UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

La "nueva" matriz de protección social del Uruguay. Ministerio de Desarrollo Social, ¿la implementación de nuevas políticas sociales en la era progresista o la continuidad de una huella neoliberal?

Adrián Rodino

Tutor: Alejandro Mariatti

2017

Agradecimientos

A Néstor, Alicia, Leonel y Katherine por su gran paciencia y apoyo incondicional.

A mi familia, tías/os, primas/os, suegros y cuñados, y en memoria de mis grandes abuelos; Alfredo Rodino, Susana Mauro y María Sonia Barreiro.

A mis compañeras/os de la generación 2013, por todos los momentos de estudio compartidos y por el gran compañerismo.

A mis compañeras de práctica del Centro de Salud Ciudad Vieja y de la Policlínica La Boyada. Al grupo de Investigación del Proyecto Integral: Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional.

A mi tutor Alejandro Mariatti, por acompañarme en el proceso de elaboración de la monografía, por sus ideas y aportes teóricos que iluminaron el camino, por su trabajo y compromiso.

A mis ex compañeras/os de trabajo, en especial a Victoria por su entendimiento. A mis actuales compañeras del Área Social del Centro Comunal Zonal 17.

A todos quienes colaboraron en este proceso,

¡Gracias!

Índice

Resumen……..……..…3

Introducción…….....4

Capítulo 1: Desde la Segunda Guerra Mundial a la crisis de los años setenta: los treinta gloriosos, la reestructuración productiva y el fin de los soportes……..…….....6

Capítulo 2: Las implicancias de la Guerra Fría en América Latina y la sangrienta imposición del ideario neoliberal……12

Capítulo 3: Los cambios en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XX: desde la amplitud de las políticas sociales universales a la residual focalización de los años noventa……...……..…….21

Capítulo 4: La creación de un nuevo Ministerio y los Programas de Transferencia de Renta Condicionada en el Uruguay Progresista…..…28

Reflexiones finales…….….....44

Bibliografía……..……....50

Fuentes Documentales…….55

Resumen

La presente monografía consiste en un análisis y problematización de la nueva matriz de protección social uruguaya a partir de la creación del MIDES y su implementación de los PTRC. Para llevar adelante el análisis de dicha temática creemos oportuno remontarnos hacia los años de finalización de la Segunda Guerra Mundial y comienzos de la Guerra Fría, en donde el enclave histórico nos permitirá entender la correlación de fuerzas que comienzan a gestarse a partir de dicho momento, y que tendrán notoria incidencia en la posterior expansión e imposición del neoliberalismo en América Latina. Por su parte, se podrán observar también los cambios registrados en los sistemas de producción y acumulación, iniciados durante la primera mitad de la década del setenta, necesarios para comprender la dinámica de los procesos económicos, políticos y sociales sucedidos a nivel mundial. Para ello se realizará una compilación teórica de autores que aborden la temática que pretendemos desarrollar.

Nuestro país se ha caracterizado históricamente por poseer una matriz de protección social de tipo híbrida. A partir de la creación del MIDES se producen algunas innovaciones en dicha matriz, a través de la implementación de determinados programas dirigidos a los estratos más vulnerables. Pese a las novedades introducidas, los programas se encuentran dirigidos al combate de la pobreza y presentan importantes niveles de focalización, al igual que en el pasado. La gestión llevada a cabo por el nuevo Ministerio, incorpora el uso de sistemas informáticos para determinar mediante la rigidez de un índice, construido por economistas, a la población objetivo. Esto permite a su vez, ejercer un fuerte control sobre los beneficiarios y monitorear biografías, lo que conduce a la individualización y responsabilización de los problemas sociales. De esta manera la pobreza es entendida como un factor individual alejada de la lucha de clases, en donde los beneficiarios tienen la exigencia de cumplir con determinadas contrapartidas que pretenden incidir en la mejora del capital humano. En definitiva, es posible encontrar rasgos neoliberales en los nuevos PTRC implementados en la era progresista.

Palabras clave: Programas de Transferencia de Renta Condicionada. Protección social. Combate a la pobreza. Neoliberalismo.

