

# LOS RIESGOS DE LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN URUGUAYO: EL CASO DEL PROGRAMA JÓVENES EN RED

Sandra Leopold Costábile<sup>1</sup>  
Carolina González Laurino<sup>2</sup>

## Introducción

Este artículo es producto de un proceso de investigación financiado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>3</sup> uruguayo mediante un convenio con el Departamento de Trabajo

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales (con especialización en Trabajo Social) por la Universidad de la República (UDELAR) Magister en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil. Diploma de Especialización en Políticas Sociales por la UDELAR. Asistente Social Egresada de la UDELAR. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

<sup>2</sup> Doctora en Sociología y Ciencias Políticas (opción Sociología) por la Universidad de Deusto, España. Licenciada en Sociología egresada de la Universidad de la República (Udelar). Licenciada en Trabajo Social por la Udelar. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

<sup>3</sup> El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) –creado por Ley N° 17.866 del 21 de marzo de 2005– es el responsable de las políticas sociales nacionales, así como de la coordinación –tanto a nivel sectorial como territorial–, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos en las materias de su competencia.

Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en el período 2012-2014.

La investigación supuso el análisis de cuatro programas asistenciales del MIDES (Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías). En esta oportunidad se expone el resultado del análisis del programa Jóvenes en Red, que está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y sin inserción laboral en el mercado formal. Este programa inició su proceso de implementación en el primer semestre de 2012. Para ello se seleccionaron operadores, mediante la modalidad contractual de trabajadores independientes, mientras que, a los efectos de la gestión central del programa, se definió una Comisión Interinstitucional y un Equipo de Coordinación Técnico Central.

Esta exposición selecciona la etapa de diseño, gestión e implementación del programa Jóvenes en Red en el año 2012, delimitado al departamento de Montevideo, ya que la continuidad de la investigación en el año 2014 implicó una ampliación considerable de los objetivos del estudio y del trabajo de campo en todo el país.

## **1. Consideraciones metodológicas**

El diseño metodológico supuso el análisis de documentos internos del Ministerio de Desarrollo Social proporcionados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) de este organismo y la realización de entrevistas pautadas a los diseñadores, gestores y operadores sociales del programa Jóvenes en Red en Montevideo.

El trabajo de campo involucró la realización de veintiséis entrevistas, realizadas en el segundo semestre del año 2012 –cuando se iniciaba el proceso de implementación del programa– y distribuidas de la siguiente manera: cinco entrevistas a los responsables del diseño y la gestión a nivel central –una de la Comisión Interinstitucional y cuatro del Equipo de Coordinación

Técnico Central– y veintiuna entrevistas a los operadores sociales responsables de la implementación del programa distribuidos en ocho quipos de trabajo en territorio.

## **2. Precarización de la sociedad salarial y transformaciones en el sistema de protección social**

A partir de la profunda recesión económica de los años 70 y 80 del siglo pasado se conformó un escenario socio histórico favorable para el desenvolvimiento de una nueva reestructuración capitalista tanto en lo referente al proceso productivo como en relación a la regulación socio estatal. Al mismo tiempo que se abandonaron las orientaciones que vertebraron el modelo de regulación social de bienestar –pleno empleo, sistemas públicos de protección social, consumo de masas y ampliación de los derechos de ciudadanía en los límites del Estado-nación– y se recuperó al mercado como la matriz estructuradora de la vida social, se desarrolló un proceso de internacionalización del esquema productivo, asociación de capitales de diferentes nacionalidades y globalización del sistema financiero (ABREU, 1997).

A su vez, si se piensa en procesos sociales de larga duración, es posible acordar con la descripción del proceso de precarización de la condición salarial que Robert Castel (2010) desarrolla para explicar el cambio en el modelo de regulación del mercado del empleo en Francia, como una situación que atraviesa tanto al modelo de acumulación capitalista europeo como latinoamericano. El patrón de desarrollo que se procesó en América Latina a partir de la década de los ochenta generó, como una de sus manifestaciones, la desestructuración de la sociedad salarial, una sociedad en la que la mayoría de los agentes sociales construía su identidad, su estatus y su protección frente a los imprevistos en base a su inserción en el mundo del trabajo. (BARÁIBAR, 2007: 61)

Este proceso de desestructuración salarial trajo consigo el pasaje de un modelo de protección sustentado en seguros sociales

contributivos, basados en una relación de trabajo estable que asegura la protección social, a un modelo de protección asistencial, “no contributivo, selectivo, condicional”, primordialmente basado en la idea de dependencia y en la incapacidad de producir. Estas transformaciones, afirma Baráibar –tomando como referencia la bibliografía argentina– pueden sintetizarse “como el pasaje de la fábrica al barrio y anuncian “el ocaso del universo de los trabajadores urbanos y la emergencia del mundo comunitario de los pobres urbanos” (BARÁIBAR, 2007: 62,63).

En el cuadro de modificaciones macroeconómicas y sociales acaecido en las postrimerías del siglo XX, se conformó un nuevo paradigma de bienestar social. Las políticas sociales asumieron un carácter residual y subordinado a imperativos de disciplina fiscal, en tanto la conflictividad social se vio reducida a problemas de pobreza extrema y no a la producción y distribución de bienestar social entendida como generadora de ciudadanía. Al mismo tiempo que el mercado adquirió un papel central en la producción y distribución del bienestar social y se rechazó la intervención estatal en los mercados laborales, se concibieron sistemas de políticas sociales sustentados, fundamentalmente, en la privatización de los servicios sociales, la focalización en los grupos sociales definidos como los más vulnerables, la descentralización en la gestión y administración de los programas sociales y la participación de la sociedad civil en la provisión del bienestar (BARÁIBAR, 2005).

La mayor eficiencia del sector privado en la provisión de los servicios y la satisfacción del usuario fueron los argumentos utilizados a favor de la privatización de los servicios sociales, entendida como la transferencia al sector privado de determinados ámbitos de actividad económica o social que antes se hallaban bajo la responsabilidad del Estado (FLEURY, 1999).

A su vez, el gasto público social se focalizó en los sectores de extrema pobreza, por considerar que los servicios sociales universales implicaban un uso de recursos excesivo y desproporcionado, tanto como ineficiente. De esta manera, se entendió que se contribuiría a resolver la crisis fiscal, producida, entre otros motivos, por el desproporcionado gasto en las políticas

sociales. Por otra parte, se potenciaría la eficiencia y eficacia en la asignación de recursos, los que efectivamente llegarían a los más pobres y necesitados de la protección social. Además, permitiría identificar la heterogeneidad de la pobreza, facilitando el diseño de medidas específicas para cada segmento poblacional. Conjuntamente se dispusieron procesos de descentralización política y administrativa, que involucraron acciones de delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder político, de bases tributarias y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central a las regiones, Estados o departamentos, como a las ciudades y municipios. Al mismo tiempo se entendió que, de esta manera, se incrementaría la participación de la comunidad, cuestión que se plasmó en el involucramiento de la sociedad civil en la provisión del bienestar y en el incremento del voluntariado. Esta estrategia valoró que las organizaciones no gubernamentales tendrían la capacidad de instrumentar de manera más humana, eficiente y eficaz un conjunto de servicios para aquellos que presentaban dificultades para satisfacer sus necesidades en el mercado (BARÁIBAR, 2005).

Evidentemente, el mundo no se configuró como un lugar mejor a partir de estas transformaciones macroeconómicas y sociales y de la reedición de la vieja, aunque renovada perspectiva liberal, que direccionó el acceso al bienestar social en las coordenadas anteriormente indicadas.

Desde mediados de los años 90, las orientaciones neoliberales en la región promovieron “políticas de ajuste”, consustanciadas con la reducción de las funciones del Estado en la vida social y en defensa del libre juego del mercado. En el caso uruguayo diversas investigaciones identificaron una tendencia creciente de la pobreza en Uruguay, reconociendo una importante agudización en el año 2003, cuando la misma alcanzó valores hasta del 41% en la totalidad de la población del país.<sup>4</sup> En este sentido, puede afirmarse que la crisis del 2002 instaló la pobreza como un fenómeno generalizado.

---

<sup>4</sup> Cfr. UNICEF (2005) *Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo.

Las modificaciones de orientación y gestión brevemente reseñadas en el campo del bienestar social, fueron progresivamente sometidas a análisis y crítica dada la envergadura de los cambios y el severo cuadro regresivo que exponía la vida social.

En este sentido, el creciente “proceso de individualización de las protecciones”

—formulación con la que Robert Castel (2004: 91) nomina el carácter focalizado que asumen las protecciones sociales— constituye un componente sustantivo sobre el que reflexionar.

En tanto la visión neoliberal desechó el concepto de derechos sociales y le retiró responsabilidad al Estado en la resolución de la problemática social, la provisión de la protección social se desplazó de la responsabilidad colectiva a la individual. De esta manera, se desarrollaron enfáticamente estrategias de tratamiento localizado de los problemas sociales que, como indica Baráibar, retomaron “procesos de individualización del riesgo, psicologización de la pobreza, moralización y estigmatización” (BARÁIBAR, 2002: 52).

Con similar perspectiva, Adela Claramunt identifica problemas de diversa índole en el trabajo focalizado exclusivamente en los sectores de extrema pobreza. En este sentido, entiende que estas propuestas refuerzan el aislamiento, la estigmatización y la dependencia de los destinatarios de los programas sociales. Asimismo Claramunt afirma que estas iniciativas suelen desestimar la posibilidad de enfrentar y transformar la situación de privación, dado lo paradójico de los criterios clasificatorios que habilitan tanto la pertenencia como la desvinculación a ciertos programas, en tanto solo la preservación de la situación de extrema pobreza posibilita mantener la condición de beneficiario. A su vez, estas estrategias focalizadas contribuirían a generar redes sociales que, en virtud de su homogeneidad poblacional, estarían conformando verdaderas “islas de pobreza”, que no habilitan efectivamente la generación de soportes de proximidad, ya que todos los involucrados comparten las mismas condiciones de vulnerabilidad social (CLARAMUNT, 2010: 56).

