

La trampa de la integralidad: descreme sectorial y fragmentación institucional en Uruguay

The integrality trap: sectoral skimming and institutional fragmentation in Uruguay

GUILLERMO FUENTES

Investigador y docente del
Departamento de Ciencia Política
de la Facultad de Ciencias Sociales
(Universidad de la República, Uruguay).
Montevidéo - Uruguay
guillermo.fuentes@cienciassociales.
edu.uy
orcid.org/0000-0002-0482-482X

CARMEN MIDAGLIA

Investigadora y docente del
Departamento de Ciencia Política
de la Facultad de Ciencias Sociales
(Universidad de la República, Uruguay).
Montevidéo - Uruguay
carmen.midaglia@cienciassociales.
edu.uy
orcid.org/0000-0003-2495-2041

RESUMEN

El objetivo de este artículo es mostrar, a través del análisis del caso uruguayo, la reproducción de la sectorialización de aquellas protecciones de carácter asistencial, consideradas de orientación integral. Simultáneamente, se discute el incremento de la estratificación del bienestar en base a la diferenciación institucional de las poblaciones beneficiarias, a partir de los encuadres institucionales públicos impulsados en el marco del proceso gerencialista de reforma de Estado: los Ministerios Sociales. Estos organismos responsables de gestionar las políticas de asistencia se constituyeron en administradores residuales de la pobreza nacional.

El argumento de este trabajo refiere a que la situación descrita es resultado de un proceso de cambios institucionales por capas, que se fueron encadenando y reforzando mutuamente, orientados por el paradigma de la Nueva Gestión Pública y el discurso que promovía la reducción del Estado y la focalización de sus intervenciones sociales. Posteriormente, el fracaso de estas políticas determinó algunas modificaciones del paradigma liberal sin revertir el "núcleo duro" relativo a las limitaciones de las intervenciones estatales en la provisión de bienes públicos. Esos cambios implicaron la instalación de nociones como la coordinación interinstitucional y la integralidad de las protecciones sociales, pero la debilidad política-institucional de estas nuevas secretarías de Estado legitimó su rol de atención subsidiaria de problemas sectoriales centrado esencialmente en las poblaciones vulnerables.

Palabras clave: Sectorialidad, Pobreza, Integralidad, Fragmentación institucional.

ABSTRACT

The objective of this article is to show, through the analysis of the Uruguayan case, the reproduction of the sectorialization of those social assistance protections, considered to have an integral orientation. Simultaneously, the increase in the stratification of well-being based on the institutional differentiation of the beneficiary populations is discussed, based on the public institutional frameworks promoted within the framework of the managerialist process of State reform: the Social Ministries. These bodies responsible for managing assistance policies became residual administrators of national poverty.

The argument of this work refers to the fact that the situation described is the result of a process of institutional change of layering, which were chained and mutually reinforcing, guided by the New Public Management paradigm and the discourse that promoted the reduction of the State and the targeting of their social interventions. Subsequently, the failure of these policies determined some changes of the liberal paradigm without reversing the "hard core" regarding the limitations of state interventions in the provision of public goods. These changes implied the installation of notions such as inter-institutional coordination and the integrality of social protections, but the political and institutional weakness of these new State secretaries legitimized their subsidiary role in its attention to sectoral problems, essentially focused on vulnerable populations.

Keywords: Sectoriality, Poverty, Integrality, Institutional fragmentation.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.024>

Recebido em: 15 de agosto de 2022. Aprovado em: 13 de outubro de 2022.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es mostrar, a través del análisis del caso uruguayo, la reproducción de la sectorialización de aquellas protecciones de carácter asistencial, consideradas de orientación integral. Simultáneamente, se discute el incremento de la estratificación del bienestar en base a la diferenciación institucional de las poblaciones beneficiarias, a partir de los encuadres institucionales públicos impulsados en el marco del proceso gerencialista de reforma de Estado: los Ministerios Sociales. Estos organismos responsables de gestionar las políticas de asistencia se constituyeron en administradores residuales de la pobreza nacional.

Las prestaciones de asistencia social, fundamentalmente los programas de transferencias monetarias, y las iniciativas sociales que las complementan, han sido un objeto priorizado de análisis en los estudios sobre bienestar público desde fines de los años noventa hasta el presente, pese a los limitados recursos públicos asignados (VALENCIA LOMELÍ, 2008)¹ y sus escasos impactos en términos de pobreza y desigualdad latinoamericana (BARBA, 2019; HOLLAND & SCHNEIDER, 2017).

No obstante, estas prestaciones sociales han generado importantes efectos políticos e institucionales relativos a la inauguración de una nueva lógica de distribución de bienes públicos. En la mayoría de los países de la región, estos programas sociales se enmarcaron en nuevas instituciones estatales especializadas en el tratamiento de la pobreza, los llamados *Ministerios Sociales* (MIDAGLIA, CASTILLO & FUENTES, 2011). Además, se les adjudicó una línea específica en los presupuestos nacionales que, si bien es reducida en relación con otros servicios de bienestar, se transformó en un indicador de instauración de una oferta pública de carácter permanente. Asimismo, se establecieron criterios públicos de acceso a ese tipo de bienes, con el propósito de obstaculizar la operativa clientelar predominante en la región en el otorgamiento de apoyos públicos a poblaciones vulnerables (GARAY, PALMER-RUBIN & POERTNER, 2020).

La novedad de estos programas sociales no se agota en su nuevo encuadre institucional ni en la democratización de los bienes que brindan, sino en el diseño y la orientación que han adoptado. Es así, que se ha definido como un rasgo distintivo de estas prestaciones su funcionamiento focalizado en poblaciones con necesidades insatisfechas, su concepción integral con la pretensión política de superar la sectorialidad de las intervenciones estatales, y en el tratamiento de los riesgos asociados a serias carencias socioeconómicas que, si bien involucran a diferentes agencias estatales, carecen de un protocolo específico de atención pública.

En este sentido, los nuevos Ministerios Sociales (Desarrollo Social) están llamados a resolver la deficiencia o vacíos de acción pública, y para eso se les adjudica el mismo estatus institucional que sus pares sectoriales. Estas nuevas secretarías se estructuran internamente y organizan su oferta social de una forma particular,

¹ La mayoría de los programas de Transferencias Monetarias insumen entre 0.1 % a un 0.8 % del PIB en los diversos países (Valencia Lomelí, 2008)

consagrando espacios institucionales de coordinación con diferentes organismos estatales, ya sea como un canal de interacción con sus socios o pares, así como también para instrumentar su paquete integral de prestaciones públicas (CASTILLO, MIDAGLIA & FUENTES, 2015). A su vez, disponen de ámbitos de intercambio y articulación con asociaciones de la sociedad civil por áreas temáticas o a nivel territorial, con el fin de relevar o responder demandas sociales específicas.

El paquete de bienes públicos a cargo de estos Ministerios, como ya se señaló, se centra en los programas de transferencias monetarias, acompañadas por otras prestaciones sociales. Estas últimas iniciativas, buscan atender diferentes núcleos constitutivos de las situaciones de pobreza, entre los que figuran las dificultades de inserción laboral, la re-vinculación y apoyo educativo, la atención materno-infantil, etc. Esa diversidad de programas públicos se traduce en múltiples intervenciones con pretensión de integralidad para responder a las complejas situaciones socioeconómicas.

La modalidad detallada sobre el armado de la nueva oferta pública presenta una serie de dificultades operativas y algunas consecuencias no deseadas. Entre las primeras, se encuentra la fragmentación de esa oferta en diversas líneas de acción, instaurando una lógica atomizada de intervención pública. A esto se suma, el incremento de registros administrativos y equipos técnicos interactuando simultáneamente con los mismos grupos sociales (MIDAGLIA & FUENTES, 2017)

Respecto a los resultados no buscados por estas protecciones sociales, se identifica una suerte de “sectorialización” de los bienes ofertados, y simultáneamente, cierto nivel de estigmatización de la población beneficiaria.