Introducción

El presente documento constituye la Monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. El tema seleccionado refiere a los Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC) implementados en Uruguay a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

La hipótesis desde la cual partimos hace referencia a que los PTRC desarrollados en el gobierno progresista se encuentran orientados en la misma dirección que los "programas de combate a la pobreza" en los términos de Domínguez Ugá (2004), estableciéndose de esta manera una continuidad con los patrones neoliberales del pasado. La estrategia metodológica utilizada consistió en una compilación conceptual de diversos autores para abordar nuestro tema de estudio, de forma de poder analizar distintas perspectivas teóricas.

El trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos, el primero de ellos pretende brindar un enfoque genérico a nivel global del período comprendido entre la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la crisis de los años setenta. Se analiza el pasaje del modelo de acumulación keynesiano-fordista, al modelo de acumulación flexible, producto del proceso de reestructuración económica promovido por el capital.

En el segundo capítulo se propone ingresar al continente latinoamericano, mediante el estudio de las consecuencias que dejó la Guerra Fría. Se hace referencia también a la expansión del neoliberalismo y a la imposición de su recetario.

En un tercer capítulo se expone el trayecto adquirido por el sistema de protección social uruguayo a lo largo del siglo XX. Se desarrolla el tránsito de las políticas sociales de corte universal promovidas desde mediados de la década del cuarenta, a la creciente focalización de los años noventa, que, sin desmontar aquellas políticas universales como la escuela pública y la salud, y por qué no la vieja asignación familiar para el trabajador, comienza a incorporar crecientemente nuevos programas con características que rompen con aquel precedente. Un ejemplo de ello es el

incremento de la focalización implementada en la nueva Asignación Familiar del Plan de Equidad.

En el cuarto capítulo se aborda la creación del MIDES en el Uruguay, y las respuestas brindadas por el gobierno progresista luego de su asunción en el año 2005, a través de la implementación de los PTRC.

Finalmente, se desarrollan algunas reflexiones finales teniendo en cuenta el contenido abordado en el presente trabajo.

CAPÍTULO 1: Desde la Segunda Guerra Mundial a la crisis de los años setenta: los treinta gloriosos, la reestructuración productiva y el fin de los soportes

La finalización de la Segunda Guerra Mundial (SGM)[1] establece el comienzo de las denominadas Tres Gloriosas Décadas del Welfare State (Przeworsky, 1995, apud Bentura, 2014). La también llamada "edad de oro" (Hobsbawm, 1995:253), representó mejoras notorias en la calidad de vida y en el bienestar social, en gran parte de la población a nivel mundial (Bentura, 2014).

Las sociedades de modernidad organizada o modelo fordista[2], se consolidaron luego de la segunda posguerra, en gran parte de occidente (Godoy et al., 2005). En este período histórico, el trabajo permitió consolidar un carácter estructurante, tanto en la sociedad como en los propios individuos. Al mismo tiempo constituyó un facilitador para alcanzar mayores niveles de disciplinamiento en la vida de estos, algo que resultaba necesario para los intereses del sistema imperante (Godoy et al., 2005).
Precisamente, se llamó modernidad organizada porque además de una determinada organización económica, se requería imperiosamente la reorganización de la vida social (el uso del tiempo, la rutina, la generación de autoestima, el bienestar subjetivo, etc.), con la finalidad de maximizar la eficiencia y la productividad (Godoy et al., 2005). Para poder alcanzar las transformaciones era necesaria la formación de una constelación de instituciones que las hicieran posibles y la construcción de un ejército de asalariados estables.

[1] La SGM (1939-1945) fue una guerra total, donde existió un nítido clivaje ideológico entre los países beligerantes; por un lado los regímenes negadores de la revolución francesa, y por otro, quienes se proclamaban como herederos de los ideales de la revolución francesa del siglo XVIII. Estuvo conformada por dos bloques, uno de ellos constituido por las denominadas potencias del eje; Italia, Alemania y Japón. En tanto, en el otro bloque se encontraban los aliados de las democracias liberales occidentales; Inglaterra y Francia, a los cuales se suman Estados Unidos y la Unión Soviética (Hobsbawm, 1994).
[2] Estas se caracterizaron fundamentalmente por la producción industrial, por el Estado nacional y la centralidad de los partidos, y por la noción de clases sociales (Godoy et al., 2005).