Desde estos enfoques que analizan críticamente a las estrategias focalizadoras, se subraya el hecho de que la posibilidad de acceso a

la asistencia social quedó subordinada a la constatación de situaciones problemáticas particulares e individuos singulares, que se vuelven mensurables mediante mecanismos de acreditación de la pobreza, comprobación de ingresos y evaluación de las trayectorias biográficas de los sujetos. De esta manera, observa Baráibar, se abandonó la dimensión social de los problemas, poniendo en cuestión el desarrollo de una sociedad aseguradora que impulsaba una socialización en la que se borraba el juicio sobre los sujetos, al tiempo que se privilegian las características y motivaciones de los posibles beneficiarios (BARÁIBAR, 2002: 52).

A este proceso Castel lo denomina “movimiento de reindividualización”. Paradójicamente, afirma Castel, “se es más individuo cuando se puede disfrutar de soportes colectivos, cuando se cuenta con bases sólidas; cuando esto falta, se es un individuo por defecto”; en este caso –continúa– los sujetos se convierten en una suerte de “individuos desnudos”, que deben cargar “con el peso de sí mismos y de la conducción de sus vidas con recursos muy escasos” (CASTEL, 2004: 85-86).

Por otra parte, Baráibar advierte que la misma problematización que puede observarse con respecto a las iniciativas focalizadoras que individualizaron la conflictividad social, pueden extenderse a otra transformación decisiva de los dispositivos de intervención social que, para su accionar, delimitaron poblaciones homogéneas ancladas territorialmente. En este sentido, Baráibar en diálogo con la producción teórica de Castel, recuerda que la novedad de estas políticas incluyó algunas similitudes con la estructura tradicional de la protección cercana.

Para el solicitante [de protección social] se trataba siempre de hacer reconocer su pertenencia a la comunidad. Esta calidad de cercano lo inscribía en un sistema de dependencias tutelares, cuya función límite fue la “servidumbre parroquial” de las *poor laws* inglesas (...) Sin la mediación de los derechos colectivos, con la individualización del socorro y el poder de decisión fundado en el conocimiento recíproco que se otorga a las instancias locales, se corre el riesgo de que renazca la vieja lógica de la filantropía: promete fidelidad y serás socorrido (BARÁIBAR, 2002: 52).

Las modificaciones en las lógicas de protección social incluirán, de manera inverosímil, una visión del territorio que lo concibe como un lugar lleno de posibilidades y potencialmente integrador, en clara oposición a las perspectivas teóricas que, en igual período histórico señalaron, con preocupación, la instalación de una progresiva segmentación residencial, como resultado de la concentración geográfica de la pobreza.

Según Wacquant, cuatro lógicas estructurales alimentan la pobreza urbana a comienzos del siglo XXI: la creciente desigualdad en un contexto de avance y prosperidad económica global, la mutación del trabajo asalariado como resultado de un proceso que, al unísono, elimina puestos de trabajo bajo la presión de la automatización y la competencia laboral extranjera y conjuntamente dispone la degradación y la dispersión de las condiciones básicas de empleo, remuneración y seguridad social, la reducción y desarticulación de los Estados de Bienestar y la existencia de una lógica espacial caracterizada por la concentración y la estigmatización territorial. En relación a esta última, Wacquant identifica una serie de procesos socioespaciales, particularmente ejemplificados en el tránsito del gueto al hipergueto en la ciudad de Chicago, que posibilitan problematizar cierta visión idílica del territorio, que sólo parecería identificar en él, elementos favorecedores de integración social (WACQUANT, 2001).

El primero de los procesos señalados por Wacquant es la despacificación de la vida cotidiana, esto es, el proceso por el cual se filtra la violencia en el entramado del sistema social local. Un segundo proceso es la desdiferenciación social, aspecto que conspira contra el entramado organizacional del conjunto poblacional. El persistente desempleo —con la consecuente desproletarización de los residentes— más una severa privación material tienden además, a poner en marcha el encogimiento de las redes sociales y a socavar la instituciones locales. Un tercer proceso es la informalización económica, donde el trabajo asalariado es muy escaso para ser el anclaje principal de sus estrategias de vida. Por lo tanto se mezclan estrategias de trabajo informal, asistencia social y

actividades ilegales, lo que constituye el florecimiento de la economía informal (WACQUANT, 2001).

Ya hacia fines de los años 60 los barrios construidos a base de ocupaciones colectivas o individuales e ilegales de tierras comenzaron a desarrollarse convirtiéndose en una característica típica de las ciudades latinoamericanas. Sobre fines del siglo XX, la población proveniente de la reciente migración de áreas rurales deprimidas o expulsados por las propias ciudades que tienden a concentrarse, se asienta en los espacios no utilizados por la población formal, urbanísticamente residuales y ubicados en áreas periféricas de la ciudad. La generación de estas congregaciones informales, con características socioeconómicas muy definidas, promueve la segregación espacial de las ciudades y, al tiempo que se producía la autosegregación de las clases medias y altas, se imponía la segregación obligada de los pobres (SVAMPA, 2005; BARÁIBAR, 2007).

No obstante, es en este territorio, en el que se desarrollan los procesos identificados por Wacquant, donde el sujeto pobre sería invitado a movilizar sus propios recursos mediante programas sociales que ofrecían acompañamiento socioeducativo a cambio de la elaboración de un proyecto personal o familiar a través del cual, dicho sujeto, por sí mismo, tramitaría la salida de la situación en que se encontraba.

Políticas desconcentradas y descentralizadas, focalizadas y con participación de los beneficiarios, canalizan recursos a partir de una lógica de proyectos, lo que implica cursos de acción limitados en el tiempo y en el espacio (lo que también potencia el territorio) y la intención de luchar contra la pobreza en función de necesidades y de objetivos que deben ser definidos localmente y que deben desencadenar dinámicas destinadas a volver más autónomos a sus beneficiarios. Sin embargo, los proyectos de lucha contra la pobreza no permiten nunca que algo sea conquistado. Asociaciones y grupos de habitantes permanecen en una perpetua búsqueda de recursos que son distribuidos demasiado puntualmente para que puedan inscribirse en una dinámica de regularidad social (MERKLEN, 2005: 128-129 sintetizado por BARÁIBAR, 2007: 66).

“Lo territorial adquiere relevancia por defecto”, sostiene Baráibar, “al ser el lugar donde los pobres están”, luego de ser desplazados de la sociedad salarial que les permitía transitar por la ciudad y relacionarse con las protecciones sociales vinculadas al trabajo junto con los sectores medios.

Los nuevos modelos de intervención en territorio partieron del supuesto de la existencia de redes de solidaridad locales a las que los pobres accederían cuando no tienen ingresos, o cuando su ingreso es el mínimo indispensable para la subsistencia. Si bien esta apreciación es correcta, corresponde atender las advertencias de Merklen acerca de los límites de lo local. Por un lado, sostiene el autor, es preciso anotar que las regulaciones de la vida del barrio se realizan fundamentalmente fuera de éste. “La mayoría de las regulaciones de la vida social corresponden al dominio institucional, especialmente al Estado, incluso en las sociedades en que el Estado está poco presente” Por otro lado, la participación de los individuos en la sociedad no puede sustentarse únicamente en el nivel local. “Si el barrio puede constituir un territorio de inscripción, no puede bastar nunca para organizar por entero la vida de un individuo” (BARÁIBAR, 2007: 67-68).

No obstante esta última apreciación, las modalidades de intervención en territorio llevadas adelante por las disciplinas en ese contexto, pareció asumir una perspectiva teórico-metodológica que promocionó la movilización de los integrantes de una comunidad concreta para la resolución de sus problemáticas sociales, sin consideración de las variables estructurales que intervienen en las situaciones locales.

En este sentido, la convocatoria de la autora es a reflexionar acerca de las implicancias de la primacía de cierta visión romántica sobre el territorio que lo concibe como un espacio poblado de potencialidades, en el cual los pobres pueden desarrollar prácticas de autogestión que les permitirían salir de la pobreza (BARÁIBAR, 2007).

Por lo pronto, dada la relevancia adjudicada al territorio en la reorganización del bienestar social, parecería forzoso identificar con precisión, las posibilidades que efectivamente emerjan de esta

consideración, pero también, los límites de esta formulación que devino, en algún sentido, idílica.

Por otra parte, la restructuración neoliberal no solo reorientó el sistema de bienestar social desde la perspectiva de la focalización y la territorialización sino que, además, dispuso de reducidos recursos y soportes transitorios para el accionar de los servicios sociales, generándose un desfase entre la dimensión de las problemáticas sociales y las respuestas emitidas. Las demandas al Estado se incrementaron en el mismo momento en que se definió su progresivo retiro de la intervención en lo social y las políticas sociales ampliaron su carácter residual y transitorio al tiempo que se desarrollaban crecientes procesos de desmaterialización de las mismas. De esta manera, afirma Baráibar, en un período histórico caracterizado por severas condiciones de existencia de un amplio sector de la ciudadanía, las prestaciones sociales transitaron un doble proceso de “pérdida de sustancia”.

Por una parte, se desplazan hacia las coordinaciones, a transmitir información, a formas de cobertura cada vez más reducidas y más centradas en la palabra. Los diagnósticos y dispositivos para la intervención se vuelven crecientemente complicados y sofisticados, pero las intervenciones se simplifican enormemente, al punto que en realidad casi desaparecen. Por otra parte, se produce un “colapso” en las instituciones y servicios sociales públicos existentes. Estos no necesariamente dejan de existir o son privatizados, “simplemente” se desgastan (BARÁIBAR, 2005: 163).

