHE; GIACCOBASSO; RAMIREZ, 2013, p. 75).

Continúan indicando que el efecto sustitución y el efecto ingreso actúan de forma conjunta, por lo cual no es posible aislar sus magnitudes completamente. Sin embargo, la tasa de ocupación constante junto con el aumento de la tasa de informalidad y la caída de la tasa de empleo formal, respaldaría la idea de que el impacto estaría operando principalmente a través del efecto sustitución. Los trabajadores no reducen su oferta laboral como consecuencia del programa sino que eligen insertarse informalmente en el mercado laboral como estrategia para mantener las AFAM-PE. Estos resultados están además en sintonía con la tendencia encontrada en el caso del PANES y programas similares en América Latina (FAILACHE; GIACCOBASSO; RAMIREZ, 2013, p. 85).

En cuanto a la desigualdad salarial, señala Hardy (2014, p. 51, 204) que existe un alto diferencial de salarios por hora entre los trabajadores de mayores y menores remuneraciones y la menor brecha salarial se produce entre los sectores pobres y no pobres vulnerables. Uruguay junto con Argentina, están entre los países latinoamericanos con menor desigualdad de sus ingresos, aún así y al analizar el salario por hora según estratos en el caso uruguayo se observan importantes diferencias. El valor nacional es de U\$ 2.7, entre los estratos pobres es de U\$ 1.5 y U\$ 2.3 entre los estratos vulnerables. El valor asciende a U\$ 4.6 entre los estratos medios con seguridad económica y alcanza a U\$12.5 entre los estratos altos. Indica la autora que debe ser manifiesta la preocupación por la desigualdad distributiva. Las condiciones de menor desigualdad relativa se dan en un marco de notorias brechas entre los estratos de menores y mayores ingresos de la sociedad.

En suma, aún cuando en mejor condición que sus pares latinoamericanos y que su propia realidad de años anteriores, el mercado de trabajo uruguayo sigue siendo desigual en términos del acceso al empleo, pero fundamentalmente en la calidad del mismo, lo que implica protección y remuneraciones. Esa desigualdad se expresa de forma particularmente dramática para los sectores en mayor situación de vulnerabilidad, esto es, aquellos a quienes va dirigida la política de transferencias.

El trabajo del MIDES (2013, p. 22) también analiza la realidad de varones y mujeres y se indica que el desempeño de los hombres en situación de vulnerabilidad sigue el patrón de la población no vulnerable, con tasas de actividad levemente superiores y tasas de desempleo más desfavorables. En el caso de las mujeres las tasas de actividad y de empleo son sustantivamente menores a medida que aumenta la vulnerabilidad, mientras que la tasa de desempleo es muy superior, siendo que para el caso de TUS doble las diferencias se ubican entre el 12 y 18%. Así, la brecha entre hombres y mujeres en términos de empleo se amplía a medida que aumenta la vulnerabilidad.

Queda planteada la pregunta por los motivos que hacen que las mujeres en mayor situación de vulnerabilidad no salgan al mercado de trabajo. Nuevamente conviene moverse de la tentación de colocar la explicación en las personas y preguntarse por las condiciones que tienen esas mujeres para incorporarse al mercado de trabajo.

Un primer aspecto a considerar es el vinculado a las características de los hogares, específicamente a su tamaño. En el caso uruguayo, el tamaño del hogar promedio es de 2.9 miembros, pero de 4.6 miembros en los estratos pobres y de 3.6 en los estratos vulnerables. La cantidad de miembros se reduce en los estratos medios con seguridad económica (2.5 miembros) y más aún en los estratos altos (1.8 miembros).

En el Uruguay, el 24.4% de la población tiene entre 0 y 17 años. En el otro extremo, la población de 60 años y más representa el 18.2%, teniendo el restante 57.4% entre 18 y 59 años. Esta realidad se distribuye también de manera desigual entre los estratos pobres y los altos. Entre estos últimos, el 7.3% es menor de 17 años y en cambio tienen más de 60 años el 35.1%. Aquellos que tienen entre 18 y 59 años, representan el 57.6%. En los estratos pobres, los mayores de 60 años son el 3.2% y aquellos que tienen entre 18 y 59 años el 41.6%. Más de la mitad de quienes viven en la pobreza (55.2%) son menores de 17 años (HARDY, 2014, p. 59, 94, 209).