El argumento de este trabajo, refiere a que la situación descrita es resultado de un proceso de cambios institucionales por capas, que se fueron encadenando y reforzando mutuamente. El paradigma emergente en la década del noventa, guiado por los postulados de la Nueva Gestión Pública y el discurso que promovía la reducción del Estado y la focalización de sus intervenciones sociales, fue el guión seguido en América Latina para construir una nueva oferta pública fragmentada y dirigida a poblaciones vulnerables. Posteriormente, el fracaso de estas políticas singulares y la crisis socioeconómica determinó algunas modificaciones del paradigma liberal sin revertir el “núcleo duro” relativo a las limitaciones de las intervenciones estatales en la provisión de bienes públicos. Esos cambios implicaron la instalación de nociones como la coordinación interinstitucional y la integralidad de las protecciones sociales. Estos fueron los principios políticos que guiaron la creación de ministerios sociales, pero en ningún caso esta innovación institucional supuso desandar las prestaciones sociales focalizadas existentes, por el contrario, la tendencia reforzarlas en base a argumentos técnicos. Finalmente, la debilidad política-institucional de estas nuevas secretarías de estado (Ministerios Sociales) inhibió su potencial de coordinación de la nueva oferta social, y simultáneamente legitimó su rol de atención subsidiaria de problemas sectoriales centrado esencialmente en las poblaciones vulnerables.

El artículo se organiza de la siguiente manera: a continuación, se enmarca el surgimiento de los nuevos Ministerios en el proceso de reforma del Estado y transformaciones de los modelos de gestión pública en la región. Posteriormente, se presenta la discusión teórica de la noción de integralidad y su vínculo con las políticas de asistencia social. Finalmente, se analizará la experiencia del Ministerio Social uruguayo, denominado de Desarrollo Social (MIDES) en términos de caso empírico que ilustra el núcleo problemático de este trabajo.

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA NUEVA OFERTA SOCIAL: LO MINISTERIOS SOCIALES Y EL PARADIGMA DE LA REFORMA DE ESTADO

La creación de los nuevos Ministerios Sociales, encargados de los distintos tipos de vulnerabilidades, ha sido sin lugar a duda una de las innovaciones más importantes en materia de políticas de protección social y asistencia en América Latina en el último tiempo. Herederos de los efectos económicos y sociales de las reformas promercado de la década del noventa, –y a pesar de algunas particularidades según el caso analizado–, en general el diseño institucional propició la atención en simultáneo en dos dimensiones. A saber: i) el tratamiento directo de los sectores que presentaban un cúmulo de necesidades socioeconómicas que configuraban situaciones de pobreza, y ii) la coordinación de una oferta pública de bienes y servicios que se presentaba de forma atomizada y dispersa.

A medida que los Estados nacionales fueron incorporando nuevas funciones y áreas de intervención, como consecuencia del aumento de su poder infraestructural (MANN, 2006) y del reconocimiento de una serie de derechos ciudadanos, su estructura fue complejizándose gracias a la inauguración de nuevas institucionalidades. El proceso de construcción estatal ha variado de forma importante entre los distintos países en términos de alcance (Estados más interventores o liberales) y coaliciones sociopolíticas de apoyo, pero en cierta forma el diseño institucional adoptado siguió un patrón de fuerte sectorialización de las políticas públicas a partir de la creciente especialización y profesionalización de la Administración Pública.

En este sentido, influidos por el Fordismo y fundamentalmente los aportes de Weber, las administraciones públicas siguieron una estructura institucional basada en la creación de grandes ministerios o secretarías encargadas de gestionar políticas de tipo sectorial, con una organización fuertemente jerárquica, donde los cargos políticos (ministros/as y asesores) ocupaban el vértice de dicha pirámide, mientras que el resto de la estructura se completaba en mayor o menor medida con un cuerpo burocrático profesional. En un escenario signado por prestaciones relativamente homogéneas, con pretensión universal, de carácter público, y financiado por rentas generales, este modelo institucional característico del Estado de Bienestar Keynesiano de la segunda posguerra fue relativamente exitoso y eficiente en el cumplimiento de sus cometidos.

Sin embargo, la orientación actual que asumió el desarrollo y los cambios socioeconómicos impulsados, así como el aumento general de las condiciones de vida de la población, y al mismo tiempo un proceso creciente de profundización de las desigualdades sociales, comenzaron a generar presiones de reforma tanto desde sectores de izquierda como de derecha. Más allá de las diversas críticas que generaron las instancias de revisión del aparato estatal, su funcionamiento y los cometidos, parecía evidente que el tradicional diseño sectorial tenía dificultades para afrontar nuevos riesgos sociales, de mayor complejidad, que no remitían estrictamente a una única área de política.

El proceso de transformación de los clásicos esquemas de bienestar social, tanto a nivel de los países altamente industrializados como de aquellas regiones periféricas (ejemplo, América Latina), no se dio de forma aislada, sino que fue interdependiente de una crisis sistémica expresada en diversos planos. A saber: la crisis del Fordismo como forma predominante de producción y organización del trabajo; la crisis del Keynesianismo como modelo de gestión de la economía, y la crisis del formato burocrático tradicional sobre el cual se construyeron las administraciones públicas. En síntesis, estaba en cuestión el rol del Estado dentro del formato de acumulación capitalista, en la medida que ya no era parte de la solución, sino del problema (EVANS, 1996).

La alternativa que se fue configurando tuvo como eje vertebral los postulados del Neoliberalismo, que promovieron un proceso de mercantilización de funciones y relaciones sociales que hasta el momento eran reguladas o provistas por el Estado y con lógicas desmercantilizadoras (PIERSON, 2006; AMABLE, 2011), combinadas o justificadas por un nuevo entorno caracterizado por la globalización creciente del comercio, la financiarización de los procesos económicos y la deslocalización de empresas, entre otros factores. A pesar de que esta nueva configuración adquirió rasgos distintivos en cada país, de acuerdo con sus legados institucionales, algunos autores como Jessop (2008) caracterizaron esta figura histórica como Estados Competitivos Schumpeterianos en la medida que cada uno de ellos orienta su accionar y alcance en función de una inserción competitiva en los mercados internacionales.

En su dimensión social, el paradigma emergente en América Latina (FRANCO, 2001) se propuso transformar las estructuras existentes a partir de tres grandes líneas: descentralización, focalización y privatización. La situación de “austeridad permanente” (Pierson, 2006) tornaba necesario que los recursos públicos se utilizaran específicamente para atender situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, orientando el gasto hacia programas específicos, y que financiaran la demanda en lugar de la oferta, siguiendo el objetivo de que “el dinero siguiera al cliente”.

A partir de ese momento, se ensayaron diversas estrategias de intervención, que en mayor o menor medida estuvieron guiadas por los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), orientadas a lógicas de mercado a partir de la creación de agencias que compiten por usuarios o clientes; y otras, proponiendo abordajes

intersectoriales. Desde los postulados de este paradigma, que se volvió hegemónico al menos discursivamente, el Estado debía concentrarse en “conducir” a partir de la definición de grandes líneas estratégicas, dejando a la administración “remar”, brindándole libertad de gestión a organismos tercerizados o directamente privatizando la provisión (NARBONDO, 2003). En el mismo sentido, la propuesta de reforma planteada tenía entre alguno de sus principales objetivos achicar los grandes ministerios sectoriales a partir de la creación de agencias o programas especializados en un solo *issue* o asunto.