De esta manera, continúa Baráibar, se produjo “un aumento de ventanillas (y atendidas por trabajadores sociales) abiertas para informar que no existen los recursos necesarios para responder a las diversas problemáticas planteadas” (BARÁIBAR, 2005: 163). En consecuencia la intervención social desmaterializada devino en múltiples y permanentes procesos de coordinación de palabra, ante la ausencia de materialidad concreta para disponer y gestionar en el ámbito de la protección social.

A su vez, vinculado a este proceso de desmaterialización de las políticas, es posible considerar la observación de Claramunt con respecto a la sobrevaloración de los aspectos subjetivos de los beneficiarios que se realiza en los dispositivos sociales orientados a la intervención en la extrema pobreza. A la ausencia de materialidad concreta o materialidad devaluada, se suma el riesgo de “psicologizar” los problemas sociales estructurales, responsabilizando a cada sujeto por las dificultades que expone su existencia (CLARAMUNT, 2010).

Las orientaciones sintéticamente aquí enunciadas –impuestas como resultado del cambio de modelo de desarrollo, que se inició a comienzos de los años 70 del siglo pasado y que se consolidó en las dos décadas siguientes– impactaron en el sistema de bienestar tradicional uruguayo. Los énfasis, en este caso, se dispusieron hacia la reformulación de la pauta universalista de protección, la incorporación de actores de la sociedad civil en la instrumentación de prestaciones sociales e incluso en el diseño o rediseño de las mismas y cierta valoración estratégica sobre el territorio, entendido como unidad de localización y escenario de implementación de las iniciativas sociales que mejorarían las condiciones de existencia de la sociedad en su conjunto (MIDAGLIA, 2009).

Más allá de la promoción hegemónica de una perspectiva que instaló y profundizó una estrategia de desarrollo orientada al mercado, Carmen Midaglia y Florencia Antía subrayan que, en Uruguay, a diferencia de otros países de la región, el período dictatorial no modificó sustantivamente la matriz de protección, ni propició una reducción del tamaño del Estado. No obstante, como resultado de la definición de nuevas pautas de asignación del gasto público, se resintió la calidad de los servicios sociales, esencialmente la concerniente a la seguridad social, salud y educación. De esta manera, concluyen las autoras, no se generó en este período, en el país, una transformación radical de las orientaciones ni del marco institucional del sistema de bienestar. Avanzados incluso los años 90, se procesaron una serie de transformaciones en las orientaciones y modalidades de gestión que conducirán a lo que Midaglia y Antía denominan “sistema híbrido”, entendido como un

modelo en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros de intervención estatal, a los que se suman nuevas prestaciones focalizadas que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de coparticipación público-privado, y a los que se agrega además, una significativa dispersión de los servicios al interior del entramado institucional público (MIDAGLIA y ANTÍA, 2007: 135).

Un breve repaso de las reformas introducidas e instrumentadas en Uruguay a comienzo de los 90 permite identificar por un lado, la instalación de los mecanismos de negociación salarial –Consejo de Salarios– que comenzaron a funcionar con el regreso a la democracia y dejaron de hacerlo, rápidamente, durante el primer cambio de gobierno, dando así inicio a un sostenido proceso de desregulación laboral. Por otra parte, se reformuló el clásico esquema de seguridad social, específicamente en lo relativo a las prestaciones de retiro, sustituyendo un sistema caracterizado por el monopolio estatal por otro de naturaleza mixta. En otro orden, se promovió la reforma educativa en los niveles primario y medio, en la que se destacan las modificaciones generales de la currícula y en la carga horaria en la enseñanza media, la expansión de la educación inicial a niños de 4 y 5 años, la introducción de programas focales para aquellos contextos socioeconómicos críticos (a través de las escuelas de tiempo completo) y la extensión de la formación de profesores en el interior del país. Por último, se dispuso un conjunto de programas y proyectos exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas a las vulnerabilidades de ciertos grupos etarios, especialmente los de los niños y los jóvenes. Cabe señalar que una proporción significativa de estas nuevas intervenciones se implementaron a través de asociaciones civiles u organizaciones sin fines de lucro (MIDAGLIA y ANTÍA, 2007).

A partir de 2005, el esquema de protección social experimentó nuevos cambios en Uruguay, con la puesta en marcha de tres medidas significativas en materia de bienestar: la recreación de los Consejos de Salarios, la creación del MIDES, entendido como el organismo coordinador en este campo y particularmente el desarrollo entre los años 2005- 2007 del Plan Nacional de Atención

a la Emergencia Social (PANES), cuyo componente de mayor impacto lo constituyó el Ingreso Ciudadano. El PANES se concibió como un programa transitorio, proyectado específicamente para funcionar durante dos años y focalizado en los sectores sociales de menores recursos, específicamente en el segmento considerado en situación de indigencia. Se estructuró en base a siete componentes: ingreso ciudadano, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, educación en contextos críticos –apoyo a escuelas, liceos y educación técnica–, empleo transitorio, mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios y casas de inquilinato, y alojamiento de personas en situación de calle (MIDAGLIA, 2008).

Midaglia y Antía reconocen en el gobierno iniciado en el año 2005 tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación a la reformulación del sistema de bienestar uruguayo: restaurador (Consejos de Salarios), innovador (PANES, Plan de Equidad, Salud y Reforma Tributaria) y de manejo cauteloso (Seguridad Social y Educación Pública). Para ambas autoras la dirección en que se disponen estos cambios tiende a reposicionar al Estado como un agente de protección social, regulando la fijación de las pautas salariales, administrando la provisión de bienes básicos, y responsabilizándose por la atención de las situaciones de extrema pobreza y vulnerabilidad. A esto se agrega la reforma tributaria, entendida como una política pública esencial en la determinación de las nuevas pautas distributivas del país (MIDAGLIA y ANTÍA, 2007).

Al finalizar la ejecución del PANES, se puso en funcionamiento el llamado Plan de Equidad, concebido como una propuesta de mediana y larga duración, orientado a incidir en la estructura de desigualdad vigente. En este sentido, el Plan se orienta a fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de todos los uruguayos. Si bien, en el comienzo de su implementación

se contempla con especial atención la situación de los grupos sociales más desfavorecidos, se entiende que el Plan de Equidad abarca sin embargo al conjunto de la población, en tanto que sus orientaciones y propuestas apuntan precisamente a reconfigurar el sistema de protección social en el marco del proceso de reformas sociales en curso. El Plan se conforma, por un lado con los componentes estructurales de la matriz de protección social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo: i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. A estos se suman los componentes específicos que conforman una red moderna de asistencia e integración social que se estructuran en un conjunto de siete medidas y estrategias de acción iniciales: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez), ii) seguridad alimentaria, iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia, iv) políticas asociadas al trabajo protegido, v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, GABINETE SOCIAL, CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, 2007).

Si bien, como indica Carmen Midaglia, la estructura de protección vigente mantiene su carácter “híbrido”, y es necesario disponer de esfuerzos políticos e institucionales para mejorar su “patrón de intervención”, el gobierno nacional parecería ubicarse en un contexto políticamente favorable para repensar la matriz de bienestar que tendrá vigencia en el Uruguay del futuro (MIDAGLIA, 2009: 19). A comienzos del siglo XXI, el país presenta mejoras significativas en la reducción de la pobreza e indigencia pero al mismo tiempo importantes segmentos de población se mantienen todavía en condiciones de severa dificultad social. La existencia de un segmento poblacional que se califica como el “núcleo duro” de la pobreza deja en evidencia que el

crecimiento económico no es condición suficiente para la mejora de la situación de todas las personas. Se requieren intervenciones estratégicas para observar que los beneficios del crecimiento económico, puedan efectivamente, distribuirse en toda la población. El Estado, en tanto poseedor de autoridad legitimada para la redistribución secundaria, es el principal actor a tomar decisiones en este sentido. Por ello, propuestas como la que aquí se analiza, puede ser considerada como una opción a tomar dentro de las referidas intervenciones.

### 3. Descripción del diseño del programa Jóvenes en Red<sup>5</sup>

El programa Jóvenes en Red constituye una iniciativa orientada a impactar en un sector poblacional identificado como un “núcleo duro” de pobreza y extrema vulnerabilidad social caracterizado – entre otros aspectos– por una débil e informal inserción en el mercado laboral y una débil vinculación y accesibilidad a los servicios esenciales.

De acuerdo al diseño de la Propuesta Jóvenes en Red elaborada en 2012, el programa está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. Combina un dispositivo de cercanía con talleres de formación y capacitación grupal asociados a la educación y a la capacitación para el empleo y promueve la participación de los beneficiarios a nivel de su comunidad local.