El MIDES (2013b, p. 17) también analiza la relación de dependencia demográfica de donde surge que la misma presenta valores sustantivamente menores en la población no vulnerable (49%) en relación a los otros grupos (75%, 90% y 102% respectivamente para AFAM-PE, TUS y TUS doble). Señalan que el aumento en la relación de dependencia responde básicamente a la contribución de personas menores de 15 años, lo cual es notoriamente superior (69%, 85% y 99% respectivamente para AFAM-PE, TUS y TUS doble) a la registrada en la población no vulnerable (21%). Por su parte, la contribución de personas mayores de 64 años se mantiene estable para las poblaciones vulnerables, siendo en todos los casos inferior que para la no vulnerable.

La posibilidad de inserción en el mercado de trabajo se encuentra también determinada por la desigual distribución entre varones y mujeres del trabajo remunerado y no remunerado y especialmente el cuidado infantil. Esta desigual distribución se expresa de forma particularmente dramática entre las más pobres (justamente aquellas beneficiarias de la política asistencial) en tanto la posibilidad de redistribuir la carga de trabajo doméstico no remunerado está fuertemente estratificada por el nivel de ingresos. Particularmente clave resulta la presencia de hijos menores de 5 años en el hogar. La carga de cuidado de estos niños parece no generar diferencias o que estas sean relativamente leves en los sectores de mayores ingresos, pero condiciona la participación laboral de las mujeres de los sectores medios y claramente empieza a operar como un obstáculo fuerte entre las mujeres más pobres (CEPAL, 2012: 84).

En el caso uruguayo y de acuerdo a Aguirre y Ferrari (2014, p. 15) la información sobre dedicación al trabajo no remunerado revela que las mujeres con más alta dedicación al trabajo no remunerado son las más pobres. A medida que las mujeres se mueven del quintil más pobre al más rico disminuye su dedicación al trabajo no remunerado en el hogar. Asimismo, los hogares que tienen hijas e hijos menores de 6 años, son los que dedican más tiempo al trabajo no remunerado.

Lo señalado se relaciona con los datos de cobertura de la atención a niños pequeños, en especial de aquellos que tienen entre 0 y 3 años, que es muy reducida. En 2013 la asistencia de niños y niñas menores de 4 años a centros educativos alcanzaba una cobertura de 35.1%, pero este dato muestra importantes diferencias según los niveles de ingreso de los hogares. El promedio de asistencia es del 25.8% en el quintil 1, llegando al 32.1% en el segundo quintil. En el quintil 3 representa el 40.3%. asciende al 46.4% en el quintil 4, llegando al 53.4 en el último quintil (MIDES, 2014, p. 43-44).

Por otra parte y analizando la inserción en el mercado laboral, señala Hardy (2014, p. 59, 61) que el análisis de las dimensiones laborales y de ingresos muestra una manifiesta discriminación de las mujeres respecto del acceso al trabajo, su calidad y remuneraciones. Esta realidad, si bien tiende a ser menos marcada en los estratos medios y altos, recorre transversalmente todos los sectores sociales de los países analizados. Las mujeres tienen una tasa de participación laboral inferior a la de los hombres y en el caso de las mujeres que acceden al mundo laboral, estas se enfrentan a una nueva discriminación, en este caso salarial donde se producen importantes brechas de remuneraciones por condiciones de género.

Con esta realidad de fondo del mercado de trabajo conviene visualizar que es lo que viene resultando con las transferencias condicionadas.