Este proceso de “agencificación” consiste básicamente en la creación de unidades autónomas o semi autónomas que tienen por objetivo mejorar el desempeño de la administración a partir de una lógica de especialización funcional, flexibilización laboral y orientación a la gestión por resultados, a partir de un uso más eficiente de los recursos (POLLITT et al, 2004). Este proceso, enmarcado en las reformas gerenciales, implica idealmente que la gestión de estas unidades se organice a partir de un gerente, que se vincula con la autoridad política mediante un contrato, y que tiene libertad de gestión respecto a los recursos humanos y financieros para llevar adelante su tarea. Estas disposiciones ponen en tensión los principios constitutivos de la burocracia tradicional de corte weberiano.

Uno de los elementos compartidos de estas innovaciones institucionales fue la conceptualización de la pobreza, o de la idea de “protección social”, como un conjunto de vulnerabilidades presentes en ciertos grupos de la población, que requieren abordajes distintos a los existentes hasta ese momento (SERRANO, 2005). La implementación de programas de combate a la pobreza de tipo focalizado siguió una expansión rápida y desordenada, que algunas veces fueron instalados dentro de estructuras ministeriales existentes, y en otros casos se radicaron institucionalmente como programas dependientes del centro presidencial.

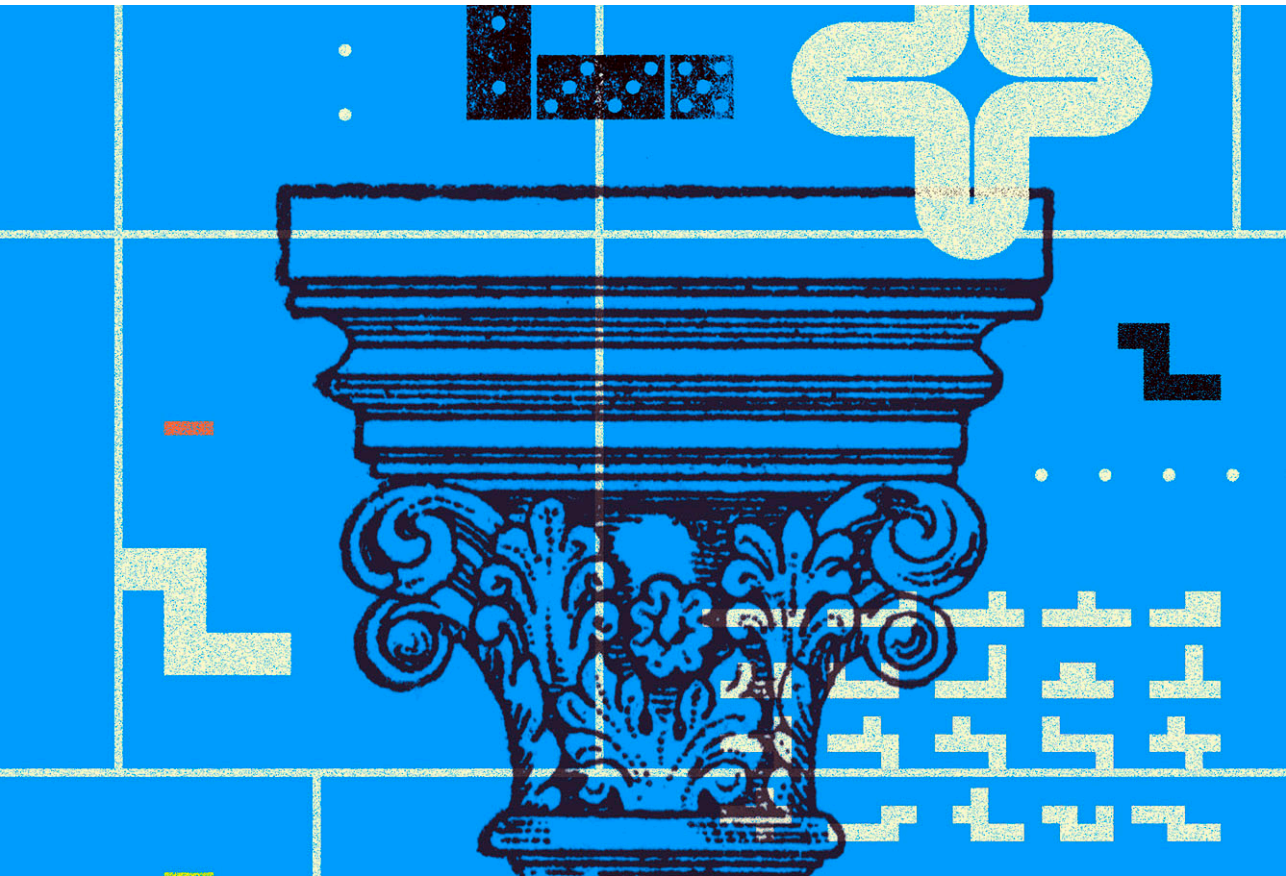
“Los programas sociales en que se traducen estas políticas abordan temáticas diversas relacionadas con distintas vulnerabilidades socioeconómicas, socio territoriales, étnicas, etarias, de género, etc. Algunos de ellos tienen carácter sectorial y surgen desde los ministerios de vivienda, educación, salud o empleo, pero operan como programas focalizados con particulares diseños metodológicos y organizacionales y, en general, la forma en que operan no se asemeja a la práctica cotidiana de sus respectivos sectores...” (ACUÑA & REPETTO, 2006, p. 4).

Este proceso de transformación institucional puede asociarse a lo que la literatura sobre cambio institucional denomina cambio “por capas” (STREECK & THELEN, 2005) en la medida que ante las resistencias y/o dificultades de promover ciertas transformaciones de tipo estructural, la opción política es crear innovaciones en los márgenes, que potencialmente puedan ir erosionando o modificando las lógicas existentes (en este caso la fuerte sectorialización de las políticas sociales). Una de las virtudes de este tipo de esquema de cambio radica en que debido a que las transformaciones no operan directamente en los propios esquemas ya

existentes, por lo general carecen de resistencias u oposiciones fuertes (STREECK & THELEN, 2005).

Esta dispersión y fragmentación de la oferta pública responde al principio de desconfianza hacia los formatos tradicionales de provisión en clave universal y de carácter eminentemente público, que requieren una reorientación hacia lógicas focalizadas y más cercanas a las necesidades concretas de la población beneficiaria. Alineados con este enfoque, buena parte de las respuestas institucionales para promover políticas y programas sociales de carácter focalizado han consistido en estructuras que se ubicaban por fuera del control jerárquico de un ministerio, muchas veces dependientes políticamente de los centros de gobierno (presidencias fundamentalmente), financiados por préstamos internacionales, y con escasa institucionalización (MIDAGLIA, 1998).

Posteriormente, y a partir del reconocimiento de los problemas derivados de esa estrategia *ad hoc* de innovación institucional en la conducción política de iniciativas públicas novedosas, se comenzó a proponer modificaciones dirigidas a recomponer la “mirada sistémica” desde el Estado, pero sin que esto implique una marcha atrás en el proceso de agencificación (CHRISTENSEN & LAEGREID, 2007). Estos modelos denominados “post Nueva Gestión Pública” (post NGP) se apoyaron en las nociones de intersectorialidad e integralidad, con el objetivo de lograr intervenciones más efectivas a la hora de lidiar con problemas complejos.



Esta corriente de ajustes y reformulaciones del aparato estatal puede ser enmarcada temporalmente a mediados de la década del noventa del siglo pasado, cuando se hicieron bien palpables los efectos más duros del paquete de reformas socioeconómicas y de estructura pública asociadas al Consenso de Washington. Es así como se procesa un giro retórico que puso en el centro la noción de “Reforma del Estado” (MENDES PEREIRA, 2006). El objetivo ya no era dismantelar el aparato estatal per se, sino que se requería revisar ciertas prácticas y procesos estatales, a partir de instancias de coordinación y colaboración entre organismos públicos y además con el resto de los actores sociales que tienen responsabilidades de provisión de bienes y servicios públicos.

