



Revista de políticas y problemas públicos

Estado & comunes, revista de políticas y problemas
públicos

ISSN: 1390-8081

ISSN: 2477-9245

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Midaglia Souto, Carmen; Villegas Plá, Belén
Reconfigurando el bienestar regional mediante la asistencia: Uruguay en el siglo XXI
Estado & comunes, revista de políticas y problemas
públicos, vol. 1, núm. 6, 2018, Enero-Junio, pp. 23-46
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

DOI: https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n6.2018.68

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684272381001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Reconfigurando el bienestar regional mediante la asistencia: Uruguay en el siglo XXI

*Reconfiguring regional welfare through assistance:
Uruguay in the 21st century*

Carmen Midaglia Souto

Docente e investigadora de la Universidad de la República, Uruguay
Correo electrónico: carmen.midaglia@cienciassociales.edu.uy

Belén Villegas Plá

Docente e investigadora de la Universidad de la República, Uruguay
Correo electrónico: belen.villegas@cienciassociales.edu.uy

Recibido: 19-julio-2017. Aceptado: 2-agosto-2017.

Resumen

Este artículo analiza los componentes de las políticas de asistencia social en Uruguay entre los años 2005 y 2015, y su potencial complementariedad con el resto de los servicios sociales, en particular, con los de opción universal, en aras de mejorar la arquitectura del sistema nacional de bienestar a partir de la incorporación de los grupos históricamente excluidos a la atención pública. Se argumenta que el moderno pilar de asistencia social presenta dificultades de articulación con las prestaciones sociales clásicas debido a la consagración de una dinámica fragmentada de distribución de esos bienes públicos. La preeminencia de esa modalidad de provisión social se explica esencialmente por la confluencia de múltiples nociones de pobreza y vulnerabilidad, lo que obstaculiza su potencial complementariedad con las políticas sociales de opción universal. La lógica dispersa de protección social se refuerza por arreglos institucionales sin suficiente autoridad política y sin recursos financieros para favorecer prestaciones coordinadas. Finalmente, la operativa de intereses políticos-técnicos involucrados con ese universo de iniciativas públicas que adquieren relevancia en una arena caracterizada por la ausencia de actores colectivos, son factores que también inciden en ese estilo de acción.

Palabras claves: asistencia social, ideas de pobreza/vulnerabilidad, fragmentación, intereses político-técnicos, *framing*, protección social, Uruguay.

Abstract

This paper discusses the social assistance policy in Uruguay between 2005 and 2015, and its complementarity with the rest of social services. In particular, we are interested in the relationship between social assistance and universal policies, in order to improve the architecture of the national protection system by incorporating traditionally excluded groups into the state provision. It is argued that the current social assistance policies in Uruguay are intrinsically fragmented due to the fact that there are a variety of policy framings about poverty and vulnerability coexisting in that type of social intervention. Therefore, there are articulation problems between those social assistance policies and the traditional social policies. The dispersed logic of social protection is reinforced by institutional arrangements without enough political authority and financial resources, both essential elements in order to coordinate social policies. Finally, due to the fact that the social assistance area is characterized by the absence of collective figures (unions, business organizations, etc.) the most relevant figures are technopols who develop their own interests in this intervention area.

Keywords: social assistance, ideas of poverty/vulnerability, fragmentation, political-technical interests, policy framing, social protection, Uruguay.

1. Introducción

Apartir del siglo xxi, América Latina ha logrado combinar crecimiento económico y distribución de la riqueza mediante la puesta en práctica de un conjunto de reformas sociales junto con la instrumentación de nuevas prestaciones públicas, en particular, las de asistencia social. Más allá de la variabilidad regional de los sistemas de bienestar, se constata que en los últimos quince años, el componente de asistencia social dirigido a los sectores socioeconómicamente vulnerables ha sido reforzado, además de ver renovadas sus prestaciones. Estas innovaciones en el campo público social permitieron ampliar los incompletos esquemas de protección que predominan en el continente (Gough and Wood, 2004), incorporando poblaciones históricamente excluidas de la provisión de bienes públicos.

Uruguay, siguiendo esa tendencia latinoamericana, reconfiguró gran parte de sus políticas de asistencia durante el período 2005-2015, a partir de la instrumentación de iniciativas públicas de orientación focalizada en situaciones de carencia socioeconómica, que en su mayoría se localizaron en la órbita de una nueva entidad estatal, el Ministerio de Desarrollo Social (Mides). De esta manera, el tradicional esquema de protección, consolidado en la década de 1940

y vinculado con el mercado formal de empleo (Midaglia *et al.*, 2017), se amplió con las intervenciones públicas de asistencia, que se configuraron en un eslabón fundamental de inclusión de los sectores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, ajustando la arquitectura nacional de bienestar social.

El objetivo de este artículo es analizar del nuevo componente de las políticas de asistencia en Uruguay, centrando la atención en las principales ideas que guían y matizan este núcleo de protecciones, la dinámica de provisión que las promueven y los mecanismos institucionales que habilitan su operativa, con el fin de examinar la potencial complementariedad con el resto de los servicios sociales, en particular, los de orientación universal.

El supuesto analítico de este artículo considera que ese pilar de asistencia social se sustenta en múltiples nociones de *pobreza* (asociada a hogares con escasez de recursos económicos y déficits de infraestructura en los territorios en que residen) y *vulnerabilidad* (asociada a ciertos atributos poblacionales género, generaciones, étnico-raciales, etc.). El argumento es que el grupo central de ideas que promueven las intervenciones públicas específicas tiende a operar de manera fragmentada, obstaculizando su potencial papel de complementariedad con las políticas sociales de opción universal. Simultáneamente, esta dinámica dispersa de provisión pública se refuerza por arreglos institucionales sin suficiente autoridad política y financiera para favorecer prestaciones coordinadas, a lo que se agrega la incidencia de los intereses político-técnicos involucrados con ese universo de iniciativas públicas.

Uruguay representa un buen caso de estudio de esta temática, en la medida en que es una nación con un clásico sistema de bienestar, de amplia cobertura poblacional y con una gestión centralizada de su oferta pública, que tiende a limitar el funcionamiento autónomo y diferencial de los servicios sociales.¹

Este artículo se divide en cinco secciones. En la primera se realiza un breve recorrido por las principales características de las políticas de asistencia social en la región en las últimas décadas. Posteriormente, se profundiza en la perspectiva de análisis referida a los denominados marcos ideacionales (*frame analysis*), poniendo

1 Diversos estudios nacionales e internacionales han clasificado a Uruguay como un caso pionero, en el contexto latinoamericano, en relación con la construcción de su sistema de protección social. El mencionado esquema de políticas sociales se originó en las primeras décadas del siglo xx, respaldándose en tres conjuntos centrales de políticas públicas. Por una parte, se generaron prestaciones contributivas asociadas a la posición de los trabajadores en el mercado de trabajo. Estos beneficios presentaron grados considerables de estratificación derivados de la posición relativa que ocupaban los trabajadores en la negociación sobre las pautas de distribución económica (que determinaba beneficios variables) (Filgueira, 1998; Midaglia *et al.*, 2017). Por otra parte, desde inicio del siglo pasado y con un fuerte desarrollo a partir de mediados de la década de 1950, Uruguay desarrolló políticas no contributivas universales y con amplios márgenes de cobertura (política de educación formal y salud pública) (Antía *et al.*, 2013: 2). En tercer lugar, también entre las décadas de 1940 y 1950 se implementaron con la finalidad de complementar la intervención estatal, aunque de manera residual, políticas orientadas específicamente a los sectores con graves problemas sociales (insuficiencia económica, discapacidad, infancia en situación de abandono, etc.) (Antía *et al.*, 2013; Midaglia *et al.*, 2017). Este último conjunto de políticas de perfil asistencial, se subdividió en dos tipos diferenciales de protecciones; una de ellas se enmarcó entre las políticas laborales, las Asignaciones Familiares, que configuraron como complementos económicos para los trabajadores formales de la industria y el comercio, con menores de edad a cargo (Midaglia *et al.*, 2017). En cambio, el otro grupo de prestaciones asistenciales se consagraron para atender las problemáticas de “excepcionalidad” o riesgo social.

el acento en las prácticas discursivas institucionalizadas que dan lugar al diseño de las medidas públicas. A continuación, se describen los rasgos fundamentales de la estructura de bienestar social en Uruguay, particularmente los relativos a la asistencia social en los últimos quince años bajo los gobiernos de izquierda en el país (Frente Amplio), considerando las ideas estructuradoras y la dinámica fragmentada de provisión de los bienes asistenciales. Se examinan también los factores políticos e institucionales que refuerzan esa lógica peculiar de protección, detallando el funcionamiento problemático de los espacios de coordinación en la órbita estatal y la incidencia de los intereses presentes en esa arena de política. Finalmente, el artículo concluye señalando los hallazgos más destacados de este trabajo.