Señalan Colafranceschi y Vigorito (2013, p. 85) que al analizar la expansión del sistema de transferencias se observa un aumento de la cobertura debido al polo no contributivo de prestaciones. Al estudiar esa expansión por deciles, se visualiza un aumento en el acceso a prestaciones por parte de los

estratos de menores ingresos lo que contrasta con la situación del 2006 y años anteriores donde se evidenciaba un conjunto de hogares en los estratos de menores ingresos que no recibían prestaciones. También era observable que la cobertura era mayor a medida que aumentaba el ingreso, debido a que las prestaciones se concentraban fundamentalmente en pensiones y jubilaciones.

En el decil I, la proporción de hogares que recibe transferencias públicas era del 53.9% en 1990, llega al 56.4% en el 2004 y alcanza el 88.5% en 2006 y 88.7% en el 2011. Algo similar ocurre en el decil II, que pasa del 58.2% en 1990 al 82.5% en 2006 y se ubica en el 81.7% en el 2011 (COLAFRANCESHI; VIGORITO, 2013, p.115).

Continúan indicando los autores que esta expansión se basó fundamentalmente en la inclusión de los hogares con menores de 18 años. En 1990, el 46% de los hogares del decil I y el 51.9% del decil II recibían transferencias públicas. Esta cifra pasa al 93.1% y 86.9% respectivamente para los deciles I y II, en el 2011.

Al analizar el tipo de transferencias que perciben los distintos estratos de ingresos, los autores observan una marcada diferenciación. Las transferencias no contributivas consistían fundamentalmente en pensiones a la vejez hasta 2004, lo que explica que la cobertura fuese mayor en el caso de los hogares sin menores de 18 años y con adultos mayores. Fundamentalmente a partir del 2006, esa tendencia cambia de manera importante, debido a la implementación del PANES y el Plan de Equidad.

En 1990, el 14.5% de los hogares con menores de 18 años, recibe alguna AFAM, esta cifra pasa al 44.5% en 2004, llega al 79.3% en 2006 alcanzando al 90% en 2011. En el decil II se pasa del 22.4% en 1990, al 77.6% en el 2006 para alcanzar el 82.2% en el año 2011 (COLAFRANCESHI; VIGORITO, 2013, p. 85, 118).

Luego de analizada la cobertura, el siguiente paso es valorar lo que las mismas representan en términos de ingresos de los hogares y lo que las mismas habilitan. De acuerdo a Colafranceshi y Vigorito (2013, p. 97) en el primer decil todas las prestaciones representan una proporción relevante del ingreso de los hogares. En todos los casos, las AFAM no superan nunca el 20% de los ingresos de los hogares, mientras que las jubilaciones y pensiones constituyen un alto porcentaje, aún en los hogares con menores de 18 años. Pese al aumento en los montos que se da a partir de 2008, las prestaciones por AFAM y Tarjeta Uruguay Social siguen siendo más reducidas que las jubilaciones, pensiones y seguro de desempleo.

Lo anterior puede valorarse también en su relación con la pobreza, en tanto se trata de la realidad que procurar atender. Señalan Colafranceshi y Vigorito (2013, p. 98-99, 107) que en promedio, las Asignaciones Familiares representan un 10% de la línea de pobreza y un 30% de la canasta básica de alimentos. Las Asignaciones Familiares y la Tarjeta Uruguay Social tienen impacto en la reducción de la indigencia, donde además no existe casi impacto de las transferencias contributivas. Su contribución a la reducción de la pobreza es del entorno del 10%, siendo mayor su aporte en la reducción de la intensidad y severidad de la pobreza. Y finalizan indicando que los niveles de vulnerabilidad de los hogares continúan siendo elevados, lo que marca las precauciones a tomar al establecer el retiro de las prestaciones. De esta forma, la situación de los hogares pertenecientes a los tres primeros deciles, tanto en las dimensiones no materiales del bienestar como en su vulnerabilidad ante escenarios negativos, muestra que deberían ser objeto de acciones de política pública permanente.