Para atender a este problema, el programa propone los siguientes instrumentos: (i) Dispositivos de cercanía sustentados en el acuerdo y el proyecto personal que involucra a los adolescentes y jóvenes y a sus familias, (ii) Talleres de formación para la educación, la recreación y la capacitación para el acceso al mercado laboral, (iii) Vinculación con instituciones educativas para promover la revinculación de los adolescentes al sistema y la flexibilización de los procesos de acreditación en instituciones de formación

---

<sup>5</sup> La descripción del diseño del programa Jóvenes está elaborada en base a la lectura del documento interno del MIDES, elaborado en el año 2012, de diseño del Programa Jóvenes en Red.

profesional, (iv) Procedimientos de intermediación para el empleo que priorizan a los jóvenes de 18 a 24 años, (v) Acuerdos con instituciones y organizaciones locales para la participación de adolescentes y jóvenes en actividades de la comunidad local, (vi) Apoyos económicos puntuales para la viabilización de las actividades acordadas con los participantes. (Propuesta Jóvenes en Red, 2012)

En el diseño de la Propuesta del programa 2012 se realiza una expresa consideración acerca de la complejidad problemática que debe abordar el Programa:

(Se) está ante un fenómeno que debe ser abordado en su complejidad, desde el momento que la información nos permite deducir que la situación de estos adolescentes y jóvenes no se debe principalmente a temas vinculados a la voluntad o interés de los mismos, sino que existen un conjunto de fenómenos estructurales que condicionan fuertemente la concreción de aspiraciones de desarrollo educacional y laboral

Si bien se reconoce que la situación de estos adolescentes y jóvenes no se debe principalmente a temas vinculados a la voluntad o interés de los mismos, sino que deviene como resultado de un conjunto de fenómenos estructurales, podría decirse que el programa está asociado a la modificación actitudinal y conductual de los beneficiarios. El diagnóstico del problema parte de la constatación empírica de la inactividad educativa y laboral de un porcentaje significativo de este grupo etario (14 a 24 años) en un contexto socioeconómico de pobreza. La tipificación de estos jóvenes bajo el rótulo de “NiNi” –ni estudian, ni trabajan– se introduce en los fundamentos del programa como si fuera teóricamente sólida para ser incorporada en un diseño oficial de política pública, aunque se reconoce su escasa conceptualización. En esta misma dirección cabe señalar que el diagnóstico presenta algunas categorizaciones, que dan sustento al programa que no son definidas con precisión. Ejemplo de ellas es la afirmación de que quienes no estudian ni trabajan tienen bajo nivel educativo, pero no

se especifica cuál es el punto por debajo del cual se configura esa situación.

En este orden de ausencias también se establecen prioridades en el desarrollo de la propuesta y estrategia de intervención del programa que no aparecen fundamentadas, como es el caso de privilegiar la formación profesional atendiendo la oferta en la educación técnica del país (Universidad del Trabajo del Uruguay-UTU). Si bien se explicita que la priorización, en este caso, constituye la direccionalidad de las demandas emergentes a nivel local hacia la educación técnica, previendo que una adecuación de la institución a la demanda en tiempo y forma, no se identifican los acuerdos institucionales que los fundamenten.

A su vez, también la exposición en lo que refiere al desarrollo de la propuesta y estrategia de intervención del programa, no explica debidamente por qué los programas deben ser integrales para lograr los resultados esperados, por lo tanto no queda explícita la relación lógica entre este supuesto y las decisiones de implementación que luego se asumen. Conjuntamente con la referencia a la integralidad del programa, se menciona un enclave territorial, descentralizado y local, como requerimientos para adecuar el programa a las necesidades, demandas y características de la población. Puede pensarse que esta perspectiva podría efectivizarse siempre y cuando los jóvenes y adolescentes encuadren en necesidades y demandas de estudio y trabajo porque el diagnóstico y la justificación formulados en el diseño de la Propuesta del programa 2012, no menciona en ningún momento, lo que la población objetivo proyecta por sí misma.

La respuesta que el programa plantea a la inactividad educativa y laboral es la movilización de recursos propios de los sujetos en situación de vulnerabilidad social y un acompañamiento personal para el proceso de modificación de actitudes y conductas individuales y familiares, el estímulo a la participación en actividades de capacitación y la promoción de la participación comunitaria. Se trata un programa de estímulo para la movilización de los propios recursos y activos de los adolescentes, los jóvenes y sus familias para la consecución de metas socialmente deseadas en

esta etapa de la vida como la educación y el trabajo. En este sentido cabría preguntarse, desde estos parámetros, si la situación de estos adolescentes y jóvenes no se produce por temas vinculados a la voluntad o interés de los mismos, ¿acaso la decisión de trascender dicha situación sí lo es?

#### **4. Consideraciones generales respecto a las entrevistas a los diseñadores y gestores del programa**

##### *4.1 Consideraciones respecto al diseño del programa*

El programa Jóvenes en Red es percibido como novedoso por los entrevistados debido a la conjunción de varios factores: la definición de programa prioritario, la coordinación interinstitucional, y el carácter personalizado de la intervención. Este último elemento resulta destacado en los relatos de los entrevistados a partir de lo que se percibe como el objetivo central de la propuesta: que cada joven o adolescente pueda pensar su proyecto de vida, modificar su rutina e insertarse en la educación y el trabajo formal. En este sentido, el programa concibe un diseño “para cada situación” y el despliegue de una metodología que califica de “a medida” para cada joven o adolescente, desde una perspectiva que parecería dar por sentada la posibilidad de diseñar e implementar una política ajustada a cada sujeto.

El programa es concebido por los entrevistados como un dispositivo que sale a la búsqueda de los sujetos para ligarlos con las protecciones sociales universales mediante la realización de acciones focalizadas. En este sentido, cabría problematizar esta vinculación que se expone linealmente entre lo focal y lo universal, en la medida de que es posible establecer la hipótesis de que a mayor focalización mayor es también la dificultad de los sujetos para transitar por los dispositivos universales. A su vez, al mismo tiempo que se enuncia, se desplaza este propósito de vinculación entre los dispositivos focales y los universales, en un esquema que

tiende a priorizar otros objetivos en el proceso de implementación del programa.

Aunque, como ya fue indicado, no se desconoce la existencia de factores socioeconómicos e institucionales en las situaciones vitales de los adolescentes y jóvenes, parecería predominar una perspectiva que finalmente comprende los cuadros de extrema vulnerabilidad social como resultado de carencias en el desarrollo de competencias personales y actitudinales, que limitarían las posibilidades de acceder y permanecer en los ámbitos educativos y laborales formales.

En consecuencia, parecería extenderse una visión naturalizada del deseo de estudiar y trabajar de los jóvenes y adolescentes, que solo requeriría de motivación, por un breve lapso de tiempo, para que la inserción educativa o laboral se produzca. En este sentido, la manifestación de la voluntad y el deseo del sujeto, habilitaría la elaboración de un acuerdo educativo entre el programa y cada joven o adolescente, donde se explicitan las metas individuales a alcanzar.

Dando continuidad a esta perspectiva, los contenidos previstos en el diseño del programa, privilegian aspectos informativos acerca de las propuestas y el funcionamiento del sistema educativo y del ámbito laboral. Promueven el acceso a espectáculos culturales y recreativos y el tránsito por experiencias de turismo social. Refieren además a la incorporación de “habilidades para la integración y participación social” que no parecerían trascender una formulación difusa que hace referencia al aprendizaje de “cómo moverse” en lo educativo y laboral.

#### *4.2 Consideraciones respecto a la implementación del programa*

El programa parece haberse previsto en su diseño con un alto componente de flexibilidad, que si bien resulta valorado por varios entrevistados, no deja de percibirse como fuente de desorientación por parte de los equipos operativos que no sabrían cómo dirigir con certeza su intervención.

En términos generales se identifican problemas de implementación como resultado de lo que se concibe como un desfase entre la concepción del programa, ágil y necesitada de capacidad de respuesta inmediata a cuestiones no siempre previsibles y una gestión estatal lenta y burocratizada.

También la falta de formación específica de los recursos humanos, acerca de los cuales discurren algunas controversias acerca de la modalidad de contratación, constituye un factor que impacta negativamente en la implementación del programa. Mayoritariamente la experiencia de trabajo de los operadores se ha desarrollado en instituciones y no parecería constituir, en la perspectiva de los entrevistados, un acumulado de experticia pertinente para acompañar los lineamientos operativos de esta propuesta, que debe generarse sus espacios en la comunidad y salir a la búsqueda de los jóvenes y adolescentes.

El proceso de implementación del programa estaría arrojando para la mayoría de los entrevistados una serie de dificultades en el entramado territorial e interinstitucional, entre las que destaca: desconfianza sobre la perdurabilidad de las nuevas propuestas de intervención, competencia por la delimitación de la población objetivo correspondiente a cada programa y por los recursos humanos convocados y carencias de información a la interna de las instituciones que conducen el programa, acerca de los alcances y la estrategia del mismo.

Particularmente, la definición de la población objetivo de cada línea programática parecería constituir un centro de debate, dado que se estaría percibiendo cierta superposición de la atención en la misma población. El hecho de que se esté produciendo esta repetición, trae consigo la interrogante acerca de la especificidad que aporta cada programa y habilita la interrogante acerca de por qué no se procedió a fortalecer las líneas programáticas de atención a jóvenes y adolescentes ya existentes, en vez de incorporar un nuevo dispositivo.

A su vez, varios entrevistados mencionan la existencia de un debate acerca de sí los programas definidos como prioritarios por el

MIDES<sup>6</sup>, deberían desarrollarse por separado o debería conformarse un solo programa con tres componentes, procurando unificar así, la matriz de prestación asistencial, que debe de ser efectiva para la población objetivo definida.

Por último el relato de varios entrevistados coloca la preocupación acerca de que efectivamente durante el proceso de implementación del programa se cuente con los recursos materiales que se requieran en el devenir del proceso de intervención. En este sentido, parecería enunciarse una legítima preocupación por la materialidad que alcanzará la política, al mismo tiempo que por la distinción de prácticas políticas clientelares.

### *4.3 Consideraciones respecto a la evaluación de programa*

Consultados acerca de los mecanismos de evaluación previstos para el programa, en general los entrevistados hacen referencia a los instrumentos de registro que se han elaborado: el formulario de ingreso y egreso y el reporte bimensual de la trayectoria del joven en el programa. Además describen una serie de instancias de trabajo, abocadas a la evaluación de manera permanente, que se desarrollan en diferentes espacios organizacionales del programa.