El presente artículo es producto de una investigación exploratoria sobre nuevas políticas sociales, sustentada en fuentes de información variadas. Entre ellas se encuentran: el Repertorio Nacional de Políticas Sociales (RNPS),² documentos fundacionales de los programas asistenciales localizados en la órbita del Mides (entidad encargada de la mayoría de estas intervenciones públicas) y entrevistas en profundidad.

El examen de los *frames* de políticas presentes en esta área de intervención pública se realiza mediante la revisión de la base de datos del Repertorio Nacional de Políticas Sociales, la cual contiene al momento de ser analizada cuarenta programas (2016). Asimismo, en esta caracterización se recurre también al análisis documental (leyes, normas, plan de acción, etc.) producidos por el Mides y las agencias estatales sectoriales, coejecutoras de esas nuevas medidas sociales, las que constituyen un universo de treinta y dos documentos programáticos.

Los problemas relativos a la fragmentación de la oferta asistencial, que se constituye en el relato institucional de las entidades encargadas de este tipo de prestaciones, se lleva a cabo mediante un proceso de entrevistas en profundidad. Con el fin de respetar el anonimato de los entrevistados, no se hace referencia a sus nombres o cargos que desempeñan. No obstante, se explicita que se realizaron un total de catorce entrevistas semiestructuradas a autoridades políticas y técnicas del nuevo Mides y a responsables directos a cargo de esas iniciativas sociales.

Finalmente, cabe mencionar que la identificación de los intereses de los agentes involucrados en las prestaciones de asistencia que refuerzan la dinámica fragmentaria de provisión, se registra mediante fuentes secundarias y también las entrevistas antes mencionadas.

2. La importancia sociopolítica de las políticas de asistencia social en la región latinoamericana

Las políticas de asistencia empezaron a formar parte de la agenda política latinoamericana con ocasión de las reformas socioeconómicas de la década de 1980 e inicios de 1990. El legado de exclusión regional y los nefastos saldos sociales

² Al respecto ver <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/>

asociados con el modelo de desarrollo de orientación al mercado, incidieron en que las precarias situaciones de vida de grupos de población se transformaran en un foco de acción pública, en un contexto político de estabilidad democrática.

En ese período, América Latina se convirtió en un escenario de experimentación de programas de combate a la pobreza, diseñados para operar en coyunturas sociales críticas, financiados mayoritariamente por organismos internacionales de crédito.³ Posteriormente, esas iniciativas se transformaron en líneas de protección relativamente estables, contempladas en oportunidades en los presupuestos nacionales y con un espectro más amplio de cobertura (Midaglia y Silveira, 2011).⁴

En un primer momento, la orientación de estas propuestas públicas se centraban en la atención de las situaciones de indigencia en las que no estaba garantizada la reproducción biológica de los hogares, debido a la insuficiencia de recursos monetarios y de infraestructura básica (Cepal, 2010). Avanzada la década de 1990, el enfoque de la indigencia como instrumento de diseño de las políticas de asistencia se amplió, y tendió a incorporar otros parámetros de intervención que transcendieron la noción unidimensional de la escasez económica. Un conjunto de atributos poblacionales, relativos a la edad, el género y rasgos étnico-raciales se consideraron fuentes generadoras de desventajas sociales (Atkinson & Davoudi, 2000). No obstante, recién con el cambio de siglo, se hace extensiva en Latinoamérica la perspectiva de la vulnerabilidad social (Moser, 1998) que se manifiesta como aquellas “situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre, [...] que afectan las posibilidades de integración, movilidad social y/o desarrollo de las unidades (familiares) [...]” (Moreno, 2008: 5).

De esta manera, se instauraba en el continente un *set* renovado de criterios de ajuste de los sistemas de protección, que tendió a fomentar —en aquellos países que contaban con cierto nivel de consolidación de sus esquemas de bienestar— la instalación de un eslabón de atención pública subsidiario, dedicado a evitar en el mejor de los casos o en su defecto a moderar los procesos de empobrecimiento. No obstante, para las naciones que disponían de una escasa gestión e implementación de sus políticas sociales, esos parámetros de protección parecían consagrar un grupo de medidas sociales que buscaban incluir en la provisión pública a los segmentos sociales más desfavorecidos.

El nuevo componte de asistencia adquiere relevancia social en el siglo XXI, generalizando las pautas de acción que abordan de manera integral las complejas problemáticas socioeconómicas, y además promueven prestaciones públicas coordinadas entre varias agencias estatales, es decir, acciones intersectoriales con la finalidad de responder a grupos en distintas condiciones de desventaja social.

Más allá de estas modalidades particulares de atención pública, un rasgo adicional de esa arena de política social se refiere a la ausencia de actores colectivos

3 Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras.

4 Los programas estuvieron dirigidos, inicialmente, a la población en condiciones de indigencia y pobreza extrema, para posteriormente extender su espectro de acción hacia grupos en situación de vulnerabilidad socioeconómica por atributos poblacionales (género, generaciones, étnico-raciales, etc.).

con capacidad de presión por prestaciones públicas. En este marco, el Estado parece anticiparse para satisfacer demandas sociales acuciantes pero latentes, y en consecuencia, afirmar su responsabilidad en ese cometido político-institucional.

Cabe agregar que esas nuevas estrategias de acción instalaron en la región una visión política y técnica acerca de la necesidad de inversión social, la que se había inaugurado con cierta anterioridad en el continente europeo, en un contexto de austeridad económica (Morel *et al.*, 2012), reforzada con la crisis de 2008. Para América Latina, este enfoque de la política pública se tradujo en el diseño del mencionado núcleo de propuestas de asistencia, con la finalidad de frenar el ciclo de generación pobreza (Midaglia y Castillo, 2014). Los programas de transferencias condicionadas de renta son sólidos indicadores de este nuevo tipo de medidas sociales.

3. Perspectiva de análisis

En el estudio de los procesos de diseño de las políticas públicas se recurren a diferentes perspectivas conceptuales, entre las que figuran aquellas que enfatizan los cambios en los intereses de los grupos sociales y las preferencias individuales, las que se centran en la operativa de las reglas institucionales, y más recientemente, las que prestan una especial atención a los marcos ideacionales y a las prácticas discursivas institucionalizadas que dan lugar a nuevas o renovadas medidas públicas (Schmidt & Radaelli, 2004: 185). Este artículo se adhiere a este último enfoque, tratando de identificar las mediaciones conceptuales que permitan superar la dicotomía individuos-grupos frente a instituciones, y así forjar los lazos entre los actores y las estructuras (Barbieri, 2012: 2). En este sentido, la noción de *frame*, o “marcos de política” se transforma en un concepto clave, el cual se refiere a un principio de organización que transforma la información fragmentada en un problema de política pública estructurado y significativo (Goffman, 1974).