## Síntesis y conclusiones

En el Uruguay, en el año 2005 asume por primera vez el gobierno nacional el Frente Amplio. Una de sus principales líneas de actuación refiere a la asistencia a la pobreza, para lo cual crea una nueva institucionalidad en el campo social y desarrolla programas de transferencia condicionadas.

El Ingreso Ciudadano, las Asignaciones Familiares junto con la Tarjeta Uruguay Social, han generado múltiples debates, especialmente centrados en su capacidad para desestimular la incorporación al mundo del trabajo. Se trata de una preocupación que lejos de ser novedosa, estructura la política asistencial.

En el análisis asistencia/trabajo el foco ha tendido a ponerse del lado de la asistencia y las supuestas características de los beneficiarios y no en las condiciones del mercado de trabajo al que se espera se incorporen (o mantengan) los beneficiarios de las transferencias y en los servicios públicos necesarios para que esa incorporación sea posible.

En función de esta realidad, este trabajo tuvo por finalidad analizar en qué medida trabajo y asistencia se encuentran cerca o lejos, concluyendo que en el caso uruguayo (y de manera consistente con lo que indican las evaluaciones en América Latina) existe proximidad. Las prestaciones no han desestimulado a los beneficiarios a su integración al mundo del trabajo, aunque éstos han tenido menos éxito en su incorporación que quienes no se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

En cambio, los efectos de la asistencia en el mercado de trabajo, son observables en el aumento de la informalidad, producto del propio diseño de la prestación lo que debería llevar a analizar estos aspectos que constituyen un ejemplo claro de los perversos efectos que muchas veces provocan las políticas focalizadas.

Más que ante una realidad de beneficiarios que no trabajan, se está ante la situación de beneficiarios que lo hacen en malas condiciones, hecho que se debate poco cuando se abordan los desestímulos posibles. Si las transferencias desalientan al trabajo, la preocupación más que centrada en la asistencia, debiera estar en el mercado de trabajo que sigue siendo para un número muy importante de personas, desalentante.

Kessler y Merklen (2013, p. 13-15) analizan la situación Argentina, realizando una reflexión trasladable para el caso uruguayo. Señalan que el progreso económico esconde lo que un análisis crítico hace visible desde la integración social. La recuperación de la actividad económica provocó un descenso del desempleo, reduciendo también la pobreza. Sin embargo el empleo protegido y estable todavía resulta inaccesible para una parte importante de los sectores populares. Muchos son quienes no pueden garantizar ni una vida digna ni un porvenir por medio del trabajo, y numerosos son también quienes no encuentran allí siquiera los medios elementales de subsistencia. Algunos por falta de empleo (desempleados, subempleados) y otros por encontrarse sometidos a formas de trabajo precario (en negro, intermitente, parcial, duro, etc.).

En este escenario, el recurso a las transferencias condicionadas, más que en clave de dependencia a los recursos públicos, debe ser leído en clave de las ausencias e incapacidades del mercado de trabajo y de las políticas públicas necesarias para que la incorporación sea posible y en un empleo de calidad. Las transferencias procuran una reducción del horizonte, -que para muchos- continúa siendo de inestabilidad. Y no lo consigue el trabajo, tampoco los servicios públicos ni las transferencias.

Es necesario advertir sobre estos asuntos y de los riesgos que a la cuenta de la preocupación por la dependencia al Estado, se termine forzando a los beneficiarios a la incorporación a cualquier trabajo y bajo el argumento de la integración social. Señalan Kessler y Merklen (2013, p. 14) que el trabajo en sí no es fuente de integración social, como no lo fue para el proletariado industrial hasta entrado el siglo XX. Al contrario, el trabajo puede ser el principal vector de sumisión a la pobreza, la dependencia y la precariedad. Donde el trabajo es abundante pero insuficiente el empleo estable y protegido, la realidad del trabajo sigue siendo la principal causa de sufrimiento.