Es en este período que emerge una nueva relación laboral, la salarial. Luego de la SGM el sistema de protección social[3] comienza a crecer unido principalmente a la figura del trabajador asalariado (Bentancor, 2015).

Aquella constelación de instituciones se estructuró de acuerdo al mundo del trabajo (Godoy et al., 2005), el cual al igual que las instituciones configuraba la vida en sociedad, y cualquier diferencia o amenaza al orden hegemónico era pasible de ser sancionada.

Principalmente en los países de Europa occidental, el modelo keynesiano-fordista se caracterizó por un Estado fuerte y regulador, por el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores, y por altos niveles de movilización social (Godoy et al., 2005). Los cimientos que permitieron su consolidación fueron el pleno empleo, el seguro social y la asistencia social, dirigida esta última a los denominados por Castel (1997), inhabilitados para el trabajo.

La fábrica fue el ámbito que permitió la unión de los trabajadores y su organización, provocando en este momento histórico un aumento de la lucha sindical. Las demandas de los colectivos de trabajadores eran incorporadas mediante un Estado que tenía un rol interventor (Bentancor, 2015).

Esta realidad era la que se vivía en los Estados de Bienestar europeos. En este sentido Esping-Andersen, quien ha tenido como principal interés el estudio de los Estados de Bienestar y su papel en las economías capitalistas, piensa el bienestar como la forma en que se articulan tres esferas que se encuentran presentes en todas las sociedades y adquieren pesos diferenciados. Dichas esferas son estado, mercado y familia. Esto le permitió construir tres tipos de Regímenes de Bienestar; liberal, conservador o corporativista y socialdemócrata[4] (Esping-Andersen, 1987).

---

[3] La protección social refiere a los mecanismos a través de los cuales la sociedad responde a los riesgos sociales (Castel, 2010).

[4] En el Régimen de Bienestar liberal existe una ayuda por comprobación de medios, hay una promoción del mercado y una mínima desmercantilización. Es marginal y estigmatizante, existiendo también una dualización de las protecciones, ya que por un lado están los ciudadanos “exitosos” y por otro lado los “fracasados” que tienen que vivir de las prestaciones del Estado. Por su parte, en el conservador o corporativista hay una preservación de diferencias por ocupación y los derechos se encuentran articulados al estatus. Las prestaciones son básicamente estatales y no vía mercado. Por otra parte existe una influencia religiosa que promueve la familia tradicional. Finalmente, en el Estado social-demócrata no necesariamente el trabajador necesita venderse para asegurar la subsistencia. Las prestaciones son para todos por iguales, por lo tanto es un sistema que produce

Actualmente esta clasificación se encuentra vigente y dicho autor continúa siendo la principal referencia en este campo de estudios. De todas maneras, existen algunas discusiones respecto a si cabe o no aplicar su tipología a América Latina. Si bien será abordado en el próximo capítulo, es preciso acotar que en las economías dependientes de América Latina, más allá de la existencia de ciertas heterogeneidades entre los países, se vivía una realidad muy disímil a la registrada en Europa.

Sin embargo, siguiendo a (Godoy et al., 2005:167), "(…) En el lapso que transcurre entre 1965 y 1973 se puso de manifiesto cada vez con más claridad la incapacidad del fordismo y del keynesianismo para contener las contradicciones inherentes al capitalismo".

En la década del setenta se produce una gran crisis, causada especialmente por la sobreproducción, que termina de sepultar al período de prosperidad económica y social. Esta etapa conocida como el fin de la edad de oro 1945-1973 (Harvey, 1994), es también señalada como el comienzo de una nueva fase del capitalismo monopolista, que recibe el nombre de capitalismo tardío (Netto, 1992). Dicha fase se caracterizó por una mayor concentración en el plano económico (ingreso, riqueza, propiedad), al tiempo que se produce un aumento del carácter restrictivo en el ámbito social (Netto, 1992).