El análisis de los “marcos de política” hace mención a los núcleos centrales de ideas que funcionan como esquemas interpretativos, con capacidad de definir y priorizar problemas sociales, incidir en sus soluciones y, simultáneamente, propiciar su incorporación en agenda pública (Midaglia y Villegas, 2017).

Los *frames* seleccionan, codifican y condensan una parte de la realidad.

[...] frames call our attention to certain events and their underlying causes and consequences and direct our attention away from others. At the same time, they organize and make coherent an apparently diverse array of symbols, images, and arguments, linking them through an underlying organizing idea that suggests what is at stake on the issue (Ferree *et al.*, 2002: 14).

Según Peter Hall, esos marcos interpretativos de la realidad permiten definir los objetivos de las políticas, así como los dispositivos o instrumentos más adecuados para alcanzar esos cometidos (Hall, 1986; 1993). De esta manera, la identificación de las principales nociones que estructuran las nuevas protecciones

en el área social permite reconocer la orientación y los mecanismos que utilizan esas estrategias de acción, así como sus complementariedades con otras prestaciones. A su vez, los núcleos de ideas le ofrecen a los actores colectivos, decisores políticos y a las propias instituciones públicas y civiles un modelo de acción política ordenado que tiende a brindar las oportunidades de modificar los arreglos institucionales existentes (Béland, 2007: 125).

Complementariamente, los *frames* organizan y recrean la experiencia acumulada en las organizaciones y generan “relatos institucionales” que se ajustan con cierta regularidad según los resultados obtenidos de las políticas públicas (Van Hulst & Yanow, 2009: 16). Las mencionadas narrativas institucionales distinguen a las entidades referentes a partir de sus puntos de vista, estilos argumentativos y sistemas de creencias (Schön & Rein, 1994), consolidando un lenguaje y las prácticas propias que le imprimen un sello de “especialidad” en un campo particular, y socializa a los agentes que operan en esa área.

Ahora bien, plantear que los *frames* de ideas ayudan a explicar episodios políticos de innovación de política no significa que esos marcos ideacionales se constituyan en el único factor de cambio (Béland, 2007). Las nociones estructuradoras de líneas públicas de acción se vuelven influyentes cuando interactúan con poderosas fuerzas institucionales y son defendidas por agentes políticos con relativo poder en los ámbitos en que se inscriben. De hecho, como varios autores han señalado (Hansen & King, 2001) las ideas no pueden triunfar, ni ganar un estatus significativo en el área de política pública, sin obtener el apoyo de actores con capacidad de toma de decisiones políticas.

En definitiva, los núcleos de ideas son un conjunto de mapas cognitivos que definen los problemas políticos y las estrategias para resolverlos (Rein & Schön, 1993: 153), e influyen en las acciones y decisiones del universo de actores (cuerpos funcionales, grupos técnicos, políticos, entre otros) vinculados a esas políticas (Snow *et al.*, 1986). No hay duda de que esta perspectiva conceptual tiene un alto rendimiento analítico para comprender los procesos de innovación y cambio de líneas públicas como las de asistencia, que están guiadas por un grupo de ideas que difieren de las nociones clásicas de protección universal, de las respaldadas en apreciaciones que afirman las bondades de una oferta pública uniforme, organizada en problemas sectoriales (educación, salud, seguridad social, vivienda, entre otros) y que contempla a la población en su conjunto.

El argumento de este artículo radica en que las nuevas políticas sociales, las dirigidas a los sectores con carencias socioeconómicas, están orientadas por la confluencia de varios marcos interpretativos (*frames*) sobre la pobreza y vulnerabilidad, que promueven criterios específicos de acceso y selección de beneficiarios para las múltiples prestaciones que brinda esa política pública. Es así que la oferta asistencial adquiere una lógica de provisión intrínsecamente fragmentada, en el sentido de que cada iniciativa social se respalda en sus propios parámetros de protección. Esto acentúa sus dificultades de articulación con el resto de los servicios sociales, en particular, con los de opción universal.

A su vez, el funcionamiento fragmentado de estas prestaciones tiende a reforzarse por la debilidad política de los encuadres institucionales en los que se inscriben, y por la ausencia de actores colectivos que presionen hacia una simplificación de la operativa instituida, facilitando la emergencia de intereses técnico-políticos (burocracias o tecnócratas) que justifican esa modalidad de funcionamiento. Los expertos, sean exclusivamente técnicos o una combinatoria particular de perfiles políticos con dosis de conocimiento sobre los problemas objeto de intervención, se constituyen en los agentes claves, no solo en la definición de las ideas orientadoras de la política asistencial, sino también en el estilo de ofertar ese tipo de bienes públicos.

4. Bienestar y asistencia en Uruguay

De acuerdo con lo señalado en la introducción, Uruguay cuenta con un legado de bienestar de gran arraigo en términos comparados con el resto de la región, construido en las primeras décadas del siglo xx, estrechamente articulado al mercado de empleo y complementado por los servicios educativos y de salud pública. El Estado social emergente se ha caracterizado por una organización sectorial de sus prestaciones (áreas claves de acción –empleo-seguridad social, enseñanza formal y asistencia sanitaria–), a lo que se agrega una gestión centralizada de sus bienes públicos que ha asegurado una oferta similar en el territorio nacional. De ahí que las tipologías internacionales y latinoamericanas califiquen el sistema de protección social en términos de universalista, reconociendo ciertas dosis de estratificación de los beneficios brindados, según el grupo socioeconómico de referencia (Filgueira, 1998).

Las políticas de asistencia más importantes se establecieron originalmente como compensaciones salariales de los trabajadores formalizados (Midaglia *et al.*, 2017), excluyendo así, a un significativo sector de población que no gozaba de esa condición laboral. No obstante, los mecanismos políticos informales (clientelismo) tendieron, supuestamente, a “corregir” los déficits del bienestar público.

El componente asistencial tuvo un desarrollo limitado en la oferta pública uruguaya hasta mediados de la década de 1990 debido al predominio de las opciones universalistas de las políticas sociales y su vinculación con la esfera laboral. Adicionalmente, el clientelismo político tendió a obstaculizar la expansión de estas prestaciones, amparadas por reglas de acceso claras y transparentes, en la medida en que esos bienes se transformaron en recursos de acción de los partidos políticos.

Este tipo protecciones comenzaron a adquirir relevancia pública en el país, en un escenario político signado por las ideas de la reforma socioeconómica, en el cual se reconocía cierto grado de inadecuación de los servicios universales de protección para responder a las nuevas necesidades sociales.

No obstante, a inicios del siglo xxi, bajo los gobiernos de la izquierda política (Frente Amplio), que se mantiene en el poder desde el año 2005 hasta la

actualidad, las políticas de asistencia han conquistado cierto estatus político. La estrategia que adoptó la fuerza de izquierda consistió en convertir a la asistencia en un área estable de intervención pública, con marcos organizativos e institucionales propios (Midaglia y Villegas, 2017).

La primera medida para el fortalecimiento de esta arena de política consistió en la creación de una entidad de jerarquía ministerial, experta en la atención de las situaciones de insuficiencia económica y en problemáticas vinculadas con grupos específicos (de género, etarios, étnico-racial, etc.). De este modo, se inauguró el Mides con el cometido de instrumentar y coordinar las iniciativas sociales focalizadas en la pobreza y la vulnerabilidad social (Midaglia y Tejera, 2016). Para tales efectos, en el cumplimiento de las funciones institucionales asignadas, se crearon un conjunto de ámbitos de articulación coordinación de políticas sociales interministeriales e interservicios de distinta jerarquía y nivel operativo, conducidos por el mencionado ministerio (Midaglia y Castillo, 2014).⁵

En una segunda instancia, se instala y recrea a lo largo de los últimos diez años (2005-2015) una oferta asistencial, cuyos *frames*, si bien se concentran en situaciones socioeconómicas graves y complejas, han sufrido variaciones en dicho período, que obligaron a establecer una serie de ajustes en las estrategias de acción, tal como se expone a continuación.