Algunos problematizan la primacía del dato “frío” en los contenidos a evaluar y sugieren la incorporación de aspectos cualitativos en los contenidos de la evaluación, aunque no se precisan las dimensiones a considerar, ni el alcance de las mismas.

## **5. Consideraciones generales respecto a las entrevistas a los operadores sociales que trabajan en el programa**

### *5.1 Consideraciones respecto al diseño del programa.*

---

<sup>6</sup> Se refiere al Programa Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo. Cercanías es un programa de trabajo interinstitucional con familias mediante una estrategia de proximidad y de desarrollo de cambios en la gestión institucional para dar respuesta rápida e integral a situaciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia. Uruguay Crece Contigo procura fortalecer los programas y acciones orientados a las familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años de edad, priorizando aquellas situaciones que presenten vulnerabilidad social y/o sanitaria.

En general, los equipos operativos, repican en sus discursos, el desarrollo de la situación problema que aborda el programa en los mismos términos que se expresa en los documentos institucionales de referencia y en el discurso de los responsables del diseño y gestión del programa. En este sentido, subrayan que Jóvenes en Red dispone su atención hacia los adolescentes y jóvenes entre 14 y 24 años que no están estudiando ni trabajando actualmente.

También es posible identificar varios discursos que entienden que la nota distintiva de este programa está dada por la proximidad del abordaje individual, aspecto también señalado por los responsables del diseño y la implementación de la propuesta. En este sentido, se destaca el trabajo “cara a cara” y la construcción de un “vínculo de cercanía” que conduce a la construcción del acuerdo educativo.

En lo que respecta a los objetivos y fundamentos del programa, algunos relatos parecerían distanciarse del objetivo de la inserción educativa y/ o laboral en términos efectivos, colocándose en la meta de que el joven y/o adolescente “transite un proceso “y se proyecte”. Frente a ello, parecería emerger la idea de que más allá de los logros efectivos, la tarea estaría “cumplida”, si los jóvenes y adolescentes “transitan un proceso”, logran “engancharse con algo” y “proyectarse”.

### *5.2 Consideraciones respecto a la implementación del programa.*

Al momento de efectuarse las entrevistas, la implementación del programa se encuentra en su fase inicial, abocada a difundir la propuesta a nivel de la población juvenil, así como en las organizaciones del entorno. Si bien en varios casos, aún no se ha completado el proceso de selección de la población, los operadores desarrollan una visión sobre la complejidad de la intervención, que se sustenta, fundamentalmente, en la adversidad y en el número de situaciones vitales de jóvenes y adolescentes con las que se encuentran.

Varios entrevistados valoran positivamente la necesaria dosis de imaginación, creatividad e innovación que el proceso de

implementación programática requiere. No obstante, introducen algunas preocupaciones en virtud del devenir de la implementación, aún muy incipiente al momento de realizarse este estudio. Entre ellas, se destacan: escaso contacto e intercambio a la interna del programa, irrupción de factores climáticos que afectan la posibilidad de recorrer el territorio, falta de acceso a los recursos materiales anunciados, dificultades de ubicación física y de traslado en el territorio y déficit de comprensión, a nivel institucional, del trabajo en red.

### *5.3 Consideraciones respecto a la selección de la población objetivo.*

Si bien existen criterios previamente definidos acerca de los requisitos de la población objetivo del programa, los operadores se estarían encontrando en el territorio con situaciones que califican de extrema vulnerabilidad social aunque no se ajusten a los criterios de selección del programa. En este sentido comienzan a plantearse excepciones para la atención.

Por otra parte, se observan inconvenientes en lo que tiene que ver con el listado proporcionado por la DINEM, en la medida de que no siempre parecería reunir información actualizada. Además, se señalan algunas controversias acerca de la inclusión en el programa, de jóvenes y adolescentes con discapacidad intelectual.

### *5.4 Consideraciones respecto a los recursos disponibles en relación a los objetivos planteados.*

En términos generales, la mayoría de los equipos plantean la necesidad de que se cuente con ciertos recursos materiales en el proceso de implementación del programa, al mismo tiempo que observan, con preocupación, la demora en su concreción. Algunos recursos se demandan como necesarios para el trabajo del equipo y otros suponen viabilizar acciones concretas con la población beneficiaria del programa. Ambos tipos de recursos se perciben demorados, constituyendo un centro de temor para los operadores, pues se entiende que podría inviabilizar las estrategias diseñadas.

### *5.5 Enunciaciões respecto al registro de la información.*

Varios entrevistados refieren a la elaboración de instrumentos de registro por parte de los propios equipos. Se han elaborado planillas de referentes, agenda de recursos comunitarios y planilla de entrevista. A su vez, los equipos se vienen entrenando con la DINEM en el uso de la plataforma, lo que aseguraría un manejo compartido de la información por vía virtual. Para algunos equipos la no resolución de insumos informáticos supondría un obstáculo para el uso de este tipo de registro.

### *5.6 Consideraciones respecto a la relación con el programa a nivel central.*

Los equipos territoriales realizan consideraciones diversas acerca de su relacionamiento con el equipo central de gestión del programa. En este sentido existe diversidad de opiniones con respecto a la proximidad o lejanía con la que se percibe el acompañamiento desde la órbita central del programa. Si bien algunos operadores afirman “no estar solos”, otros señalan no desconocer que el apoyo está, pero entienden que se ubica a distancia. En este caso, sugieren que la relación entre el equipo de gestión central y los operadores de territorio, debe ser revisada y reorientada en el sentido de obtener un diálogo mayor y más frecuente.

También al respecto de la supervisión se señala que la misma debe trascender aspectos operativos y abocarse, más significativamente, al seguimiento y construcción del equipo de trabajo. Se observa una valoración positiva acerca de la definición de poder contar con referentes temáticos del programa.

### *5.7 Enunciados respecto a dificultades y potencialidades del programa.*

En lo que refiere a las potencialidades del programa, resultan valorados tanto aspectos del diseño como de la implementación de la propuesta. En este sentido, resulta percibido como una fortaleza, el diseño flexible con el que se concibe el dispositivo y su accionar. Esto convocaría a la iniciativa e innovación de los operadores,

quienes tendrían la posibilidad de actuar en el territorio con niveles significativos de autonomía.

No obstante esta afirmación, corresponde señalar que desde la perspectiva de los entrevistados, este es un factor que, al mismo tiempo que se visualiza como potenciador, puede oficiar de obstáculo en la medida de que los operadores pueden resultar expuestos en solitario a las exigencias que coloca la intervención.

Similar comentario, amerita la valoración favorable que, en general, se realiza de la propuesta de abordaje en territorio orientado al trabajo en red y a la potenciación del uso de los recursos locales. Al igual que sucede con el componente de flexibilidad del diseño del programa, el proceso de implementación en territorio es valorado positivamente, pero estaría exponiendo dificultades múltiples en lo concerniente a las coordinaciones interinstitucionales.

En algunos casos las instituciones conocen la propuesta de Jóvenes en Red y la reciben con notoria disposición al trabajo conjunto, en otros, el desconocimiento, tanto de las instituciones, como de la población en general, opera como dificultad para la concreción de los requerimientos de la intervención. En este sentido, se observa cierta debilidad en lo que refiere a la gestión de las articulaciones institucionales, que se entiende, debió gestionarse con anterioridad, centralmente el programa. Esta ausencia parecería obligar a los equipos en el territorio a realizar, con proximidad pero también con informalidad, una tarea que, se entiende, compete a la unidad de gestión.

Por otra parte se considera que otra de las mayores fortalezas del programa son los equipos operativos. Sobre ellos se señala, que en general, poseen conocimiento de la población y del territorio en el que deberán actuar. Se valora positivamente su conformación multidisciplinar, así como algunos componentes actitudinales de sus integrantes, tales como: frontalidad, honestidad, disponibilidad, esfuerzo, voluntad y compromiso.

Al mismo tiempo, los operadores señalan cierta tensión en la relación laboral que mantienen con el programa. Si bien por un lado se valora la retribución salarial, por otro, se manifiestan reparos con

respecto a la modalidad contractual y a las condiciones en las que se desarrolla el trabajo. En este sentido se menciona la dificultad de no poder contar con un espacio físico de referencia, propio del programa, exceso de tareas por parte de los operadores, que llevaría a extender las jornadas laborales más allá de los límites contractuales, recursos humanos escasos para atender el número de población que se pretende abarcar y las exigencias operativas del programa y reducidos espacios de colectivización entre los equipos que posibiliten intercambiar aciertos e inconvenientes del proceso de implementación.

Si bien el programa parecería haber sido anunciado con una amplia disposición de recursos materiales —y esto ha sido valorado como una fortaleza de la propuesta— los operadores observan “con temor” que la “llegada” de los mismos aún no se ha concretado y no se sabe “cuando van a llegar”. Con ello se hace referencia a los recursos necesarios para el funcionamiento del programa, así como a la concreción de puestos laborales específicos o cupos en centros educativos previamente acordados.

En este sentido, varios entrevistados coinciden en que el desarrollo de la gestión estatal, que generalmente no acompaña en tiempo y forma, los requerimientos y necesidades de los jóvenes y adolescentes y tampoco de los equipos operativos, constituye una dificultad de implementación del programa. Como consecuencia se incrementaría el descreimiento de los usuarios en las propuestas de atención, con la consiguiente afectación de las metas planteadas.

Por otra parte, se introducen desde los operadores, algunas tensiones que recorren el programa y disponen interrogantes acerca de la posibilidad de impacto de la intervención en las condiciones materiales de existencia de los involucrados, así como sobre la disposición y las condiciones de las instituciones educativas para albergar a los jóvenes y adolescentes del programa y la viabilidad de que los sujetos transiten de los dispositivos focalizados a los universales o en su defecto se configuren dispositivos paralelos.