Castel (2009, p. 91-92) destaca la articulación de tres elementos paradójicos como característicos de la realidad actual. En primer lugar, la escasez de lugares disponibles en el mercado de trabajo susceptibles de satisfacer una demanda de pleno empleo en el sentido adquirido en la sociedad salarial. Esto se traduce en desempleo pero también en la multiplicación de situaciones de trabajo por debajo del empleo, actividades de tiempo parcial, precarias, de duración limitada, mal cubiertas por el derecho del

trabajo y la protección social. En segundo lugar, desaparecen las referencias al fin del trabajo y al contrario, se asiste a su sobrevaloración. Trabajar más es mejorar el poder adquisitivo y garantizar el propio bienestar y el de la familia, pero también cumplir con el deber de ciudadano, para ser socialmente respetable. Finalmente, esta celebración del trabajo se combina con la estigmatización de todos aquellos que no trabajan. Resurge la figura tradicional del “mal pobre” que vive a costa de los que trabajan y tienen bienes. Pesa sobre los desocupados la sospecha de que son “desocupados voluntarios” y por lo tanto se van a multiplicar los controles y las presiones para que acepten cualquier empleo.

Estos tres componentes pueden alimentar una política de plena actividad que no implica un retorno al pleno empleo. Esto ratifica una degradación de la condición del trabajador, institucionalizando un estrato por debajo del salariado lo que equivale a reconocer que el trabajo puede ser una actividad que ya no garantice las condiciones mínimas de la independencia económica y social de los trabajadores. Se trata del camino inverso generado por el estatuto del empleo que había liberado a la inmensa mayoría de los trabajadores de la pobreza (CASTEL, 2009, p. 81, 94).

Entiende Castel (2009, p. 87,95) que es necesario seguir defendiendo el valor trabajo porque todavía no se encontró una alternativa para garantizar la independencia económica y el reconocimiento social del individuo en la sociedad moderna. Pero hay trabajos y trabajos. No es la incondicionalidad del valor trabajo lo que hay que defender, sino la importancia esencial de las condiciones por las cuales el trabajo puede constituir el soporte positivo de la identidad de los individuos a través de los recursos económicos y los derechos sociales que proporciona. La instigación a trabajar en cualquier condición tiene más que ver con la intención filantrópica de ayudar a los pobres llevándolos incondicionalmente a trabajar o con el chantaje moral, que con la exigencia de conservar al trabajo su lugar irremplazable de basamento de la integración social.

El trabajo continúa siendo el gran organizador de la sociedad y es sobre él que estructura la cuestión social y toda salida para los problemas que aquejan a los más pobres deberá atravesar el mundo laboral (KESSLER; MERKLEN, 2013, p. 12). Pero el problema no son unas transferencias que desalienten al trabajo, sino un mercado de trabajo que sigue siendo excluyente y que – para muchos- no garantiza protección, estabilidad ni distancia de la sobrevivencia.

Es necesario moverse del uso de las transferencias condicionadas – y en general de la política asistencial- como distractores de los asuntos que verdaderamente importan. Señala Hardy (2014, p. 13) que la reducción de la pobreza permite visualizar el problema estructural de la desigualdad en América Latina. Son estos asuntos los que hay que debatir y es esa la realidad que hay que modificar.

## Referencia<sup>5</sup>

- AGUIRRE, R; FERRARI, Fernanda. **La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay**. En busca de consensos para una protección social más igualitaria. Serie Políticas Sociales Nº 192. Santiago: CEPAL – Cooperación Alemana, 2014.
- AMARANTE, V; BURDIN, G; VIGORITO, A. **Evaluación cuantitativa del impacto del PANES**. Primer informe de avance. Montevideo. (Mimeo), 2007.
- BARBA, C. Los enfoques latinoamericanos sobre la política social. In: **Revista Espiral**, Volumen XI, 2004, p. 85–123. Disponible em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13803104>
- BOSCHETTI, I. Saídas para a ‘crise’: o debate teórico em torno do Programa de Renda Mínima Francês, In SPOSATI, A. (organizadora). **Renda Mínima e Crise Mundial, saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, p. 25-46, 1997.
- CASTEL, R. **Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado**. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997.
- \_\_\_\_\_. **El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- CECCHINI, S; MADARIAGA, A. **Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL/ASDI, 2011.