4.1. Las principales ideas de las nuevas políticas asistenciales

El paquete inaugural de las políticas asistenciales del nuevo milenio tuvo su hito de promoción en el primer gobierno del Frente Amplio presidido por Tabaré Vázquez. Esa administración asumió el gobierno en un contexto de poscrisis económica (crisis regional en el Cono Sur 2001-2002) en el cual la pobreza y la indigencia alcanzaban cifras récord para la tradición social uruguaya (cerca del 32% y 3,5% de las personas, respectivamente. Instituto Nacional de Estadística, 2006). El panorama social y económico ameritó la puesta en práctica de un conjunto de medidas públicas de corto plazo, diseñadas en torno a la noción de ‘emergencia social’. La idea de ‘emergencia’ se constituyó en un elemento central de la estrategia de acción de la época, que se plasmará con la aprobación del Plan de Atención de la Emergencia Social (Panes, Ley 17.869). El Panes se convirtió en el ‘buque insignia’ de los primeros dos años de gobierno, consagrando una transferencia monetaria (el ingreso ciudadano) como el beneficio fundamental de esa línea de protección.⁶

5 A nivel macro se ubica el Gabinete Social; en el intermedio el Consejo Nacional de Políticas Sociales y las Comisiones temáticas específicas; en el nivel micro y con operativa territorial las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, y en el marco de los distintos programas sociales, grupos de conducción y asesoramiento de diversos servicios sectoriales.

6 Según se define en documentos institucionales: “El Panes fue una política [...] que comenzó a dar respuestas a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país. Fue el marco para las intervenciones que se llevaron adelante a través de diversos programas sociales [...]. Ver el Plan de Emergencia Social, pág. 1. Recuperado el 20/8/2017 de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan-de-atencion-nacional-a-la-emergencia-social.pdf>

Posteriormente, a partir de la etapa de recuperación económica, entre los años 2007 a 2014, el país asistió a un proceso de renovación de ideas sobre las problemáticas sociales que merecían intervenciones públicas específicas. En ese nuevo entorno, la visión de vulnerabilidad se convirtió en la pauta de ajuste de la oferta asistencial en el país, sin abandonar la atención a los grupos en extrema pobreza. Este giro conceptual y político supuso considerar en las discusiones públicas los factores que empeoran las condiciones de vida de la población, haciendo visibles las sinergias en los procesos de exclusión vinculadas con las generaciones, el género, la identidad sexual, las adscripciones étnico-raciales, entre las más destacadas. De esta manera, se formula una nueva iniciativa asistencial, el Plan de Equidad (PEQ), que si bien incorporó a los beneficiarios del Panes, su población objetivo fue considerablemente más amplia.

El PEQ se planteó como una política social estable, que incorporaba parte del legado de bienestar nacional, ya sea reconvirtiendo dispositivos clásicos de amparo público, como contemplando una serie de servicios constitutivos del esquema de protección social. La medida central de esta estrategia de acción que cumplía un rol de articulador de los bienes complementarios integrantes de propuesta (vivienda, calificación laboral, iniciativas educativas y cuidado, entre otras) fue, al igual que el caso anterior, una transferencia monetaria condicionada. La transferencia de renta en esa oportunidad, supuso la reformulación de un instrumento típico de la seguridad social, las Asignaciones Familiares (Ley n.º 18.227),⁷ dirigidas en esta nueva versión a hogares con necesidades socioeconómicas e integrados por los niños y adolescentes, independientemente de la pertenencia al mercado formal de empleo de los mayores de edad, titulares del hogar (Midaglia y Silveira, 2011).⁸

El segundo gobierno de izquierda, dirigido por el presidente José Mujica (2010-2015), concentró sus esfuerzos de asistencia en el fortalecimiento de las acciones hiperfocalizadas en la pobreza extrema, en clave de programas denominados ‘prioritarios’. La persistencia de situaciones de exclusión social en segmentos poblacionales condujo a la implementación de múltiples iniciativas singulares, redirigidas hacia los grupos y territorios que presentaban graves problemas económicos y de convivencia social (Midaglia y Tejera, 2016). En este marco de ideas a favor de la inclusión, el PEQ tendió a perder relevancia como línea estructurante de la moderna asistencia, no obstante de los bienes constitutivos que se continuaron brindando. En consecuencia, se promulgaron nuevas medidas públicas de baja cobertura y se reconvirtieron otras, los llamados ‘Programas

⁷ Es una prestación económica bimestral a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), que se otorga a los hijos o menores a cargo de los trabajadores, y cuyo monto aumenta según la cantidad de hijos. Al respecto ver: <https://www.bps.gub.uy/5470/asignacion-familiar.html>.

⁸ “El Plan de Equidad es una iniciativa de mediano y largo plazo, que [...] pretende [...] adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema [...] de bienestar [...] con capacidad de atender las necesidades de los distintos segmentos sociales. [...] Este nuevo Plan busca reestructurar el edificio de protección uruguayo, reapropiándose de sus legados históricos, innovando en líneas de acción y promoviendo, en esta fase, un conjunto de reformas sectoriales [...].” Documento Plan de Equidad, pág. 1. Recuperado el 20/8/2017 de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf.

Prioritarios', diseñados para abordar las escenarios socioeconómicos extremos, que se mantenían pese a las mejoras distributivas que se habían procesado en el país (Mides, 2014).⁹

Cabe destacar que el restablecimiento parcial de la pauta hiperfocalizada de acción no significó el retorno al *framing* dominante de la extrema pobreza; por el contrario, se transformó en un intento de combinar diversas nociones que buscaron expresar la multidimensional de la actual estructura de riesgos nacional.

No hay lugar a duda de que el núcleo de ideas orientadoras en el campo de la asistencia ha variado en el período analizado; no obstante, las nociones que se convierten en ideas dominantes en etapas específicas no invalidan o anulan en ninguna manera las intervenciones previas. Las prestaciones consideradas en el marco del PEQ dirigidas a la atención de una amplia gama de 'vulnerabilidades', no eliminaron las acciones basadas en el *frame* de 'emergencia social', sino que se adicionaron a esas iniciativas extendiendo su espectro de operación. De igual manera, las medidas públicas abocadas a la inclusión social en clave de programas, promocionadas en el segundo mandato del gobierno de izquierda, conviven hasta el presente con lógicas previas de las prestaciones asistenciales.

El resultado agregado de esta dinámica de renovación y ajustes en las ideas de la política asistencial pone en evidencia que si bien es posible identificar *frames* dominantes en períodos específicos, en la práctica conviven —aunque con tensiones políticas e institucionales— varias interpretaciones sobre los problemas y soluciones a implementar. Es así que la estructura de provisión pública en el campo asistencial tiende a instaurar un *frame* organizado por nociones variables 'de lo social' que parece expresar débiles consensos políticos sobre las prioridades y los instrumentos de intervención en esa arena de política, favoreciendo la consagración de una oferta fragmentaria de esos bienes públicos.

Más allá de las limitaciones anotadas del heterogéneo núcleo de ideas en torno a la asistencia y de los déficits sociales objeto de intervención, interesa destacar que el debate político generado a partir de las nuevas nociones de vulnerabilidad y exclusión contempló una serie de situaciones problemáticas que el tradicional concepto de pobreza no consideraba, de manera similar a lo ocurrido en los países europeos (Béland, 2007: 124).

4.2. Los nuevos *frames* y la dinámica de provisión instaurada

Un análisis detallado de las políticas actuales de asistencia, ejecutadas por el Mides,¹⁰ pone de manifiesto los diversos *frames* que guían estas intervenciones. El

9 "Programas prioritarios [...] son [...] contra la exclusión que nacen a partir de una crítica respecto a cómo se estaba llegando a la población del núcleo duro de la pobreza". Documento La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay, pág. 25. Recuperado el 20/8/2017 de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf.