### 5.8 *Propuestas de los operadores en relación al mejoramiento del programa*

Dado el reciente inicio del proceso de implementación del programa, los operadores realizan pocas sugerencias en lo que respecta a su mejoramiento. En este sentido, la evaluación del programa parecería constituir una temática de interés y, si bien algunos entrevistados manifiestan desconocer los instrumentos con los que se realizará la evaluación, otros sugieren introducir una perspectiva cualitativa que atienda las particularidades de los procesos de los jóvenes y adolescentes. A su vez, se recomienda introducir la participación de los diversos actores involucrados en el programa, incluidos los jóvenes y adolescentes.

En otro orden temático, se entiende que, para el proceso de implementación del programa, la tríada diseñada originariamente para el trabajo en territorio es insuficiente para dar cumplimiento a las tareas asignadas, por lo que se recomienda reorganizar el trabajo operativo, atendiendo la incorporación de un número mayor de operadores y un funcionamiento en parejas.

Asimismo se sugiere la incorporación de espacios de intercambio colectivo entre los equipos actuantes. En esta misma dirección, se menciona la necesidad de propiciar instancias de reflexión acerca de las acciones que se realizan en campo. Particularmente, en algún caso, se valoró positivamente el espacio de entrevista que demandó este estudio, como una instancia para pensar en ello. A su vez se recomienda realizar una devolución de los hallazgos obtenidos en este estudio.

## **6. En suma**

El diseño del programa parte de una situación problema identificada como la desafiliación al sistema educativo y desvinculación al mercado laboral de adolescentes y jóvenes pobres entre 14 y 24 años. (PROPUESTA JÓVENES EN RED, 2012)

El programa ha definido criterios de tipificación de la población objetivo, no obstante, el proceso de implementación posibilita

identificar grupos poblacionales no previstos, como es el caso de los discapacitados, o la recurrencia a la excepcionalidad ante situaciones no del todo acorde a los criterios establecidos, pero que el equipo operativo entiende pertinente incluir. Por otra parte, también se identifica población que requiere, desde la perspectiva de los operadores, el pasaje por otros dispositivos de atención previos al ingreso en Jóvenes en Red. Este conjunto de situaciones parecería sugerir la necesidad de precisar el alcance efectivo del programa con respecto a la población objetivo en consideración.

Si bien la inserción educativa y/ o laboral constituye el objetivo central del programa, se observa un desarrollo discursivo por parte de los entrevistados –con prescindencia de su función en el programa– en el que se privilegia que cada joven o adolescente pueda pensar su proyecto de vida, transitar un proceso y modificar su rutina. Frente a ello, parecería emerger la idea de que más allá de los logros efectivos, la tarea estaría “cumplida”, si los jóvenes y adolescentes “transitan un proceso”, logran “engancharse con algo” y “proyectarse”.

En este sentido, cabe formular la interrogante acerca de si el programa estaría renunciado en su proceso de implementación a sus objetivos fundacionales y a su vez, si así fuera, ¿qué componentes darían sustento a un proyecto vital con prescindencia del estudio y el trabajo? ¿Acaso el diagnóstico que hace el programa es que algunos jóvenes y adolescentes tienen deseos de hacer ciertas cosas que no consiguen implementar y, en ese sentido, el programa contribuiría a su realización? ¿A qué contenidos se supone, corresponden esos deseos?

Por otra parte, el programa concibe un diseño de cercanía “para cada situación” y el despliegue de una metodología que califica de “a medida” para cada joven o adolescente, desde una perspectiva que parecería dar por sentada la posibilidad de diseñar e implementar una política ajustada a cada sujeto.

No solo podría afirmarse la imposibilidad de viabilizar tal propuesta, sino que además, el resultado de este accionar a medida para cada uno, parecería conducir a una notoria individualización de

la dificultad social a la vez que reduce la población objetivo a una mínima proporción de jóvenes uruguayos en la misma situación.

Desde esta perspectiva la situación se revertiría mediante la puesta en práctica del proyecto personal, objetivado en el acuerdo educativo entre el programa y cada joven o adolescente y en donde se explicitarían las metas individuales a alcanzar en el tiempo acotado que ha establecido el programa para su intervención. En este caso ¿cuál sería exactamente el diferencial que hace que los que están en peores situaciones, logren sus objetivos en el corto plazo?, ¿la cercanía sería?, ¿el trato personalizado?, ¿o una excesiva confianza en los procesos internos de cada sujeto en clara perspectiva psicologizadora del problema social?

Parte de esta lógica de individualización de la dificultad social, también puede observarse en el diseño de una estrategia que, cuando piensa la vinculación entre el joven y/o adolescente con la institución educativa, coloca el esfuerzo y las modificaciones conductuales en el primero, y solo reclama, en el segundo, la habilitación de cupos disponibles, no siempre alcanzables.

Parecería ser que la intervención prevista se dispone exclusivamente sobre el sujeto y no sobre una institución que, según se afirma “no funciona para todos”. Si esto es así ¿qué elementos garantizarían la reinserción?

En suma, aunque el programa no desconoce, en su diseño, la existencia de factores socioeconómicos e institucionales en las situaciones vitales de los adolescentes y jóvenes, parecería predominar una perspectiva que finalmente comprende los cuadros de extrema vulnerabilidad social como resultado de carencias en el desarrollo de competencias personales y actitudinales. Esto aparecería como limitación a las posibilidades de acceder y permanecer en los ámbitos educativos y laborales formales.

En lo que respecta a la implementación del programa, es posible destacar la mención que hacen varios entrevistados acerca de las dificultades de acceder a los recursos materiales previstos por el programa, por lo pronto en los tiempos y en la calidad, que la práctica los viene requiriendo. Puede observarse que varios entrevistados refieren a esta situación, reconociéndose en ella con

“temor” por los efectos que los anuncios no “cumplidos” pueden ocasionar.

En este sentido, puede pensarse que la debilidad para acceder a los recursos materiales, cualquiera ellos sean, desplaza la intervención a un uso privilegiado, sino exclusivo, de la palabra. Esto conlleva el riesgo, entre otros, del énfasis moralizador que puede asumir la política social, entendida como una intervención orientada a la modelación conductual de los sujetos, según parámetros sociales definidos como correctos, y con prescindencia de sus condiciones materiales de existencia. Esta cuestión resulta por demás ilusoria si se considera la perdurabilidad y la potencia del accionar institucional que requiere la construcción de sujetos disciplinados y se la coteja con la acotada intervención en el tiempo de Jóvenes en Red y los limitados alcances y calidad, que puede asumir la inserción educativa y/o laboral promovida por el programa.

Otro aspecto destacado por los entrevistados refiere a la valoración favorable que, en general se tiene de la flexibilidad del diseño del programa, que otorgaría cierta autonomía para la implementación de la intervención, valorada positivamente por los operadores.

Asimismo, se reconoce la existencia de otros dispositivos pensados para revincular a los jóvenes con el trabajo formal y el estudio existentes en el país. ¿Cuál es el objetivo que se plantea con la generación de un dispositivo parecido a los ya existentes? ¿Cuál es el vacío que se busca llenar? Quizás sería conveniente aprender de las limitaciones probadas en programas similares para fortalecer los dispositivos ya existentes para atender a este sector poblacional.

## **7. Consideraciones finales**

En el marco de las coordenadas de época que se han expuesto, en las que se despliegan sustantivas transformaciones macro sociales y de orientación en la gestión de la cuestión social, de manera coincidente, algunas perspectivas teóricas subrayan la

existencia de crecientes procesos de individualización en la vida social. Pero mientras los teóricos de la modernidad reflexiva enfatizan que el proceso de individualización –resultado de una mayor reflexividad– libera al sujeto de condicionamientos sistémicos o determinaciones institucionales, habilitándole una amplia libertad biográfica, (BECK, 1996, 1997; GIDDENS, 1994, 1995; LASH, 1994; LUHMANN, 1992) otros señalan el carácter deficitario de dicho proceso, reconociendo el desarrollo de un individualismo negativo como resultado de la fragilización de los soportes colectivos, que afecta a los sujetos más vulnerables y los coloca en una perspectiva de severa dificultad social para la producción y reproducción de sus vidas (FITUSSI y ROSANVALLÓN, 1997; CASTEL, 2004, 2010; DUBET, 2011; MERKLEN, 2013)

En relación al proceso de liberación de los sujetos respecto de la estructura, que caracteriza esta fase de la modernidad según sus autores, Beck argumenta que el “férreo estuche” de la estructura de roles de la modernidad industrial se derrumba “en la decisión de los individuos” que son los “vencedores y los perdedores de la modernización reflexiva” (BECK, 1996: 229). “Dicho de otro modo: los efectos colaterales suponen la liberación de los individuos del enjaulamiento de las instituciones, en este caso, significan el renacimiento de conceptos tales como acción, subjetividad, conflicto, saber, crítica y creatividad” (BECK, 1996: 229).

No obstante, en un contexto de creciente complejidad e incertidumbre, los individuos, advierte Beck, carecen de la posibilidad de tomar decisiones fundadas y responsables, considerando las posibles consecuencias (1997).

De esta manera atiende Beck a lo que llama los “efectos colaterales” del desarrollo de la sociedad industrial, señalando que no pueden ser atribuidos a decisiones conscientes y responsables tomadas en un marco de calculabilidad, ya que sus consecuencias sólo se hacen visibles desde la perspectiva de la sociedad del riesgo. Esta “modernización de la modernización” privilegia “el arte de la autoconstitución” del sujeto, transformando “la esclerosis

organizadora” de la sociedad industrial en una sociedad de individuos (1996).