En este contexto político y de ideas disponibles, emergen en diversos países de América Latina los nuevos Ministerios Sociales. La puesta en funcionamiento de este tipo de agencias públicas es un buen ejemplo de las dificultades asociadas a los objetivos de las reformas post NGP, entre otras cosas porque los intentos por fortalecer al centro político en un entorno de fragmentación institucional implica redistribución de los recursos de poder (y por ende entraña conflicto), la instauración de espacios de coordinación también entrañan pérdida de responsabilidades (y sobre todo recursos) por parte de actores e instituciones históricamente consolidadas, al tiempo que, la complejidad de los procesos sociales determina la necesidad de ciertos niveles de especialización que puede derivar en una inflación institucional (CHRISTENSEN & LAEGREID, 2007).

Características generales de los ministerios sociales

Los Ministerios Sociales de creación reciente en la región inicio del siglo XXI, tienen como el objetivo central racionalizar el paquete disperso de prestaciones sociales, dirigidas generalmente a grupos con múltiples necesidades, y promover así un enfoque intersectorial de las intervenciones públicas. Pasadas ya casi dos décadas del inicio de este proceso, es posible evaluar la efectiva puesta en práctica estas opciones de política pública. Como primer punto, destaca sin dudas que la operativa rutinaria, así como la mayor parte de los recursos de la nueva institucionalidad o mejor dicho agencia pública, estuvo concentrada en la gestión de los programas de transferencia condicionada de renta. Por ende, los objetivos vinculados a la coordinación de políticas sociales o la promoción de programas integrales quedaron bastante relegados (CASTILLO, FUENTES & MIDAGLIA, 2015).

Este proceso se vio reforzado debido a que estas nuevas organizaciones estatales no lograron construir una legitimidad suficiente entre sus pares ministeriales. Ante la imposibilidad de lograr acciones compartidas de manera estable, los ministerios sociales comenzaron a intentar superar la sectorialidad, incorporándola en su interior, y por ende: en nombre garantizar un abordaje pro integralidad, se asumió una lógica de espejo de los ministerios ya existentes.

Es así como comenzaron a proliferar programas focalizados de tipo sociolaboral, socioeducativo, sociosanitario, que no modifican los formatos tradicionales

de provisión sectorial, están escasamente financiados, no poseen las capacidades administrativas ni políticas para trascender dicho rol marginal, y tampoco complementan o completan vacíos o debilidades de los sistemas de salud, de educación o de empleo, entre las principales áreas de acción. Como se podrá observar en el caso uruguayo en la siguiente sección, los espacios de coordinación interinstitucional que se generaron a nivel subnacional o local presentaron enormes dificultades para incorporar activamente a los representantes sectoriales (escuelas, hospitales y demás centros de provisión de bienes y servicios).

Del lado de la demanda de estas prestaciones, la situación también presenta importantes diferencias respecto a la matriz tradicional de bienestar, en la medida que la población beneficiaria no se configura en un actor colectivo con capacidad de movilización y presión, sino que por el contrario se trata de individuos dispersos y sin recursos para generar algún tipo de acción colectiva que impulse ciertos cambios para asegurar intervenciones públicas integrales e intersectoriales.

En cierta forma, las transformaciones mencionadas responden y reflejan el discurso dominante que se apoya en el individualismo y la fragmentación:

“Dentro de cada país (...) lo que se presenta es una mezcla de individualismo y particularismos identitarios y sociales. Si antes, (...) eran derechos universalizados, al menos en su concretización legal en el seno de la nación (...), lo que cuenta hoy es más bien la concretización de políticas específicas para cada grupo social – en su aislamiento en relación con los otros-. Es ésta la cara social del liberalismo contemporáneo, sobrepasando y combinándose con el neoliberalismo en su forma más pura.” (DOMINGUES, 2013, p. 191)

¿Qué ha ocurrido desde el lado de los diferentes ministerios sectoriales? La construcción histórica reforzó una lógica de compartimentos estancos, con escaso vínculo horizontal entre agencias estatales, debido entre otras cuestiones al hecho de que cada sector posee especificidades en términos de regulación, provisión y financiamiento, pero, además, también son diferentes los colectivos y actores sociales que se vinculan con las autoridades políticas y la burocracia. En esos entornos, cualquier tipo de iniciativa que tenga como objetivo coordinar ciertos planes y programas supone necesariamente una redistribución de los recursos de poder como por ejemplo el manejo presupuestal, lo que implicará resistencias lógicas a estos cambios.

Además, nuevos ministerios sociales no logran tener incidencia en las decisiones de asignación del gasto público en ese amplio campo de acción, y en consecuencia los deja fuera de decisiones sustantivas en la formulación de las políticas estratégicas de protección. La institucionalidad estatal resultante actualmente combina ministerios débiles para implementar políticas con carácter intersectorial, pero que al mismo tiempo debe administrar una cantidad muy importante de programas focalizados que tienen pretensión de asegurar un abordaje integral de ciertos problemas sociales, y cuyo desempeño depende en cierta forma de la colaboración de otros actores (públicos y/o sociales) que no cuentan con incentivos claros trabajar

de forma coordinada o colaborar de manera permanente. El resultado entonces es el de una “provisión sectorializada” de la pobreza, que es incapaz de alinear a otros sectores de las políticas públicas, en la medida que consideran ya no es su responsabilidad de esa agencia estatal tradicional ocuparse de ciertos colectivos porque ahora son el público objetivo de los nuevos ministerios sociales

Si bien excede la pretensión de este artículo ahondar en las razones generadoras de este estado de situación de los nuevos Ministerios Sociales, es posible identificar someramente la incapacidad de esos organismos de construir autoridad entre sus pares, ya que ni presupuestalmente y políticamente han logrado incorporar temas estratégicos de bienestar de mediano plazo en la agenda pública. Parece correcto afirmar, que las prioridades estas entidades estatales se ha concentrado una parte en las coyunturas económicas críticas y sus consecuencias sociales, y por otra, en temáticas de pobreza estructural de difícil reconversión. De esta manera, se produce cierto grado de contradicción entre su objetivo esencial de administrar coordinadamente la oferta pública social, potenciando las intervenciones hacia los grupos vulnerables y sus escasas capacidades administrativas y políticas, combinadas con sectoriales fuertes, que disponen de poder de veto y bloqueo. En consecuencia, los Ministerios Sociales consolidan un rol residual del componente de política de asistencia que se ha incluido en los esquemas nacionales de protección social.

A partir de las limitaciones institucionales y políticas mencionadas, el ámbito de desarrollo de estas nuevas agencias estatales quedó reducido a operar en los márgenes de cada sectorialidad, asumiendo la atención focalizada a colectivos poblacionales que presentan un cúmulo de carencias socioeconómicas, operando en la práctica con dispositivos de atención que tienden a “sectorializar la pobreza”.

LA ORIENTACIÓN INTEGRALIDAD DE LAS PROTECCIONES DE ASISTENCIA

El enfoque integral de las políticas comenzó a imponerse, al igual que la creación de agencias estatales especializadas, en un escenario de reforma del Estado, que cuestionaba el intervencionismo del Estado, ya sea como proveedor de servicios públicos, empresario y/o regulador de bienes estratégicos para el desarrollo. Esta perspectiva se trasladó al campo social, y más específicamente a la discusión sobre el futuro de los tradicionales modelos de bienestar, edificados en torno a un mercado de empleo formal. Así, se incorporó el enfoque de la integralidad en la agenda de revisión de las políticas públicas, con la intención de transformarlo en un criterio operativo en la atención a nuevos riesgos sociales.