10 La oferta asistencial a cargo del Mides es la mayor en este rubro. No obstante, existen iniciativas de esa naturaleza que están localizadas en otras dependencias estatales que no se incluyeron en el estudio porque fueron concebidas bajo parámetros tradicionales de protección (infancia en situación de abandono, jóvenes infractores, etc.).

cuadro 1 evidencia una combinación de ideas y acciones dirigidas tanto a la pobreza como a la vulnerabilidad social, mostrando que la mitad de las prestaciones son hiperfocalizadas en la pobreza extrema o en situaciones de exclusión, mientras la mitad restante se dirigen al tratamiento de distintas vulnerabilidades.¹¹

Cuadro 1
Criterios de acceso a las prestaciones asistenciales

Criterio de acceso	Cantidad de programas	En porcentaje
Con focalización en situaciones de exclusión social	20	50
Con focalización mediante criterios de vulnerabilidad (económica, género, generaciones, discapacidad, etc.).	19	47,5
Sin criterios de focalización	1	2,5
Total	40	100

Fuente: Elaboración propia basada en el Repertorio de Políticas Sociales (RPS), Mides (actualizado a 2015).

Acerca de los beneficios brindados, estos son muy variados, incluyendo desde el traspaso de renta para distintos fines (becas de estudio, mejora de los ingresos familiares, alimentación, etc.), habitación, capacitación laboral, asesoramiento en diversas áreas etc., transferencias monetarias, etc. (cuadro 2). Las características más relevantes de las medidas asistenciales, que se transforman en rasgos diferenciadores del resto de las políticas de bienestar, refieren a que una alta proporción de esas iniciativas se componen por bienes combinados; paquetes de prestaciones que evidencian el carácter integral o semiintegral de esas políticas.

Cuadro 2
Bienes ofertados

Tipos de políticas ofertadas	Cantidad de programas	En porcentaje
Transferencias	8	20
Alojamiento, alimentación, asistencia sanitaria y cuidados	7	17,5
Asesoramiento legal y apoyo psicológico	9	22,5
Apoyos laborales (capacitación laboral, orientación vocacional, emprendimientos productivos)	9	22,5
Actividades recreativas, deportivas y culturales	3	7,5
Subsidios energéticos	1	2,5
Trámites y otros	3	7,5
Total	40	100

Fuente: Elaboración propia basada en el Repertorio de Políticas Sociales, Mides (actualizado a 2015).

11 Las nociones de pobreza extrema y vulnerabilidad son definidas a partir de los criterios de acceso de la población a dichas prestaciones.

Más allá que la cobertura del componente asistencial es sustantivamente inferior, por su operativa de acción focalizada que la del resto de los servicios sociales nacionales, su consagración como un eslabón permanente, aunque con orientaciones variables, supuso el reconocimiento político de situaciones sociales complejas que requieren de la atención estatal. Es así que la mayoría de las estrategias asistenciales (45%) presentan una cobertura micro, mientras que las de alcance mediano alcanzan el 15% del total de esa oferta. Por su parte, los programas de cobertura grande y masiva apenas representan el 5%, respectivamente, de ese tipo de iniciativas sociales (cuadro 3).

Cuadro 3
Cobertura de las prestaciones asistenciales

Alcance del programa	Cobertura	Frecuencia	Porcentaje
Micro	1-1000	18	45
Mediano	1001-10 000	6	15
Grande	10 001-50 000	2	5
Masivo	50 001 y más	2	5
	SD	12	30
		40	100
Total		40	100

Fuente: Elaboración propia basada en el Repertorio de Políticas Sociales (RPS), Mides (actualizado a 2015).

Una vez descritos algunos parámetros básicos de la oferta de las nuevas prestaciones de asistencia, corresponde considerar su dinámica de provisión en el marco del sistema de bienestar nacional. A tales fines, los programas asistenciales a cargo del Mides son ubicados en dos grupos de propuestas, indicativas de su modalidad de funcionamiento: *relacionales* y *singulares*. La categoría *relacional* hace referencia a iniciativas que pese a tener una orientación focalizada en poblaciones o situaciones específicas, su diseño contempla objetivos del sistema de protección y se estipulan formas de articulación con el conjunto de los servicios sociales. En cambio, las *singulares*, consisten en acciones puntuales que restringen su operativa únicamente al otorgamiento de los bienes definidos, sin concebir vínculos concretos con el resto de las políticas sociales. En otras palabras: las iniciativas de carácter *relacional* tienden a formularse en clave de planes nacionales (que incluyen una gama de medidas públicas articuladas), o en fines sistémicos (que involucran propuestas de diferentes sectoriales estatales con el propósito explícito de incidir en la modalidad de ofrecer bienestar), mientras que las propuestas *singulares* se constituyen estrategias que no trascienden el suministro de un bien público específico.

A continuación se presenta la distribución de protecciones asistenciales pertenecientes a ambas categorías analíticas (cuadro 4).

Cuadro 4
Alcance y articulación de las iniciativas asistenciales

Tipo de iniciativa	Cantidad de programas	En porcentaje
Iniciativas singulares	21	52,5
Iniciativas relacionales	13	32,5
S/D	6	15
Total	40	100

Fuente: Elaboración propia basada en documentos de programa y ficha técnica del Repertorio de Políticas Sociales (RPS), Mides (actualizado a 2015).

Como puede desprenderse del cuadro anterior, la amplia mayoría de las políticas asistenciales (52,5%) está diseñada solo para cumplir con sus objetivos particulares de corto plazo, sin buscar generar complementariedades con el esquema instituido de bienestar.¹² Solo un conjunto minoritario de estas intervenciones, apenas trece iniciativas correspondiente al 32,5% de esas protecciones, enuncian en sus objetivos la pretensión política de incidir y ampliar la agenda de temas que requieren de atención pública en pos de mejorar la distribución de bienestar existente. Es decir, estas últimas propuestas intentan promover líneas de cambio en el ‘edificio’ institucionalizado de las políticas sociales, ampliando y compartiendo los propósitos de protección. Entre esas estrategias públicas figuran el Plan Nacional de Juventudes, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, las Transferencias Monetarias Condicionadas (AFAM) en su versión de Plan Equidad, entre otros (Midaglia y Villegas, 2017: 21).

Teniendo en cuenta la caracterización general del nuevo componente asistencial —diversas ideas guías; operativa focalizada en múltiples problemas, baja cobertura, y sin un claro propósito de ensamblar las acciones de bienestar— resulta evidente que la provisión de estos bienes expresa una lógica de funcionamiento fragmentada, o mejor dicho, atomizada, en la cual una proporción significativa de las iniciativas se agotan o finalizan sus cometidos con la entrega de sus específicas prestaciones.

En ese contexto institucional, contemplando el papel del Mides, en tanto entidad aglutinadora y coordinadora de este tipo de políticas sociales, es pertinente considerar la coexistencia de programas respaldados en distintos *frames* de política, que se han adicionado sin una clara articulación en ese universo de protecciones, abriendo alternativas para producir desde ruidos hasta solapamientos en ese universo de intervenciones públicas. Se torna innegable que la posible generación de esos problemas institucionales de provisión social obedece a las

¹² Cabe señalar que ese universo (medidas sociales) se compone de prestaciones puntuales, tales como: refugios-habitación, tarjeta de alimentación, asistencia sanitaria para casos específicos, etc., y se anexan intervenciones que suponen formas especiales de trabajo social (seguimiento de familias, asesoramiento sobre servicios o trámites públicos, entre las más destacadas).

definiciones políticas y conceptuales sobre el núcleo de ideas que organizan estas nuevas políticas sociales.