- CEPAL/OIT. **Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral**. Santiago, CEPAL/OIT, 2014.
- COLAFRANCESHI, M; VIGORITO, A. Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos. In ROFMAN, R. (editor). **Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social**. Montevideo: Banco Mundial, 2014, p. 72 - 139.
- CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES. **Plan de Equidad**. Montevideo: IMPO, 2008.
- \_\_\_\_\_. **De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional 2005– 2009**. Montevideo: MIDES, 2009.
- DE SWAAN, A. **A cargo del Estado**. Barcelona: Ediciones Pomares – Corredor, 1992.
- ESPING - ANDERSEN, G. **Los tres mundos del estado del bienestar**. España: Ediciones Alfons el Magnanim, 1993.
- FAILACHE, E; GIACCOBASSO, M; RAMIREZ, L. Transferencias de ingresos y mercado de trabajo. Evaluación del impacto de Asignaciones Familiares – Plan de Equidad sobre la informalidad laboral. **Disertación de Grado**, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay, 2013.
- HARDY, C. **Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social**. Santiago: LOM Ediciones, 2014.
- HIMMELFARB, G. **La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- KESSLER, G; MERKLEN, D. Una introducción cruzando el Atlántico. In: CASTEL, R; KESSLER, G; MERKLEN, D; MURARD, N. **Individuación, Precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?** Buenos Aires: Paidós, 2013, p. 9-31.
- MIDAGLIA, C; ANTIA, F. El Sistema de Bienestar Uruguayo. Entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. In IDIART, A (editora) **Estado Benefactor y Políticas Sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2011, p. 21-48.
- MIDES. **Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Programas. 2009-2010**. Montevideo: MIDES, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Programas. 2011-2012**. Montevideo: MIDES, 2013a.
- \_\_\_\_\_. **¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?**. Montevideo: MIDES, 2013b.
- \_\_\_\_\_. **Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006 – 2013**. Montevideo, 2014.
- MIDES, OPP, AGEV. **Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay Social**. Montevideo, 2013.
- POLANYI, K. **La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico**. Ediciones La Piqueta. Madrid, España, 1997.
- SOLDANO, D; ANDRENACCI, L. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso Argentino. In: ANDRENACCI, L (compilador) **Problemas de política social en la Argentina contemporánea**. Buenos Aires: UNGS – Prometeo Libros. 2005, p. 17-79.

---

<sup>1</sup> Estas cifras corresponden a localidades de más de 5.000 habitantes dado que hasta el año 2005 no se tiene información de todo el país, dado que la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) solo tenía cobertura para las localidades indicadas (MIDES et al, 2013).

<sup>2</sup> Cifras para el total país urbano (MIDES et al, 2013).

<sup>3</sup> La tipología se elabora a partir de una estratificación construida sobre la base de los ingresos de los hogares, específicamente los ingresos per cápita diarios. Asimismo son incluidas variables sociolaborales que complejizan la estratificación. Así, a cada estrato le corresponde una cierta caracterización según composición de los hogares, demográfica, por sexo y grupos etarios, pertenencia urbano – rural, variables educacionales y condiciones de empleo y salariales (Hardy, 2014, p. 24-25).

<sup>4</sup> El Grupo II (Costa Rica, Panamá, Perú, Brasil, Colombia, Bolivia, México, Venezuela y Ecuador) representa el tipo de estratificación social predominante en la región. Se trata de países de pobreza media y sectores medios emergentes. El Grupo III (Paraguay, República Dominicana y El Salvador) se caracteriza por alta pobreza y débiles sectores medios. Honduras, Nicaragua y Guatemala, integran el Grupo IV con una alta presencia de pobreza (general y extrema pobreza) y con estratos medios considerablemente más reducidos que en los restantes países (HARDY, 2014).

<sup>5</sup> OBS: Referências conforme as normas do país de origem do texto (organizada pelo autor/a).