Durante gran parte de la edad de oro (Hobsbawm, 1995), el petróleo se había mantenido en un precio inferior a dos dólares por barril. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada en el año 1960, determinó en el preludio de la década subsiguiente, precisamente en el año 1973, un importante aumento en el costo del barril. "La OPEP, hizo que el precio del petróleo —bajo y, en términos reales, en descenso desde la guerra— se cuadruplicase, aproximadamente, en 1973, y se triplicase de nuevo a finales de los setenta, después de la revolución iraní" (Hobsbawm, 1995:470). Mientras en 1970 el precio medio de petróleo era de

---

una gran desmercantilización. Casi todos están con posibilidades de acceder a un estándar alto de vida (Esping-Andersen, 1987).

2,53 dólares el barril, a fines de los ochenta tenía un costo aproximado de 41 dólares (Hobsbawm, 1999). De esta manera la matriz petrolera se dispara, impactando de forma negativa en los ambiciosos intereses de la clase hegemónica.
A esto debemos agregarle las conquistas obtenidas por la clase trabajadora en los años posteriores a la SGM, tales como el aumento del precio de la fuerza de trabajo, que fueron acompañados por el incremento de las luchas sociales desarrolladas en los años sesenta.

Todo ello contribuyó a la reducción de los niveles de productividad del capital, y por ende, a un descenso de la tasa de ganancia (Antunes, 2000 apud Bentura y Vecinday, 2014). Ante estos hechos, el capitalismo debió implementar un proceso de reestructuración económica (Castel, 2003), como forma de dar respuesta a los núcleos problemáticos por los cuales estaba atravesando. Dicha reestructuración consistió en la baja de los costos de producción, en donde la variable de ajuste fue el trabajo humano (Harvey, 1994). Pero el foco no estaba solamente puesto en reducir el empleo directo, sino además en disminuir la calidad del empleo que tenía el trabajador, lo que provocó un aumento significativo de las condiciones de incertidumbre de la clase trabajadora. De esta manera se produce un cambio en el modo de producción, dando comienzo a la flexibilización.

La década del setenta fue clave para la producción de un nuevo régimen de regulación y de acumulación. El régimen de regulación contribuye a que el modo de acumulación comience a ser parte de una sociedad y de las propias relaciones sociales, en tanto, el régimen de acumulación es la forma que va adquiriendo el sistema capitalista para poder generar riquezas (Harvey, 1994).
El modelo de acumulación flexible viene a dar cuenta de una necesidad imperiosa del capitalismo, de generar estrategias para aumentar la tasa de lucro, debido a la reducción que estaba registrando la tasa de ganancia del capital (Harvey, 1994).

Con la finalidad de luchar contra esa realidad, el neoliberalismo emerge como contrapunto político, económico e ideológico, con el cometido de desvalorizar las distintas formas de intervención estatal en la economía (Domínguez Ugá, 2004). Esta corriente defensora de un Estado mínimo, apuntó desde un principio al

fortalecimiento del individualismo, sellando el inicio de un fuerte proceso que implicó la pérdida de participación social.
Siguiendo a Harvey (1994), el poder del colectivo se reduce. Todos estos grandes cambios que se comienzan a generar recaen en la clase trabajadora, socavando las históricas conquistas que se habían logrado en los decenios anteriores. En suma, este fue uno de los grandes objetivos de la reestructuración, que implicó actuar sobre la participación social y los movimientos de masas, buscando debilitarlos mediante la expansión y la imposición de nuevos ideales, como el individualismo.

La flexibilización significó el final de la durabilidad. El nuevo esquema de acumulación del capitalismo pasó a ser la desechabilidad. Para aumentar la tasa de ganancia era necesario generar nuevos productos que tuvieran poca durabilidad, pero al mismo tiempo resultaba imprescindible generar nuevas necesidades (Harvey, 1994). En otras palabras, además de la circulación de nuevos productos en el mercado, resultaba igualmente necesario a nivel societal un cambio en los patrones de consumo.