Esta dinámica específica de protección se agrega a un esquema nacional de bienestar en el que deben convivir líneas clásicas de políticas sociales, sectoriales, universales y con cierto nivel de estratificación de los beneficios que distribuyen, con otras relativamente nuevas, focalizadas en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Los diferentes paquetes de prestaciones sociales requieren de articulaciones y coordinaciones para evitar o en su defecto minimizar la consagración de un Estado Social en el que predomine una lógica de amparo social dualizada entre públicos pertenecientes a distintos estratos económicos; segmentada entre bienes de diversas calidades; y descoordinada, tendiente a dispersar los esfuerzos realizados de inversión social (Antia *et al.*, 2013).

4.3. El relato institucional de la operativa fragmentada de la asistencia social

Con la finalidad de completar el estado de la situación de las políticas asistenciales, se exponen las opiniones de las autoridades encargadas de su provisión, poniendo énfasis en los *sets* de ideas implicados en sus discursos. En este sentido, es pertinente lo expresado por Campbell quien plantea que las ideas no son solo instrumentos puros en manos de poderosos actores sociales y políticos, sino que ayudan a construir las propias metas de los actores políticos (Campbell, 2004).

En líneas generales, y coincidiendo con el análisis realizado previamente en este artículo, existe un reconocimiento unánime entre los responsables de estas provisiones sociales, que su modalidad de distribución es claramente fragmentaria y en oportunidades se producen solapamiento de distinta índole (entre las propias prestaciones de asistencia o entre estas y las políticas sectoriales).

Ahora bien, más allá de esa visión generalizada sobre la operativa fragmentada, se ponen de manifiesto la existencia de énfasis diferenciales sobre el diagnóstico global de funcionamiento de esa área, mediante dos discursos con posiciones relativamente disímiles. Por un lado, para algunos de los entrevistados, esta modalidad de provisión es una característica de la oferta social nacional de los últimos treinta años, dada por la incorporación gradual de programas dirigidos a la pobreza y vulnerabilidad en distintos organismos públicos, sin parámetros claros de articulación y dispositivos de acción. Desde este discurso, se considera que la presencia del Mides como entidad coordinadora del campo social tendió a moderar esa lógica dispersa de intervención, aunque resta aún trabajo en ese rubro.

Por otro lado, una segunda línea discursiva agrupa a quienes consideran que la forma atomizada de la oferta asistencial también se expresa en las prestaciones a cargo de ese nuevo ministerio social, debido al funcionamiento simultáneo de programas, con pautas equivalentes de acción que abordan el mismo universo poblacional. No obstante, se alerta sobre los intentos políticos e institucionales unificadores de esas propuestas públicas.

Ahora bien, con independencia del legado de provisión heredado o fomentando en el presente, se identifica una gama de causas que inciden en la consagración de una operativa fragmentaria de distribución de este tipo de bienes sociales, que presenta un considerable grado de acuerdo entre las autoridades entrevistadas (cuadro 5). En primer lugar, se señala la ausencia de una visión política compartida sobre la manera de abordar los déficits de inclusión social o situaciones de inestabilidad económica, que produce serias dificultades en el armado de un paquete articulado (integral e intersectorial) de prestaciones de asistencia. Es de esperarse que los distintos núcleos de ideas que organizan estas intervenciones generen perspectivas políticas distintas acerca de la conformación de esta arena de política pública.

En segundo lugar, se identifica por causa adicional la tendencia de las agencias ministeriales clásicas a asimilar los problemas sociales a los parámetros tradicionales de intervención; en un formato sectorial y sin atender a particularidades en materia de vulnerabilidades específicas. De esta manera, las trayectorias vitales de los ciudadanos que se diferencian del ciclo promedio de desarrollo, parecen no tener lugar en el repertorio de las protecciones nacionales (tercera edad sin aportes a la seguridad social; jóvenes que no estudian ni trabajan; infancia en riesgo sanitario, etc.). Estos vacíos de provisión pública tienden a reforzarse porque las instituciones sectoriales del área social entienden que las poblaciones en condiciones socioeconómicas críticas no integran su nómina de beneficiarios. Es decir, las agencias clásicas proveedores de bienestar público no parecen contar con dispositivos específicos y capacidad institucional para administrar situaciones sociales que se inscriben en los límites admitidos por el sistema.

En tercer lugar, y con un importante reconocimiento entre los informantes, existen serios problemas en el funcionamiento de los espacios de coordinación interinstitucional convocados por la nueva entidad ministerial. Si bien al Mides se le adjudicó la tarea de coordinar la oferta asistencial, los ámbitos consagrados para esos fines, además de ser una novedad para el estilo sectorial de gestión estatal, no parecen disponer de suficientes incentivos y autoridad institucional para lograr el objetivo encomendado. Se destacan diferentes dificultades en lo operativo relativas a esas instancias.

Entre las dificultades, por un lado, una integración de escaso valor político-institucional, ya que los miembros participantes carecen de la suficiente autoridad para tomar decisiones, poniéndose de manifiesto la escasa jerarquización de las sectoriales de estas esferas de colaboración e intercambio. Por el otro, un obstáculo que refuerza las deficiencias de coordinación refiere a la ausencia de una fluida comunicación entre esos ámbitos, reproduciendo de alguna manera la lógica de provisión asistencial; es decir, los espacios parecen no conseguir diferenciarse de la dinámica de acción que asumen esas prestaciones, probablemente porque los acuerdos interinstitucionales son múltiples y variados, además inciden los diferentes estatus institucionales de esas instancias (nivel micro, meso y macro), a lo que se agrega la nítida diferenciación de ideas de protección orientadora de esos diversos paquetes de bienes sociales (universales-asistenciales).

Adicionalmente, en materia de coordinación se admiten motivos de índole operativa que impiden la complementación de las prestaciones sociales; los problemas se centran esencialmente en la falta de lineamientos políticos claros y de estímulos institucionales o económicos para invertir el tiempo funcional en actividades de articulación de las intervenciones, que se presentan de manera difusa. Interesa señalar que esta apreciación acerca de la coordinación se centra en la orientación de esa tarea, más que en el funcionamiento de los espacios institucionales que la enmarca.

Cuadro 5
Factores que refuerzan la fragmentación de la provisión de asistencia según autoridades

Factores	Frases indicativas
Ausencia de sólidos consensos políticos sobre la temática de pobreza y vulnerabilidad	“[F]altan ciertos acuerdos políticos más generales. No hay suficiente mandato político en estos temas [...]”.
Enfoque tradicional de las necesidades sociales	“[H]ay un entendimiento tradicional de las necesidades de las personas [...]. No se manejan escenarios heterogéneos, [...] situaciones especialmente complejas”.
Estigma de la población pobre o vulnerable	“[H]ay una creencia de pobres le corresponden al MIDES en el área que sea. [...] las sectoriales rechazan esta población. [...] Entonces no te queda otra que brindar ese servicio de salud, educación u otra competencia que debería estar a cargo de las sectoriales”.
Problemas con los espacios instituidos de coordinación de políticas	“[P]or integración de personas que no tienen poder decisiones [...]”. “[P]or falta de comunicación con otras instancias coordinadoras”. “[P]or falta de incentivos para coordinar con las sectoriales. [...] No es claro lo que está en juego”.

Fuente: Elaboración propia basada en la información de entrevistas en profundidad a encargados de prestaciones asistenciales, Mides (2017).

4.4. El rol de los ‘expertos’ en la nueva arena de política social

Si bien se han expuesto las principales causas que parecen reforzar el funcionamiento atomizado de la asistencia social, según los responsables de esa arena de política, se ha detectado un grupo específico de elementos estratégicos que contribuye de igual manera a afianzar esa dinámica de acción, y que por su relevancia académica y política merece un tratamiento pormenorizado. En este sentido, se hace referencia a los intereses políticos, burocráticos y técnicos.