Este proceso reformista promovió la revisión de protecciones sociales clásicas e incluso la privatización de servicios estatales, imponiéndose la perspectiva técnica y política relativa a que las problemáticas socioeconómicas complejas requerían de un patrón de acción que superara la típica atención pública sectorial. En este

contexto, la opción de integralidad de las iniciativas sociales comenzó a asociarse con las estrategias políticas de recorte de las prestaciones públicas. Si bien conceptualmente la disminución de la intervención del Estado es independiente del diseño de los programas de orientación integral, y en consecuencia intersectoriales, los mecanismos políticos utilizados para la reforma social los emparentaron en la práctica. La promoción de un modelo de protección residual, centrado en el tratamiento las vulnerabilidades sociales condujeron a que las iniciativas integrales quedaran estrechamente vinculados a las prestaciones de y para grupo sociales pobres.

No hay lugar a duda que las situaciones de insuficiencia económica, así como las necesidades de bienestar relacionadas con atributos poblacionales etarios, étnico-raciales y de género, demandan una gama de servicios públicos que una sola agencia estatal no tiene capacidad de brindar. Es así, que la modalidad de gestión que deberían adoptar las nuevas protecciones sociales difiere de un modelo a cargo de reparticiones específicas del Estado, e implica diseños de política pública y pautas de acción intersectoriales. La multicausalidad presente en el surgimiento y reproducción de los actuales riesgos sociales presiona a las diversas entidades estatales a tomar decisiones y ofrecer respuestas conjuntas, es decir, interinstitucionales.

De esta manera, la noción de integralidad moderna se respalda en la necesidad de tratar coherente y globalmente aquellos problemas persistentes que no parecen disponer de soluciones vía el mercado y además obstaculizan la integración de poblaciones a su entorno social de referencia. En palabras de Cunill Grau (2014), la intersectorialidad tiende a suponer diálogos y colaboraciones entre agencias estatales y privadas o de la sociedad civil en pos de mejorar la provisión de servicios públicos.

Además, el enfoque de integralidad en las políticas de protección puede contemplar la perspectiva de derechos, en el entendido que cualquier ciudadano, ya sea por factores macroeconómicos (recesión y sus consecuencias sociales) o individuales (etapa del ciclo vital; problemas familiares -fallecimiento, separación de los integrantes del hogar, accidentes; etc.) puede recurrir a apoyos estatales específicos para transitar esa fase de coyuntura. Si bien la atención de este tipo de casos supone la activación de políticas sociales de orientación focalizada en determinadas necesidades y grupos poblacionales, la noción de derecho radica en la posibilidad que todo ciudadano en condiciones de vulnerabilidad o movilidad descendente puede recurrir a estas prestaciones sociales, debilitándose así el carácter excesivamente selectivo de la intervención pública.

Pese a la necesidad institucional de establecer un funcionamiento intersectorial del aparato estatal para asegurar políticas integrales, se constata que esa dinámica de provisión pública no se ha logrado instaurar en la región. Una de las razones que ha dificultado la adopción de ese tipo de operativa radica en el proceso político que genera la implantación de prácticas integrales, donde se tiene que compartir

información de las agencias públicas involucradas, es la posibilidad de impulsar instancias de redistribución de los recursos institucionales entre las reparticiones estatales (SHANNON, 2005).

Otra de las explicaciones sobre los obstáculos en la adopción de prácticas integrales, refiere a que la mayoría de los países latinoamericanos, incluido Uruguay, no se han llevado a cabo reformas organizativas del Estado que favorezca un funcionamiento público articulado, a la vez que premie políticamente, cualquiera sea el gobierno de turno, las acciones coordinadas.

En este escenario, la creación de Ministerios Sociales pareció configurarse en una respuesta para suplir las fallas de la intervención, pero únicamente en el campo social, más específicamente para enfrentar las diversas exclusiones que padecen sectores poblacionales. A partir de la emergencia de esta nueva agencia estatal (Ministerios Sociales), las prestaciones integrales e intersectoriales y las situaciones de pobreza se constituyeron en un fenómeno político asociado. Planteado de otra forma, las intervenciones públicas integrales son requeridas para el tratamiento de los riesgos sociales más críticos. Los programas de transferencias monetarias se convirtieron en un sello distintivo de esas nuevas secretarías de Estado, y los programas públicos que las complementan fueron los indicadores prácticos del intento de asegurar enfoque integral de la protección social.

La habilitación de esa oferta auxiliar o de complemento de las mencionadas transferencias, requirió cierto nivel de sectorialización de esas iniciativas públicas, tanto para lograr articulaciones con las reparticiones especializadas del aparato estatal, así como con la pretensión de evitar acciones duplicadas o superpuestas. Ese universo de prestaciones se tradujo en intervenciones singulares y focalizadas en necesidades sociales, agrupadas en campos de acción pública emparentados con las clásicas sectoriales, en el intento de ordenar la multiplicidad de propuestas públicas. En este marco, surge el paquete de programas socio-laborales (trabajo protegido, cooperativas; etc.); los programas socioeducativos (distintas apoyaturas a niños/as y jóvenes en centros de enseñanza formal; iniciativas de re-vinculación educativa); programas de alimentación (transferencias monetarias simples o reforzadas según estado nutricional del hogar); los programas socio-sanitarios (seguimiento de embarazadas; niños/as con bajo peso al nacer).

Esta peculiar sectorialización o *seudo* sectorialización de la oferta pública en el ámbito de los Ministerios Sociales, producto de las exigencias operativas -explícitas o implícitas- de coordinación intersectorial, ha producido una serie de consecuencias institucionales no contempladas en la instalación de esas agencias estatales.

La consagración de un organismo que asume en el aparato del Estado la atención exclusiva de los colectivos más vulnerables favorece que los ministerios tradicionales se “liberen” de la responsabilidad de encargarse de las diferentes situaciones de exclusión en cada una de las arenas sectoriales. Esta diferenciación institucional en el abordaje de las problemáticas sociales y en consecuencia de los

colectivos afectados, conduce a un incremento de la segmentación institucional del bienestar, que en algún sentido “*descrema*” al interior del propio sector público, trasladando en la práctica, a colectivos desde los ministerios sectoriales hacia los nuevos ministerios sociales.

“En algunos casos, ...la creación de ese tipo de organismos, más que contribuir al logro de una política integral ... termina obstruyendo las posibilidades (...) dicha integralidad, ya que los demás actores involucrados en la temática (por ejemplo, Ministerios de Salud o de Educación...) tienen escasos incentivos a movilizar y confluir sus recursos estratégicos hacia el organismo formalmente responsable de atender a [esos] grupos poblacionales.... Si eso acontece, los avances hacia una política integral... serán claramente muy pocos, y persistirán los abordajes fragmentados.” (REPETTO, 2022).

Si bien, el concepto de descreme, “*cream skimming*”, se utiliza para catalogar el funcionamiento de los prestadores privados en el área de la protección social, seleccionado poblaciones con bajos niveles de riesgos o mejores probabilidades de una trayectoria vital exitosa (JORDANA, 2006), resulta adecuado aplicarlo a la esfera pública. En un aparato estatal que cuente con instituciones especializadas en el tratamiento de las exclusiones sociales, cabe esperar un proceso de descreme de los beneficiarios, que suponga un “*corrimiento*” de las poblaciones, desde sectoriales tradicionales de orientación universal hacia las nuevas agencias focalizadas en el tratamiento de la pobreza. De esta manera, los mecanismos propios de los mercados para elegir a sus clientes, en algún sentido son imitados o internalizados en las esferas estatales a partir de diseños institucionales que localizan en un único organismo (los Ministerios Sociales) la instrumentación de prestaciones integrales hacia segmentos vulnerables. En consecuencia, la diferenciación institucional en el tratamiento de los riesgos sociales opera como filtro y condicionante de la ubicación en la órbita pública de este tipo de prestaciones sociales.