En esta ponderación de consecuencias y riesgos de la propia acción, el individuo pasa a ser una obra de autoconstrucción que lleva a la práctica un particular “estilo de vida” seleccionado en un contexto de la pluralidad de opciones (GIDDENS, 1995). En el planteo de Giddens, la tarea de construcción autobiográfica es una tarea del individuo moderno, independientemente de la clase social a la que pertenezca. Por eso, las opciones y decisiones que cada individuo desarrolle a lo largo de su vida, llevan implícitas las consecuencias de su acción u omisión, tanto las deseadas y previstas, como las consecuencias no deseadas e imprevistas por él (GIDDENS, 1995).

El discurso del individualismo positivo y la celebración de las posibilidades ilimitadas que ofrece la autoconstrucción biográfica a través de un proceso de autonomía informada, son cuestionadas por el contrapunto que ofrece el individualismo negativo mediante una lectura crítica de este proceso de liberación individual frente a la estructura. Explicando la dinámica del proceso transformador de la sociedad contemporánea, Castel sostiene que en el apogeo del capitalismo industrial, la inscripción del trabajador en su condición salarial implica su afiliación a colectivos. En este sentido explica que en el capitalismo industrial se produce un proceso de “*desindividualización* progresiva de las relaciones de trabajo” que se sostiene en paralelo al “reconocimiento de la significación colectiva del valor trabajo” (CASTEL, 2010: 24).

Se trata, dirá Castel, de una “*exhortación a ser un individuo*” libre del peso de las estructuras y “controles burocráticos, jurídicos y estatales”, que se dirige a los ganadores de estas transformaciones. Sin embargo, “el remolino del cambio” deja afuera a otras “categorías de individuos” que no poseen “los “*capitales*”, en el sentido de Bourdieu, o de los soportes o los recursos de base, como se le quiera llamar a esas condiciones requeridas para “hacer frente positivamente a la novedad” (CASTEL, 2010: 25).

En este proceso, aparece una nueva percepción del individualismo celebratorio que llega a su fin. De acuerdo a Fitoussi

y Rosanvallón, “en una perspectiva histórica, es innegable que la individualización ha sido, en parte una historia de emancipación”. (1997: 37). No obstante, sostiene, “lo que había aparecido como un espacio de progreso y liberación” (...) “tiende a ser acompañado de un doble destructor”, que puede advertirse “en múltiples ámbitos”. (1997: 37)

La libertad ya no debe solamente conquistarse. Paradójicamente, se convierte en un pesado imperativo. “Sea autónomo”, “sea responsable”: en lo sucesivo, estos llamados son órdenes y terminan por hundirnos en lo que los psicólogos llamaron un *double bind*, una forma de vínculo contradictorio con las personas y las cosas. Al mismo tiempo, la individualización-emancipación se acompaña con una individualización-fragilización. Todo se hace más indeterminado y cada uno debe organizar su vida de manera más precaria y más solitaria (FITOUSSI y ROSANVALLÓN, 1997: 39).

El cuestionamiento de Castel a la actitud celebratoria de la individualización resulta sumamente sugestiva a la hora de analizar la ampliación de la política asistencial del tipo de las transferencias condicionadas, hacia este modelo de programas sociales que propone elaborar un “proyecto de vida” a quienes están más excluidos de la estructura social, y que se pueden considerar el núcleo duro de la pobreza, es decir, los excluidos de los excluidos. Parecería, dirá Castel, que se les pide “mucho a los que tienen poco –y a menudo más que a los que tienen mucho–”, atribuyéndoles la responsabilidad de salir de la situación en que se encuentran (CASTEL, 2004: 92).

Las implicancias teóricas de este planteo son considerables, ya que, si es el individuo, quien con su propio esfuerzo debe salir de la situación de precariedad, se está presuponiendo que es suya la responsabilidad de su propia miseria, cuestión ya señalada previamente, en tanto supuesto sustantivo de las transformaciones acaecidas en el sistema de protección social.

Con la exigencia de la elaboración de un proyecto de vida que habilite a los pobres a salir de la situación de pobreza, se está

diciendo que pueden lograr salir de una situación que es estructural, con su propio esfuerzo. Este planteo parece poner entre paréntesis las consecuencias excluyentes del sistema capitalista y adscribir las prácticas de la teoría liberal de que todo es posible de ser logrado mediante el esfuerzo individual. Asimismo implica un renunciamiento a la actuación del Estado como generador de mecanismos de protección social que, en la perspectiva de Castel, son los que permiten justamente la construcción de un proyecto de vida, a partir de la resolución de ciertos riesgos sociales.

Es posible considerar que los programas focalizados y centrados en una modalidad de intervención en cercanía como el que aquí se describe, desarrollen elementos que los aproximen a las *políticas de individuación* o *políticas del individuo*, entendidas como una constelación de intervenciones públicas que se centran en la producción del sujeto individual e “intentan comprometer a toda persona para que se asuma al mismo tiempo como un sujeto activo y responsable” (MERKLEN, 2013: 46).

Según Merklen, estas políticas tienden a *movilizar* a cada sujeto – he aquí el sentido último de la categoría de *activación*– con el propósito de que puedan visualizar su cuadro de dificultad, establecer los objetivos para superarlo y diseñar la estrategia más adecuada para alcanzarlo. Todo ello desde un modelo metodológico, que el autor califica de *copresencia*, y que asocia a usuarios y operadores en la realización de las tareas antes mencionadas.

Cada uno no hace más que seguir su proyecto y lo importante es que haya identificado bien su terreno, que tenga la idea más clara posible de proyecto y que se adentre en lo social lo mejor pertrechado posible para enfrentar cualquier eventualidad. (MERKLEN, 2013:78-79)

Para la implementación de estas políticas, continúa Merklen, se recurre a medidas como el acompañamiento, la ayuda personalizada, la proximidad y la orientación. De esta manera se pretende que los sujetos trabajen sobre sí mismos para reactivar la voluntad individual y devengan así, responsables de su cuadro vital.

Las acciones que procuran el *empoderamiento*<sup>7</sup> de los sujetos constituyen, desde la perspectiva de Merklen, una muestra evidente de esta concepción.

“La idea misma de integración social es ajena a las políticas de individuación”, afirma MERKLEN (2013:78), dada su inspiración liberal que, al mismo tiempo que ignora la existencia de una estructura o sistema social, coloca al sujeto como actor responsable de su propia vida, bajo obligaciones de activación. Estos requerimientos conducen a los sujetos más vulnerados y *menos pertrechados para enfrentar cualquier eventualidad* a unas exigencias a las que no pueden responder ya que carecen de los medios necesarios para ello. Sin embargo, concluye Merklen para las políticas de individuación no hay deuda social con los más desfavorecidos, sino solo individuos que deben activarse y hacerse cargo de sí mismos.

El programa Jóvenes en Red se desarrolla en un contexto de cambio de rumbo en materia de bienestar en el país, caracterizado entre otros aspectos, por la recuperación de la intervención del Estado en la materia, en tanto se asume que las situaciones de pobreza e indigencia no pueden resolverse exclusivamente en el mercado, sino que requieren de la intervención estatal (MIDAGLIA, 2012).

A su vez, como ya fue indicado, es concebido como propuesta asistencial que debería actuar como puente hacia los dispositivos universales, específicos y el mercado formal de empleo. Las referencias empíricas de este estudio posibilitaron identificar dificultades múltiples para la concreción de este propósito, lo que propiciaría una intervención programática centrada en el trabajo con los usuarios, en detrimento del accionar sobre la oferta de bienes y servicios sociales.

Si bien puede considerarse que los programas focalizados analizados –tal cual han sido definidos y en el marco de las

---

<sup>7</sup> Merklen recuerda que este término surge en los Estados Unidos en los años sesenta del siglo pasado, como una expresión que originariamente refiere al poder de decidir, de participar y de resistir de las comunidades más desfavorecidas y violentadas por políticas de renovación urbana. Luego, en los años ochenta se le vacía completamente de la dimensión política del poder para ser reinterpretada en términos de capacidades individuales para tomar decisiones racionales en un contexto de economía de mercado (MERKLEN, 2013).

orientaciones que caracterizan la actual matriz de protección— no han sido concebidos como *políticas de individuación*, parecería que los procesos de implementación, así como las limitantes que los dispositivos universales y el mercado de trabajo formal presentan, estarían conduciéndolos en esa dirección o, por lo pronto, habilitarían la incorporación de componentes individualizadores.

La reiterada mención a la imposibilidad de *sostener* los requerimientos institucionales y del mercado de trabajo de los usuarios de Jóvenes en Red, a la que hacen referencia operadores y representantes institucionales, ¿supone sujetos no *activados* o no *movilizados*? ¿Dónde radican los sustentos de esta imposibilidad cuando se hace referencia a sujetos vulnerados y sometidos a situaciones de pobreza e indigencia?

La muestra empírica de esta investigación, permite afirmar que no siempre están disponibles los servicios universales y específicos (violencia doméstica, consumo problemático, salud mental y otros dispositivos específicos que se requieren), pero cuando esto sí sucede, no parecerían ofrecerse, en todos los casos, en condiciones de apertura y sustentabilidad para los sujetos provenientes de los dispositivos asistenciales. No obstante las dificultades para el acceso y la permanencia en dichos dispositivos, resulta mayoritariamente comprendida en términos de imposibilidad de *sostenimiento* de los sujetos y no de responsabilidades institucionales.