Dentro del universo de actores, denominados como ‘expertos’, es posible identificar diferentes categorías. En este artículo se definen como ‘técnicos’ a aquellos

actores que poseen poder de decisión en definiciones claves del proceso político y basan su legitimidad –o parte de ella– en virtud de la posesión de credenciales técnicas. Por otra parte, los llamados ‘tecnó-políticos’ serían los productores de conocimiento con inserción y cercanía con los representantes estrictamente políticos (ideológicamente afines, simpatizantes partidarios, militantes, etc.); es decir, un experto con adscripción partidaria orgánica (Joinant, 2011; entre otros).

Finalmente, la burocracia se refiere a un cuerpo social formado por los funcionarios o empleados públicos que están a cargo de llevar a cabo la gestión diaria de los paquetes de políticas. La importancia de estos agentes se torna clave en un área como la de asistencia, que no cuenta con actores colectivos con capacidad de tornarse interlocutores (la pobreza carece de organización) en la definición de las líneas de protección y el núcleo de ideas que las sustentan. De este modo, mientras en otras arenas de política (salud, educación, trabajo, entre otras), los equipos técnicos deben negociar el marco interpretativo que guía la intervención pública con organizaciones socioeconómicas (gremios, corporaciones, sindicatos, etc.), la particularidad de la asistencia social radica en que los beneficiarios se constituyen en una nómina dispersa de ciudadanos, sin capacidad de actuar en conjunto y armar coaliciones políticas.

En consecuencia, los expertos se transforman en referentes esenciales para la definición de las ideas que estructuran la política asistencial. En otras palabras: la falta de actores colectivos inhibe la conformación de agendas asociadas a las demandas potenciales o latentes de los beneficiarios. En su lugar, los representantes políticos sin lugar a dudas, pero también los técnicos asumen el papel de intérpretes de las necesidades de las poblaciones en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. La falta de voz pública se sustituye por el conocimiento experto en ese campo social.

Además, el creciente poder de los técnicos en la provisión de protección se explica también por la progresiva complejidad de la actual estructura de necesidades y riesgos sociales, lo que demanda un creciente nivel de especialización para administrar nuevos problemas, a la vez que brindar respuestas adecuadas y financieramente sustentables.

Se advierte también la existencia de fuertes compromisos técnico-funcionales con las prestaciones asistenciales, que generan comportamientos y evaluaciones defensivas de los programas, que en oportunidades no alcanzan los resultados esperados. A esa situación se agregan, como frenos adicionales para revisar este grupo de políticas, que las modalidades de trabajo establecidas son intensivas en mano de obra técnica o burocrática, y por ende, la introducción de ajustes podría incidir en la reducción de los puestos de trabajo. Las intervenciones públicas en entornos de vulnerabilidad social requieren de apoyos expertos personalizados en acompañamiento, asesoramiento y revinculación con servicios públicos universales, que generen incorporaciones significativas de técnicos en el marco de esa arena de política pública.

Cuadro 6

Relación entre la operativa fragmentaria y el rol de los ‘expertos’, según autoridades

Principales razones técnicas	Frases indicativas
Poder del cuerpo tecnocrático por complejidad social	“[S]e ha generado mundo de tecnocracia” que tiene un vínculo muy importante con lo político. Hoy [...] dada la complejidad de los temas se necesita [...] un tecnócrata”.
Falta de actores colectivos	“[L]os intereses técnicos proliferan más en áreas donde no hay actores colectivos, como en la pobreza [...]. En aquellos lugares donde hay una asimetría grande de poder es en la que se propaga más la técnica”.
Estrecha vinculación con el programa	“[C]riterio de identidad con el programa [...]. Generan cierta apropiación con el tipo de intervención.”
Fuentes laborales	“[D]efienden los programas [...] porque son su fuente de trabajo”.

Fuente: Elaboración propia basada en la información de entrevistas en profundidad a encargados de prestaciones asistenciales, Mides (2017).

Por último, para cerrar las explicaciones en torno a la reproducción de una oferta asistencial fragmentaria, se identifica los clásicos intereses políticos centrados en la visibilidad pública en el fomento de intervenciones específicas, ya sea para la obtención de ganancias electorales o en sus carreras políticas. La incidencia habitual de este tipo de motivaciones políticas que trascienden a la arena de la asistencia social determinó que no se incluyera este punto en el cuadro anteriormente expuesto.

La identificación de una dinámica fragmentaria de estas prestaciones sociales y la admisión de diversas trabas políticas e institucionales para remover ese estilo de protección, no parece cercenar la discusión de alternativas correctivas tendientes a potenciar el esquema de bienestar nacional. Es así que se manejan distintas soluciones para mejorar la modalidad de distribución de este tipo de bienes públicos, que abarcan desde incorporación sostenida de instrumentos operativos de gestión (planificación estratégica), pasando por la revisión detallada de los espacios de coordinación de políticas sociales existentes y la adjudicación de recursos financieros para asegurar una operativa fluida, hasta la promoción de un cambio de la oferta asistencial de distinta envergadura. En este último plano, se considera la posibilidad de reorganizar estos bienes en un conjunto reducido de ‘grandes prestaciones’, estructuradas en líneas programáticas de intervención (extrema pobreza; poblaciones con vulnerabilidades específicas, incapacidad, desocupación, etc.), tendientes a simplificar las interpretaciones de las ideas guías y de los instrumentos de acción. En una versión más extrema, se considera la implantación de un sistema unificado de beneficios asistenciales, articulado por una única noción, aunque abarcativa, de ‘lo social’.

Más allá de la percepción de ‘ruidos’ o ‘fallas’ en la lógica de distribución de estos bienes públicos, se constata la vigencia de un discurso institucional común, relativamente positivo sobre la experiencia acumulada en este rubro. En esa visión se enfatiza el proceso de aprendizaje logrado desde la creación de la entidad especializada en temas de pobreza y vulnerabilidad. Además, se destacan los esfuerzos realizados para que las situaciones sociales extremas ganaran cierto reconocimiento en la órbita estatal y se le asignaran recursos financieros estables del presupuesto nacional.

La siguiente afirmación revela la perspectiva compartida entre los responsables de las propuestas de asistencia:

Sí, hay un avances, [...] pero por supuesto que hay distancia entre lo deseable y lo que realmente se consiguió [...]. El Estado se reformó pero no se revolucionó [...]. Los programas diseñados, más allá de que se organizaron de diferente manera, estuvieron enfocados hacia donde habían nuevos riesgos. Se intentó girar recursos financieros para ahí, pero la estructura básica del gasto uruguayo sigue más o menos permanente [...] centrada en la seguridad social típica (Entrevistas en profundidad, autoridades políticas del área de asistencia social).

Finalmente, para cerrar este análisis, es oportuno plantear que la consagración de un componente estable de asistencia social no modificó sustantivamente el sistema de bienestar del país en lo relacionado con la distribución del gasto público y la preeminencia de la gestión sectorial de los beneficios sociales. No obstante, corrigió los vacíos de intervención pública, asegurando la incorporación de grupos excluidos de la protección social pública. La institucionalización del componente de asistencia tendió a consagrar la responsabilidad estatal con relación a los problemas de esos segmentos más desfavorecidos de población, a la vez que se complementaba la arquitectura instituida de bienestar.

5. Consideraciones finales

El análisis realizado acerca del nuevo componente de políticas de asistencia en Uruguay (2005-2015), y su potencial complementariedad con el resto de los servicios sociales, en particular, los de orientación universal, evidencia dificultades debido a su operativa fragmentaria de distribución de bienes. Esa dinámica de provisión asistencial se explica fundamentalmente por la confluencia de varios *frames* de ideas sobre la pobreza y la vulnerabilidad, que ponen de manifiesto la ausencia de sólidos consensos políticos sobre el tratamiento de complejas situaciones sociales y, en consecuencia, de los dispositivos asistenciales a desarrollar y estabilizar.