Más allá de los impactos políticos e institucionales de la nueva oferta social arriba detallados, importa señalar otros efectos agregados en relación con el sistema de bienestar en su conjunto. La inclusión de los grupos vulnerables en el esquema de protección nacional, que generalmente están insertos en el mercado de empleo informal, torna extensiva la cobertura de las prestaciones públicas, trascendiendo los requisitos de la llamada “*seguridad social contributiva*”. Es decir, pese a la preeminencia de una lógica pro-mercado en la atención de los problemas sociales derivada del modelo de desarrollo vigente, se advierte la necesidad de la intervención estatal para atender necesidades socioeconómicas que el crecimiento y el mercado no logran resolver satisfactoriamente.

La incorporación pública de los sectores sociales desfavorecidos en la operativa distributiva nacional vía las prestaciones de asistencia, es considerada en sí una buena noticia desde la perspectiva académica y política a favor de la moderación de las exclusiones poblacionales, y a la vez, que una limitación de las prácticas clientelares de otorgamiento de bienes públicos a los sectores populares. (GARAY,

PALMER-RUBIN & POERTNER, 2020). Simultáneamente, la incorporación de nuevos segmentos poblacionales a la dinámica de provisión pública, genera nuevas dificultades institucionales relativas a un aumento de la estratificación de las prestaciones del esquema de bienestar, y a una mayor segmentación institucional (ANTÍA et al, 2013; FILGUEIRA, 2013).

EL CASO EMPÍRICO DE ANÁLISIS: URUGUAY ENTRE LA INNOVACIÓN Y LA PERMANENCIA DE LOS EJES DEL BIENESTAR NACIONAL

El análisis del caso uruguayo que se presentará a continuación tiene la pretensión de mostrar la limitada jerarquía institucional de los Ministerios Sociales comparativamente con sus pares sectoriales, así como la residualidad de sus prestaciones y la inevitable sectorialización de esas intervenciones como alternativa de asegurar la interacción con los organismos estatales y propender a ciertos niveles de coordinación intra-Estado.

En el caso de Uruguay, el nuevo Ministerio especializado en los casos de vulnerabilidad y pobreza, se denomina de Desarrollo Social (MIDES). Esta agencia estatal se creó en el año 2005 bajo el primer gobierno de la coalición de izquierda (Frente Amplio) en un contexto social de fuerte deterioro, producto de la crisis que atravesó el país en el año 2002. La atención a la situación social de la época fue una de las prioridades políticas que se planteó esa administración política. Si bien a la interna del partido gobernante no había consenso sobre el formato institucional que gestionaría el nuevo paquete de protecciones finalmente se optó por la creación de una entidad especializada, el MIDES.

Ese ministerio tenía dos grandes cometidos institucionales: uno de corto plazo, relativo a la ejecución inmediata de un conjunto de medidas sociales agrupadas en un plan de emergencia (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, -PANES-) y por otro, se le adjudicó la función estructural de coordinar una serie de políticas y programas públicos dirigidos a poblaciones vulnerables que se encontraban dispersos en el entramado estatal. Es decir, reorganizar la oferta pública que atiende los llamados nuevos riesgos sociales, (MIDAGLIA & CASTILLO, 2010).

El Plan de Emergencia se concibió como un dispositivo público y transitorio para atender la coyuntura social crítica de comienzo de siglo, pero a la vez se lo manejó como un antecedente institucional para proyectar un paquete de prestaciones públicas permanentes hacia los grupos sociales en condiciones de pobreza, más allá de los ciclos económicos. En otras palabras, comenzó a discutirse la generación de iniciativas sociales estables dirigidas a sectores poblacionales que tienden a permanecer en la informalidad laboral y en consecuencia al margen de las protecciones públicas: los *outsiders* latinoamericanos.

En ese marco, en primera instancia se aprobó en el año 2005 el PANES a partir de la ley 17.869, que establecía una transferencia monetaria, el Ingreso Ciuda-

dano, en tanto prestación principal, acompañada de otro conjunto de programas auxiliares que trataban problemáticas específicas de la vulnerabilidad. En el año 2008, finalizada la vigencia del PANES, se establece el Plan de Equidad (PE), y de manera similar al anterior, se organiza en base a una transferencia monetaria: las Asignaciones Familiares² (AFAM-PE-Ley 18.227) y también se reitera el enfoque del PANES, en el sentido que se refuerza su operativa con otro conjunto de bienes públicos que atienden distintas expresiones de la pobreza.

La transferencia monetaria de cualquiera de los planes mencionados (el PANES y el de Equidad), tenía un carácter condicionado, en línea con el diseño adoptado por las iniciativas similares en el resto de los países de la región (MIDAGLIA & SILVEIRA, 2011). Esa condicionalidad se expresaba en controles sanitarios regulares por parte de los/as menores a cargo y la concurrencia a instituciones educativas. Sin embargo, el impacto efectivo de estas medidas fue mínimo en los ámbitos sanitarios y educativos. Asimismo, no se constataron efectos positivos sobre otras esferas de la vida cotidiana de esos hogares como es el empleo de los miembros adultos (ANTÍA & ROSSEL, 2021).

Ahora bien, los diferentes tipos o regímenes de AFAM operativas, a grandes trazos, las que apoyan a los trabajadores formales y de las nuevas orientada hacia los sectores informales y de bajos recursos, es una excelente demostración del aumento en la segmentación de la institucionalidad estatal. Se asiste a un movimiento político contradictorio en el área social, ya que por una parte se incorporan en el esquema de protección, vía nuevos programas de transferencias, a las poblaciones históricamente excluidas; pero simultáneamente esa inclusión se realiza a través de uno de los organismos más débiles del aparato estatal: el MIDES.

La mencionada segmentación de las agencias estatales, que se corresponde a su vez con la estratificación socioeconómica de los públicos referentes, produce dos efectos institucionales significativos que están estrechamente vinculados. Uno de ellos, refiere a la diferenciación “estigmatizante” de los organismos públicos del área social a través de sus clientelas. Resulta adecuado afirmar que “los pobres uruguayos” son los sujetos priorizados de protección del nuevo Ministerio Social. Por otra parte, una segunda consecuencia de esa diferenciación institucional remite a la promoción de la sectorialización de las prestaciones complementarias a las transferencias monetarias del Plan de Equidad, favoreciendo la “salida” de los grupos desfavorecidos de los tradicionales organismos sectoriales, algo así como el *descreme* de población al interior del aparato estatal.

2 Las Asignaciones Familiares (AFAM) son un instrumento clásico de la Seguridad Social vigente desde los años '40 que protege a los hogares de los trabajadores formales integrado con menores de edad y gestionado por la institución “madre” del sistema, el Banco de Previsión Social (BPS). A partir de 2008, ese dispositivo bajo otra normativa y forma de gestión (monto de la transferencia, agencias administradoras, criterios de acceso, etc.) se ha extendido a familias con niños que presentan un conjunto de carencias críticas, con independencia del tipo de inserción laboral de los adultos del núcleo. En definitiva, estas nuevas AFAM-PE pese a utilizar la misma denominación genérica que la prestación de la seguridad social, se configura como un régimen de protección especial, en clave de asistencia social.

Analizando en detalle la oferta de programas complementarios del MIDES, se observa que la iniciativa de trabajo protegido, *Uruguay Trabaja*, que brinda instancias de formación para mejorar las condiciones de empleabilidad de los estratos más vulnerables, deslinda a estos grupos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) históricamente encargado de los temas de empleo y reconversión laboral. De esta manera, el MTSS delinea políticas de empleo dirigidas esencialmente a los/as trabajadores/as formalizados (seguros de desempleo, seguro de accidente, etc.), así como estrategias de capacitación y recalificación mediante entidades asociadas como el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Durante el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2014) liderado por José Mujica, se hizo énfasis en prestaciones hiper focalizadas, los llamados *Programas Prioritarios*, para enfrentar las situaciones de pobreza extrema e indigencia que perduraban pese al crecimiento económico del país (MIDAGLIA & VILLEGAS, 2018). En el marco de ese nuevo paquete de programas sociales se diseñó la propuesta *Cercanías*, referida al acompañamiento de la población en situación de pobreza, cuya finalidad consistió en el establecimiento de nexos de esos grupos con las prestaciones a cargo del MIDES, y las de otros servicios sociales disponibles en el país.