La creciente flexibilización conduce a la restricción del trabajo vivo, que pasa a ser sustituido por trabajo muerto. El reemplazo de la mano de obra, provoca un aumento de la desocupación y de la precariedad e informalidad laboral. Aquel ejército de asalariados estables que requería el sistema de producción fordista para contribuir con los intereses de reproducción capitalista, es restringido en el sistema de flexibilización, registrándose en su lugar un incremento en el uso de la maquinaria tecnificada. La sustitución de trabajo vivo por trabajo muerto tiene el cometido de reducir los costos de producción y lograr una mayor rapidez (Lojkine, 1995), produciendo mayor cantidad en un tiempo menor y a un costo más bajo.

Siguiendo en esta línea, según Bentancor (2015:49) “(…) uno de los mayores impactos más allá del desempleo, ha sido la precarización del mismo”. El siglo XX guarda dentro de sus características el haber sido testigo presencial de la degradación del trabajo (Antunes, 2009). Las transformaciones producidas afectaron fuertemente al mundo del trabajo (Antunes, 2000), y por ende a la clase trabajadora que experimenta una importante fragmentación, volviéndose más heterogénea y compleja (Netto, 1992).

En el mismo sentido, la reducción del trabajo directo implicó que el gran capital le pasara la responsabilidad a otras empresas, lo que condujo a un aumento sostenido de las tercerizaciones. Estas empresas proveedoras se caracterizan por ofrecerles a sus trabajadores una remuneración notoriamente inferior a lo habitual.

En la década del setenta se produce el derrumbamiento de la sociedad salarial que pone fin a los soportes (Castel, 1997). Según Castel, el individuo no es una sustancia porque requiere de soportes para vivir. Estos tienen que ver con recursos y capitales, que permiten alcanzar los objetivos que el individuo se propone (Castel, 2003). Si bien persiste la configuración de la mutualización de los riesgos sociales, se experimenta en este momento histórico una fragilización. La desocupación masiva y la precarización laboral amenazan el financiamiento del sistema y la generalidad de su cobertura (Castel, 2010), al no poder dar respuesta a la nueva gama de riesgos sociales (Midaglia et al., 2010).

Por su parte, el aumento del desempleo y la exclusión de los individuos del mercado laboral, los convierte en beneficiarios problemáticos, debido a que comienzan a ser vistos con desconfianza por parte de otros sectores de la población.
Se piensa en términos de que intervenir en determinados segmentos de la población, podría generar una ventaja estratégica por parte de quienes se ven beneficiados a través de dicha intervención (Bentura y Vecinday, 2014).
Anteriormente no sucedía esto debido a que la seguridad social consolidada a inicios del siglo XX, se instaura como una protección social asociada al trabajo, de carácter universal. Era una especie de propiedad para los no propietarios (Castel, 2003), destinada a situaciones de vejez y enfermedad. Por lo tanto no existía en ese momento, un cuestionamiento hacia aquellos sectores de la población que por diversas razones, ya sean etarias, por enfermedad o alguna incapacidad, accedían a las prestaciones tras hallarse imposibilitados de trabajar.

CAPÍTULO 2: Las implicancias de la Guerra Fría en América Latina y la sangrienta imposición del ideario neoliberal

Adentrándonos en el continente latinoamericano, es necesario previamente a alojarse en la temática central del segundo capítulo, poder establecer algunas diferencias existentes entre los países de América Latina en comparación a la realidad de los Estados de Bienestar europeos. Siguiendo en consonancia con lo que hemos desarrollado en el capítulo anterior respecto a los Estados de Bienestar de Europa, Juliana Martínez (2008), plantea que si bien es importante reconocer los aportes introducidos por Esping-Andersen en el estudio de los regímenes de bienestar, este autor focalizó sus estudios en los países desarrollados, los cuales presentan una realidad bien distinta a la de América Latina.

Martínez considera que es necesario pensar los regímenes de bienestar en América Latina, para demostrar que no existió un mercado de trabajo como el experimentado por las sociedades desarrolladas, la capacidad estatal también registró diferencias, al tiempo que una parte importante del bienestar recae sobre la familia (Martínez, 2008). Por su parte a diferencia de lo sucedido en Europa, en América Latina existieron Estados débiles, mercados de trabajo poco protectores y familias responsables de buena parte del bienestar. Para la autora el bienestar es la capacidad socialmente definida para el manejo de los riesgos y la incertidumbre (Martínez, 2008).