En este sentido, no bastaría con disponer del bien, recurso o servicio para que sujetos provenientes de los programas asistenciales y que han sido afectados por sostenidos procesos de *desincorporación*, puedan apropiarse de los mismos, incorporarse y permanecer en los dispositivos universales y específicos. Se requieren *condiciones de apropiabilidad*, fundadas en la disponibilidad de los dispositivos institucionales, pero también en las disposiciones y recursos que conforman al sujeto de derechos como tal (GRASSI, 2013).

Esto supone, entre otros aspectos, contar con la materialidad que viabilice la efectiva inserción institucional, así como atender a los significados que guardan para estos jóvenes y adolescentes los dispositivos institucionales y las prestaciones y servicios que allí se

disponen. Al mismo tiempo, construir *condiciones de apropiabilidad*, demanda acciones específicamente dirigidas a los dispositivos institucionales, orientadas no solo a reflexionar acerca de sus sentidos y modalidades de actuación, sino también a encontrar y poner en práctica, conjuntamente con el resto de los componentes de la matriz de bienestar, políticas de inclusión efectivas para la población proveniente de los programas asistenciales. Esta tarea es tan relevante como difícil, en una contemporaneidad que, como señala Dubet, expone instituciones simbólicamente menos eficaces y en proceso de decadencia, como resultado de la implosión de sus propias contradicciones (DUBET, 2006, 2013).

Si en el mundo del trabajo la igualdad de posiciones tiende a conservar los derechos adquiridos colectivamente, el supuesto de la igualdad de oportunidades tiende a la competencia de todos contra todos para que “gane el mejor”. Esto ha redundado en la estigmatización de quienes no alcanzan los estándares sociales deseables, en la resignación y en la violencia social de una sociedad desigual, que se resiste a apoyar socialmente a los que no se han esforzado lo suficiente.

Tal como la caracteriza Dubet, la igualdad de posiciones se sustenta en la imagen de una sociedad “funcional” –apoyada, aunque con variabilidades, en las teorías de Durkheim y Marx– en el que “las posiciones forman un sistema, aunque sea un sistema de explotación”. Por el contrario,

Dado que las oportunidades conciernen a los individuos, estos deben ser activos y movilizarse para merecerlas. Lo que está en juego en la sociedad dejan de ser las instituciones y pasan a ser los individuos, a los que se pide que triunfen y aprovechen las oportunidades. Las posiciones son así menos un estatus asegurado que oportunidades y obstáculos, recursos y desventajas, redes y capitales. Desde entonces, la sociedad ya no es considerada como un orden más o menos justo o integrado: se vuelve una actividad cuyo dinamismo y cohesión resultan de la acción de los actores mismos (DUBET, 2011: 61).

Este esquema, “que ubica a los actores en una competencia continua”, supone “una sociedad activa y eficaz porque moviliza el trabajo y el talento de todos”, proponiendo un pasaje desde las políticas universales a políticas dirigidas sobre sectores, riesgos y oportunidades específicas que coloca al beneficiario de la ayuda social más que como víctima como responsable en el logro de su proyecto personal (DUBET, 2011: 61-62).

Por ello, advierte Baráibar, la no concreción de las metas de inclusión social que el programa de referencia ostenta puede terminar contribuyendo a fortalecer la imagen del “mal pobre” que atraviesa toda la historia de la asistencia, colocando la responsabilidad de los problemas sociales en los individuos, que terminan siendo cuestionados en sus capacidades en el cuidado de sus hijos, su asistencia sanitaria, escolarización y desempeño en el mundo social y laboral (BARÁIBAR, 2014).

También por ello, como recuerda Merklen (2013) la vagancia es lo más temido por toda política de individuación. La asistencia para socorrer al “perdedor” se concibe en un tiempo acotado y siempre y cuando el sujeto no se instale en la asistencia y realice los esfuerzos necesarios para reintegrarse al trabajo, máxime para el caso nacional, que presenta un país con favorable desarrollo económico y mejoramiento de los indicadores sociales en general.

## Referencias

ABREU, Haroldo Baptista de **O contexto histórico-social da crise dos padrões regulação sócio-estatal.** *Praia Vermelha* 1: 89-97. 1997

BARÁIBAR, Ximena. **Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social.** *Trabajo Social*, 25: 46-54. 2002

BARÁIBAR, Ximena. **Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social.** *Katálysis*, 8, 2: 155-166. 2005

BARÁIBAR, Ximena. **Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial.** *Fronteras*, 5: 59-71. 2007

BARÁIBAR, Ximena. **Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya.** Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: “Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea”, realizadas en La Plata, Argentina, el 2-3 de octubre de 2014. Disponible en: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt14\\_entre\\_el\\_reconocimiento\\_y\\_la\\_renuncia\\_posibilidades\\_y\\_limites\\_de\\_la\\_politica\\_asistencial.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt14_entre_el_reconocimiento_y_la_renuncia_posibilidades_y_limites_de_la_politica_asistencial.pdf)

BECK, Ulrich. Teoría de la sociedad de la modernización reflexiva, en **Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo.** J. Beriain (comp.) Anthopos. Barcelona. pp. 223-265. Extraído de: Beck, U. (1993) *Die Erfindung des Politischen. Subrkamp.* Frankfurt. pp. 57-98.1996

BECK, Ulrich. La reinención de la política: hacia una teoría de la modernidad reflexiva, en Beck, U., Giddens, A y Lash, S. **Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno.** Madrid, Alianza Universidad pp. 13-74. 1997

CASTEL, Robert y HAROCHE, Claudine. **Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno.** Santa Fé: Homo Sapiens ediciones.2003

CASTEL, Robert. **La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?** Buenos Aires: Manantial.2004

CASTEL, Robert. **El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.2010

CLARAMUNT, Adela. **Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los Derechos Humanos.** *Fronteras*, 6: 47-59. 2010

DUBET, François. **El declive de las instituciones. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad.** Barcelona, Gedisa. 2006

DUBET, François **Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades.** Buenos Aires, Siglo XXI. 2011

DUBET, François. **El trabajo de las sociedades.** Buenos Aires, Amorrortu. 2013

FITOUSSI, Jean Paul y ROSANVALLÓN, Pierre. **La nueva era de las desigualdades.** Buenos Aires: Manantial.1997

FLEURY, Sonia. **Políticas e Sistemas Sociais em transformação na América Latina.** *Socialis*, 1: 93-115. 1999

GIDDENS, Anthony. **Consecuencias de la modernidad.** Madrid: Alianza Editorial.1994

GIDDENS, Anthony. **Modernidad e identidad del yo.** Barcelona: Península. 1995

GRASSI, Estela **El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los**

**Derechos.** Revista SER social, Brasília, v.15, n° 33, pp. 280-300. 2013

LASH, Scott La reflexividad y sus dobles. Estructura, estética, comunidad, en Beck, U.; Giddens, A y Lash, S. **Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno.** Madrid: Alianza Universidad. 1994

LUHAMANN, Niklas. **Sociología del riesgo.** Universidad Latinoamericana. México: Universidad de Guadalajara.1992

MERKLEN, Denis. (2013) Las dinámicas contemporáneas de la individuación en Castel, Kessler, Merklen y Murad. **Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?** Buenos Aires, Paidós. 2013

MIDAGLIA, Carmen y ANTÍA, Florencia. **La izquierda en el gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?** Revista Uruguaya de Ciencia Política, 16: 131-157. 2007

MIDAGLIA, Carmen y ANTÍA, Florencia. El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social, en Idiart, A. (ed.): **Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay.** Buenos Aires: Editorial Biblos. 2011

MIDAGLIA, Carmen. **Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: a reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas** en Políticas Sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.2008

MIDAGLIA, Carmen. (coord.) **Repertorio de Programas Sociales. La protección a la infancia y la adolescencia.** Montevideo: MIDES. Instituto de Ciencia Política. FCS. Udelar. 2009

MIDAGLIA, Carmen. **Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado.** En Revista Nueva Sociedad, N° 239, pp. 79-89.2012

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, GABINETE SOCIAL, CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. **Plan de Equidad.** Montevideo: Ed. IMPO. 2007

PROPUESTA JÓVENES EN RED, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL – MIDES, 2012

SVAMPA, Maristella. **La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo.** Buenos Aires: Taurus. 2005

WACQUANT, Loic **Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio.** Buenos Aires: Manantial. 2001

Recebido em 30/04/2015  
e aceito em 01/05/2015.

---

**Resumen:** *En el marco del proceso de desestructuración salarial que supuso el pasaje de un modelo de protección sustentado en seguros sociales contributivos a un modelo de protección asistencial, “no contributivo, selectivo, condicional”, este artículo analiza el diseño y el inicio del proceso de implementación del programa asistencial Jóvenes en Red dependiente del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo, dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. Si bien este programa, como otros de su tipo, no habría sido concebido como “políticas de individuación”, parecería que los procesos de implementación, así como las limitantes que los dispositivos universales y el mercado de trabajo formal presentan, estarían conduciéndolo en esa dirección, condicionamiento que el trabajo busca analizar.*

**Palabras clave:** *políticas asistenciales; jóvenes y adolescentes; educación; trabajo; individualización.*

---

---

**Title:** *Individualization Risks in the Uruguayan New Protection Social System. Jóvenes en Red' Case.*

**Abstract:** *In the context of the process of salary contraction, which supposed an alteration in the model of social protection system based on contributed social services to a “non-contributed, selective” and conditional model, this article analyzes the design and initial process of implementation of the assistance’ program “Jóvenes en Red”. Dependent of Uruguayan Social Development Ministry, focus its objective on adolescents and young people between 14 and 24 years, unlinked to education system and formal labor market. If the program itself has not been conceived as an “individualization politic”, the implementation process as the limitations of universal policies and formal labor market drives the program towards this direction which this article analyzes.*

**Keywords:** *assistance policies; young and adolescents; education; work; individualization.*

---