Bajo este enfoque de combate estrecho a la pobreza, se estableció la iniciativa *Uruguay Crece Contigo* (UCC), que más allá de ajustes en su encuadre institucional, se localizó definitivamente en el MIDES, configurándose como una política socio-sanitaria dirigida a la primera infancia carenciada (MIDAGLIA & TEJERA, 2016). Se constató nuevamente que una política pública emparentada con intervenciones del área de la salud, se ubicó en la órbita del nuevo Ministerio Social, en lugar de instalarse en aquellas agencias estatales encargadas de la provisión de salud pública (Administración de los Servicios de Salud del Estado -ASSE-; Ministerio de Salud Pública -MSP-).

Otra protección novedosa fue la propuesta *Jóvenes en Red* dirigida a sectores pobres de 14 a 24 años de edad que abandonaron el sistema de educación y que no se encontraban insertos en el mercado de empleo. Esta protección se enmarcó en el plano socioeducativo y buscaba que los jóvenes finalicen su ciclo de enseñanza formal, incentivando a su reinserción en el sistema de educación y/o la búsqueda de empleo (MIDAGLIA & TEJERA, 2016). Las entidades sectoriales públicas con mayor grado de pertinencia para la adopción de tipo de programas sociales, no hay duda, eran las de enseñanza media o técnica, no obstante, se localizó en el MIDES.

Las estrategias de trabajo concebidas en el universo de programas prioritarios, definieron una modalidad de acción en clave proximidad con los grupos vulnerables, que modificó el formato típico de intervención pública. Es así, que se adoptó como metodología de trabajo social, ir a la búsqueda de las personas en circunstancias socioeconómicas críticas, con el propósito de acercarlas a la red de protección nacional, bajo el supuesto que esos sectores poseen información imprecisa sobre la provisión pública, y a la vez carecen de condiciones para generar acción colectiva en torno a demandas sociales. Este tipo de modificación en la modalidad

de intervención pública supuso que un conjunto de prestaciones sociales ya no fuese ofrecido desde una “ventanilla” específica, sino que los operadores públicos de cada programa en el marco del MIDES intentaban “captar” a las poblaciones objetivo (CAL, 2021).

Asegurando la lógica de provisión pública focalizada en la pobreza y de opción integral, se instauraron un conjunto amplio de mecanismos de coordinación inter-estatal que supuestamente facilitarían esta novedosa modalidad de atención social. Se constituyeron instancias de distinto nivel de jerarquía política e institucional para asegurar múltiples protecciones sociales intersectoriales e integrales. Por ejemplo, se instauró en el máximo nivel de autoridad política el Gabinete Social, integrado por los ministros del área social y económica estatal. En un ámbito intermedio se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en el que participaban representantes de las secretarías sociales y de los servicios descentralizados y entes autónomos. A nivel del territorio, se habilitaron las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, integradas por representantes de entidades públicas sociales en los distintos Departamentos en los que se organiza políticamente el país.

Más allá de la consagración de este andamiaje institucional para lograr intervenciones intersectoriales e integrales, el paquete de prestaciones públicas resultantes se tradujo en programas dispersos y fragmentarios al interior del propio universo de políticas focalizadas. En la práctica, las coordinaciones de este conjunto de iniciativas públicas se lograban a través de acuerdos interpersonales entre técnicos y operadores sujetos a la capacidad de negociación, relacionamiento, contactos, el manejo de redes, de los participantes y gestores de esas protecciones (CAL, 2021). Este tipo de situación se tornaba aún más compleja cuando se intentaban identificar las articulaciones de esa provisión pública focalizada con la de tipo universal, enmarcada en el esquema clásico de bienestar (MIDAGLIA & VILLEGAS, 2018).

En líneas generales, resulta correcto afirmar que el MIDES fue la agencia privilegiada en el diseño e instrumentación de protecciones novedosas y a la vez residuales. Cabe plantear que esas prestaciones sociales operaron en la práctica como “programas puente” con la pretensión de abordar las diversas exclusiones sociales no contempladas en las respuestas estandarizadas de corte sectorial.

Estos programas sociales han sido catalogados como una de las últimas innovaciones en materia de políticas asistenciales del Estado uruguayo (BARÁIBAR, 2019), en la medida que subsanaron algunos de los vacíos de protección del esquema de bienestar nacional.

Culminada la etapa de administraciones políticas de izquierda en el país (2005-2019), y frente a un cambio de signo político en el gobierno actual, a lo que se agregó la crisis sanitaria mundial producida por el Covid-19, se está asistiendo a un refuerzo de estas políticas sociales, no obstante, se advierte ciertos ajustes en la orientación y gestión de esa oferta.

No hay lugar a duda, que este paquete peculiar de prestaciones públicas tenderá a permanecer, no obstante, obliga a realizar un análisis en detalle la estructura en conjunto del Estado Social nacional, no sólo de las coberturas y las calidades de los servicios ofertados, sino también la articulación efectiva del esquema vigente de provisión pública. Las iniciativas públicas focalizadas reafirman la necesidad de coordinación en el área pública social, y en algún sentido desafían las capacidades del Estado uruguayo y a sus instituciones sectoriales a trabajar de manera conjunta, más allá de la predisposición de las autoridades políticas de turno.

En caso de no resolverse estos desafíos institucionales, la segmentación entre las agencias estatales y la estratificación del bienestar se agudizará, facilitando una pauta de provisión pública altamente diferenciada, que tenderá a incrementar la desigualdad en el tratamiento de los principales riesgos sociales. Los nuevos Ministerios Sociales por sí solos, carecen de suficiente autoridad política para incidir en el conflicto distributivo, no sólo por los limitados recursos que se les asignan para instrumentar a las principales prestaciones focalizadas, sino también porque carece de actores colectivos con capacidad de presionar por la mejora e incremento de las protecciones públicas. En consecuencia, queda pendiente un debate público sobre las formas institucionales más adecuadas para abordar las problemáticas de pobreza y extrema vulnerabilidad y a la vez moderar los efectos políticos sobre el esquema de bienestar en su conjunto.

CONSIDERACIONES FINALES

Luego de pasadas algunas décadas de la creación de Ministerios de Desarrollo Social en diversos países de América Latina, vale la pena detenerse en observar y discutir el impacto que los mismos han tenido sobre la institucionalidad del área social del Estado, así como las consecuencias no deseadas y desafíos de la configuración construida. En este sentido, este trabajo ha intentado mostrar cómo los esfuerzos pro-integralidad de los últimos gobiernos en Uruguay, han inhibido los incentivos para promover reformas sectoriales más profundas, que sin lugar a duda conforman esfuerzos de largo aliento que requieren de la conformación de amplias coaliciones promotoras.

Al influjo de los postulados ofrecidos por la Nueva Gestión Pública, que entre otras cosas priorizan la competencia por sobre la colaboración a la hora de implementar políticas públicas, y la separación entre diseño e implementación; los dispositivos institucionales adoptados en materia de asistencia social reforzaron la estratificación existente, a partir de un proceso de híper fragmentación de la oferta pública, buscando diferenciaciones a partir de la atención segmentada de poblaciones específicas.

La naturaleza de los problemas sociales a los que deben hacer frente estas instituciones (*wicked issues*) determinó que las respuestas se plantearan, al menos discursivamente, desde una lógica de integralidad. Sin embargo, al repasar el caso

uruguayo se observa cómo existe una brecha entre lo que se plantean los programas y su efectiva implementación (Grindle, 2009). Lejos de mejorar o trascender las lógicas sectoriales de provisión de bienes y servicios sociales, las respuestas llevadas adelante por el MIDES internalizaron la sectorialidad en clave de pobreza, pero sin mecanismos sólidos ni estables de trabajo con las sectoriales tradicionales (salud, educación o trabajo).