Los distintos núcleos de ideas de esas nuevas políticas sociales se expresan en intervenciones focalizadas en múltiples problemas, en ocasiones solapadas; en la coexistencia de acciones puntuales (*singulares*) junto con políticas (*relacionales*), con cierta prevalencia de las primeras; y en la predominio de programas de muy baja cobertura, entre manifestaciones más destacadas del estilo de protección.

Además, se identifica otro conjunto de factores políticos e institucionales que refuerzan esta lógica dispersa de oferta pública, entre los que se destacan: la falta de un mandato político preciso de colaboración entre las agencias sectoriales del área social; problemas de los espacios instituidos de coordinación de política, carentes de suficiente autoridad institucional y recursos financieros para favorecer prestaciones articuladas; la prevalencia de un enfoque tradicional de las necesidades sociales; y el estigma de la población pobre o vulnerable, entre otras. Por último, se considera como un elemento estratégico, que adquiere una relevancia particular en esta arena política, puesto que el rol de los expertos tiende a modelizar y justificar las opciones de políticas asistenciales establecidas, frente a la debilidad organizativa de los beneficiarios.

Este artículo muestra que los *frames* tienen un papel importante en el fomento de cambios de las políticas públicas, en particular de las sociales, transformándose en una fuente relevante de modificación e innovación. No obstante, importa señalar que las ideas tienen una incidencia decisiva en determinadas condiciones institucionales y políticas. En consecuencia, factores relativos a quienes son los actores de peso en cada caso y cuáles son sus intereses, así como la presencia de obstáculos institucionales y políticos pueden socavar o promover alternativas de políticas concretas.¹³

Más allá de las particularidades de la provisión de la asistencia social, los marcos ideacionales que la sustentan y de intereses de los agentes políticos y técnicos involucrados en esa arena, cabe destacar que este nuevo componente de políticas sociales tiende a completar la arquitectura de bienestar uruguaya, ofertando protección a poblaciones que en escasas oportunidades recibió una atención pública estable. En este sentido, se incluyó en el esquema nacional de bienestar, bajo reglas de juego explícitas, a sectores sociales que se inscribían en los márgenes del sistema, recibiendo, en ocasiones, beneficios establecidos por criterios informales de distribución.

Cabe agregar que la estabilización de este núcleo de políticas, respaldado en un set variado de ideas de pobreza y vulnerabilidad, deja en evidencia que este tipo de problemáticas sociales se incorporó en la agenda pública de la región, incluida la uruguaya.

13 Esta definición de ‘institución’ está basada en la perspectiva del institucionalismo histórico (Hall y Taylor, 1996).

6. Bibliografía

- Antía, Florencia, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia (2013). "La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Número temático sobre Estados de bienestar en América Latina n.º 1, vol. 22: 171-94.
- Antía, Florencia, Fabricio Carneiro, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Belén Villegas (2017). "Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado". En Carmen Midaglia, coord. *Serie de Documento de trabajo*. Uruguay: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Recuperado el 16/8/2017 de <http://cienciassociales.edu.uy/institutode-cienciapolitica/wp-content/uploads/sites/4/2017/06/Coaliciones-y-bienestar2.pdf>.
- Atkinson, Robert & Davoudi, Simin (2000). "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities". *Journal of Common Market Studies* n.º 3, vol. 38: 427-448.
- Barbieri, Nicolás (2012). "A narrative-interactionist approach to policy change analysis. Lessons from cultural policy domain". Ponencia presentada en IPSA World Congress, Madrid, 8-12 July. Recuperado el 16/8/2017 de http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_17586.pdf.
- Béland, Daniel (2007). "The social exclusion discourse: ideas and policy change". *Policy & Politics* n.º 1, vol. 35: 123-139.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2010). *El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal. Recuperado el 16/8/2017 de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/S2010622_es.pdf;jsessionid=85C7B46BC82F52272ED6E599017A5645?sequence=1.
- Ferree, Myra, William Marx Gamson, Rucht Gerhards & Dieter Jürgen (2002). *Shaping abortion discourse: Democracy and the public sphere in Germany and the United States*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Filgueira, Fernando (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En Brian Roberts, coord. *Ciudadanía y política social latinoamericana*. San José: Flacso-Costa Rica/SSRC: 71-116.
- Goffman, Erving (1974). *Frame analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.
- Gough, Ian & Good Wood (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Hall, Peter (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

- _____. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*. University of New York n.º 25: 275-296. Recuperado el 16/8/2017 de <https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/CompPol-1993-Hall.pdf>.
- Hansen, Randall & King Desmond (2001). "Eugenic Ideas, Political Interests, and Policy Variance: Immigration and Sterilization Policy in Britain and the U.S." *World Politics*, vol. 53: 237-263.
- Joignant, Alfredo (2011). "Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las élites gubernamentales de la Concertación (1990-2010)". En Alfredo Joignant y Pedro Güell, comp. *Notables, tecnócratas y mandarines: elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Midaglia, Carmen y Marcelo Castillo (2014). "Cuando baja la marea: los cambios de las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI". *Revista Horizontes Latinoamericanos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, vol. 3: 13-37.
- Midaglia, Carmen y Milton Silveira (2011). "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay". En Carlos Barba Solano y Néstor Cohern, coord. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: Clacso/CROP: 225-251.
- Midaglia, Carmen Rafael Tejera (2016). "Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social". En Nicolás Betancur y José Miguel Busquets, coord. *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica, Montevideo*. Uruguay: Editorial Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Midaglia, Carmen y Belén Villegas (2017). "La asistencia social y su papel en la protección regional: el caso uruguayo". Número temático *Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America International*. Comparative Research Programme on Poverty -CROP. México D. F.: Siglo XXI Editores (en proceso de publicación).
- Midaglia, Carmen et al. (2017). "Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado". *Serie de Documento de trabajo*. Uruguay: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Recuperado el 16/8/2017 de http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/dols_icp/.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier & Joakim Palme (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. United Kingdom: Press University of Bristol.
- Moreno C., Juan C. (2008). "El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas". *Working Paper Series* n.º 9. Miami: Center for Latin American Studies/University of Miami. Recuperado el 16/8/2017 de <http://www.sitemason.com/files/h2QrBK/WORKING%20PAPERS%209.pdf>.
- Moser, Caroline (1998). "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies". *World Development*. United Kingdom: The World Bank n.º 1, vol. 26: 1-19.

- Rein, Martin & Donald Schon (1993). "Reframing policy discourse". En Frank Fisher & Jhon Forester, ed. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham. Duke University Press: 145-166.
- Rein, Martin & Donald Schon (1994). "Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies". *The Academy of Management Review* n.º 2, vol. 21: 576-579.
- Schmidt, Vivien & Claudio Radaelli (2004). "Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues". *West European Politics* n.º 2, vol. 27: 183-210.
- Snow, David, Burke Rochford Jr, Steven Worden & Robert Benford (1986). "Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation". *American Sociological Review* n.º 4, vol. 51: 464-481.
- Van Hulst, Merlijn & Dvora Yanow (2009). "The political process promise of policy framing". Prepared for ECPR Joint Workshops, Workshop 19: Studying the Political through Frame Analysis. Lisbon, 14-19. Recuperado el 16/8/2017 de <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/96237c13-b942-4199-a9da-4a629c9702fc.pdf>.

Documentos y páginas web consultadas

- Plan de Atención de la Emergencia Social [Panes]. Recuperado el 16/8/2017 de <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/36991/1/panes.-presentacion-de-diseno-de-evaluacion.-2005-2007.pdf>.
- Plan de Equidad [PEQ]. Recuperado el 16/8/2017 de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf.
- Repertorio Nacional de Políticas Sociales. En Observatorio Social/Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado el 16/8/2017 de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf.
- Observatorio Social / Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. Recuperado el 16/8/2017 de <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/>.