Se conjugan para esta situación al menos dos factores: las debilidades institucionales para la coordinación del MIDES y la falta de voluntad política del resto de ministerios para perder espacios y recursos de poder. Por el contrario, estas organizaciones “abandonaron” la responsabilidad de atender a los colectivos más vulnerables, que pasaron a ser exclusiva responsabilidad de la nueva institución. El correlato de este escenario lo constituye la debilidad de los Ministerios de Desarrollo Social a la hora de constituirse como efectivos rectores de las políticas sociales, a partir de su escasa capacidad para incidir en pujas distributivas o decisiones presupuestales vinculadas al diseño de políticas sociales, sean o no de corte asistencial.

Por otra parte, estos mecanismos focalizados atienden parcialmente las situaciones de vulnerabilidad, y tampoco logran revincular a las personas beneficiarias con los esquemas sectoriales clásicos, ya que la dinámica descrita ilustra cómo en el caso uruguayo, el MIDES sigue absorbiendo las respuestas a la pobreza y vulnerabilidad social, determinando que las sectoriales no asuman las situaciones y problemas de estos colectivos como suyas, concretándose así la “sectorialización de la pobreza” que se discutió a lo largo del artículo.

En definitiva, siguiendo a Guillermo O’Donnell (2008), quien trabajó sobre la idea de las múltiples caras del Estado, y las diferencias en el vínculo o encuentro con esas caras según nivel socioeconómico, raza, género o lugar de residencia, entre otras variables, la información presentada en este artículo parece reforzar la idea de que la cara del Estado que ven habitualmente los sectores sociales más vulnerables es la cara del MIDES, ya que cada vez más, los ministerios sectoriales prefieren no mirarlos.

Referencias

- ACUÑA, C. & REPETTO, F. La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. *Red de Reducción de la Pobreza y Protección Social del Diálogo Regional de Política*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. Disponible en: <https://bit.ly/3ioAlU6>. Acceso en: 05/09/2022
- AMABLE, B. Morals and politics in the ideology of neo-liberalism. *Socio-economic Review*, n. 9, pp. 3-30, 2011.
- ANTÍA, F. & ROSSEL, C. Políticas de seguridad y asistencia social. En: Bidegain, G. Freigedo, M. & Zurbriggen, C. (Coords.): *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Ciencia Política, 2021.

ANTÍA, F.; CASTILLO, M.; FUENTES, G. & MIDAGLIA, C. "La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 22, n. 1, Número Temático sobre Estados de bienestar en América Latina, 2013.

BARAIBAR, X. "Tensiones y dilemas en los programas de proximidad en Uruguay". *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 164, pp. 31-43. ISSN, 2019.

BARBA SOLANO, C. Una Mirada no Convencional a las Transferencias Monetarias Condicionada (TCM) en América Latina: Tres Oleadas y una Tipología. En: Cimadamore, A.; Ivo, A.; Midaglia, C. y Barrantes, A. *Estados de Bienestar, Derechos e Ingresos Básicos en América Latina*, (coord.). México: CROP-Siglo XXI editores, pp. 48-86, 2019.

CAL, M. ¿Pequeños programas para grandes problemas?: debates en torno al universalismo y focalización en el Uruguay. Estudio de caso de los programas de proximidad. Tesis de Maestría en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Montevideo, 2021.

CASTILLO, M., FUENTES, G. & Midaglia, C. La difícil construcción política de la función de coordinación en el área pública social. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, n. 25, pp. 5-39, 2015.

CHRISTENSEN, T. & LAEGREID, P. Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, v. XVI, n. 2, pp. 539-564, 2007.

CUNILL GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual" en *Gestión y Política Pública*, v. XXIII, n. 1, pp. 5-46, 2014.

DOMINGUES, J. M. Social liberalismo y dominación global. *Geopolítica(s)*, v. 4, n. 2, pp. 183-198, 2013.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, N° 140, pp. 529-562, 1996.

FILGUEIRA, F. Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 22, n. 1, Número Temático sobre Estados de bienestar en América Latina.

FRANCO, R. Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 58. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

GARAY, C.; PALMER-RUBIN, B. & POERTNER, M. Organizational and partisan brokerage of social benefits: Social policy linkages in Mexico. *World Development*, v. 136, 2020.

GRINDLE, M. La brecha de la implementación. En: Mariñez Navarro, F. et al. (coords.). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C.: Porrúa, 2009.

HOLLAND, A. C. & Schneider, B. R. Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America. *Perspectives on Politics*, v. 15, n. 4, pp. 988- 1006, 2017.

JESSOP, R. *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata, 2008.

JORDANA, J. Regulación y políticas sociales. Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales de América Latina. *INDES Working paper series*, pp. 1-63, 2006.

MANN, M. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n. 5, 2006.

MENDES PEREIRA, J. El Banco Mundial y la Reforma del Estado: ¿Más allá del Consenso de Washington?. En: Portales, Y. (Ed.): *Pensar a contracorriente III*. Madrid: Editorial de Ciencias Sociales, 2006.

MIDAGLIA C. *¿Vieja o Nueva Institucionalidad?: Las Políticas Sociales en el Uruguay de los '90*. Tesis de Doctorado enmarcada en el Instituto Universitario de Rio de Janeiro (IUPERJ), 1998.

MIDAGLIA & CASTILLO, M. El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo". En Mancebo, Ma. E.-Narbondo, P.: *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: ICP-Fin de Siglo-CLACSO, 2010.

MIDAGLIA, C. y SILVERIRA, M. Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay. En: Barba SOLANO, C. & COHEN, N. (Comps.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CROP, 2011.

MIDAGLIA, C.; CASTILLO, M. & FUENTES, G. El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago de Chile, pp. 123-154, 2011.

MIDAGLIA, C. & TEJERA, R. Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social", En: Betancur, N. & Busquets, J. M. (Coords.). *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, pp. 43-68, 2016.

MIDAGLIA, C. & FUENTES, G. El tiempo pasa, nos vamos poniendo vetos. Los problemas de la izquierda uruguaya para concretar reformas sociales. En: Ordoñez, G. & Valencia Lomelí, E. (Coords.). *Nuevas (y Antiguas) Estructuraciones de las Políticas Sociales en América Latina*. México: CLACSO-Editorial Colegio de la Frontera Norte.

NARBONDO, P. Nuevo Paradigma de la Gestión Pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado?. En: Ramos, C. (Ed.) *La reconstrucción gerencial del Estado*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2003.

O'DONNELL, G. Algunas reflexiones acerca de la Democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Reforma y Democracia*, n. 42, 2008.

PIERSON, P. *Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas*. Zona Abierta, n. 114/115, pp. 43-119, 2006.

POLLITT, C., TALBOT, C., CAULFIELD, J. y SMULLEN, A. *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Londres: Palgrave MacMillan, 2004.

REPETTO, F. Abordaje conceptual y propositivo para una nueva institucionalidad de la protección social. Aprendizajes latinoamericanos para el caso de República Dominicana. *Herramientas Eurosocial*, n. 104, 2022.

SERRANO, C. *La Política Social de la Sociedad Global en América Latina. Nuevos programas de protección social*, mimeo. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

SHANNON, M. (2005). Mecanismos de coordinación. En Dubé y Schmithusen (Eds.): *Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores*. Estudio FAO 142. pp. 163-181.

STREECK, W. & THELEN, K. *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Nueva York: Oxford University Press.

VALENCIALOMELÍ, E. Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates. *Annual Review of Sociology*, v. 34, n. 1, pp. 499-524.