A lo largo del siglo XX los países desarrollados, desplegaron una serie de mecanismos colectivos e institucionalizados de respuesta a los riesgos, a través del Estado de Bienestar y los procesos de regulación del mercado laboral. Sin embargo para América Latina la situación es diferente, debido a que un pequeño grupo de personas logra protegerse de los riesgos, pero la gran mayoría tiene dificultades para responder a ellos. Si bien la autora coincide con Esping-Andersen en que las fuentes de bienestar son el Estado, el mercado y la familia, existen a su vez dos fuentes de desigualdad. En este sentido la producción y la respuesta a los riesgos, es desigual según la situación económica y el género (Martínez, 2008).

Por tanto, en las economías subdesarrolladas de América Latina, no todos los colectivos están expuestos a los mismos riesgos.

Siguiendo en esta línea, "(…) la especificidad histórica de la situación de subdesarrollo nace precisamente de la relación entre sociedades periféricas y centrales" (Cardoso y Faletto, 1977:12). Las economías periféricas no se encuentran atrasadas en comparación a las centrales, sino que la diferencia radica en la transición de caminos disimiles en la conducción hacia el progreso. Por tanto, lo que distingue a ambas economías es su capacidad de generar y difundir el progreso técnico (Bertoni et al., 2011).

Sin embargo no basta tan solo con afirmar que el subdesarrollo refiere a una estructura de un tipo de sistema económico donde existe un predominio del sector primario, una fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo y un predominio del mercado externo sobre el interno (Cardoso y Faletto, 1977). Además de ello, resulta necesario analizar la histórica vinculación que han tenido las economías subdesarrolladas con el mercado mundial, lo cual implica reconocer que en el plano político-social existe desde la antigua expansión de las economías capitalistas, una dependencia de los países subdesarrollados (periféricos) respecto a los desarrollados (centrales) (Cardoso y Faletto, 1977).

Una de las barreras que han tenido los países periféricos de Latinoamérica para llegar al desarrollo ha sido la desigual distribución del ingreso y la riqueza (Bertoni et al., 2011). En definitiva, en América Latina han existido algunos procesos de crecimiento pero sin lograr equidad, hubo países que sin conseguir su crecimiento lograron mayores niveles de equidad, al tiempo que otro grupo de países experimentaron fracasos en su crecimiento e inequidad. Pese a ello ningún país latinoamericano pudo articular al mismo tiempo, crecimiento con buena distribución (Bertoni et al., 2011).

En otro sentido y dando inicio al tema medular que proponemos abordar en esta segunda parte, es preciso indicar que a lo largo de casi medio siglo (1945-1991), se prolongó un conflicto político, económico, social y militar, de carácter mundial que recibió el nombre de Guerra Fría[5]. Esta última consistió en un enfrentamiento

[5] La Guerra Fría se ubica cronológicamente entre los años 1945 y 1991, entre la finalización de la SGM y la caída de la Unión Soviética. Se trata de una guerra que presenta un esquema bipolar, en donde cada una de las

indirecto que se produjo entre las dos potencias emergentes de la SGM (Estados Unidos y la Unión Soviética) (Katz, 2004). Si bien se señala a las dos potencias como los principales protagonistas, la guerra también se llevó a cabo con diferentes ritmos e intensidades en otras partes del mundo. De esta manera Estados Unidos va a liderar un bloque conformado por los países occidentales europeos, algunos países de América Latina y de Asia, con la intención de generar una serie de alianzas por el mundo (Katz, 2004).

En tanto la Unión Soviética a diferencia de Estados Unidos, buscó mantener un bloque más homogéneo, estableciendo claramente su zona de influencia en Europa del este. Pese a ello, posteriormente también la Unión Soviética intentó extender su dominio hacia zonas que comenzaban su proceso de descolonización, tales como Asia, África y América Latina (Katz, 2004).

Es preciso acotar que ambos países apoyaron el proceso de descolonización, con la intención de poder extender sus zonas de predominio. Ninguna de las potencias intentó el enfrentamiento directo, debido a que existía una conciencia de que ello podía provocar una catástrofe mundial. Por lo tanto, existió un equilibrio que consistió en impedir el avance del otro en su área de influencia (Katz, 2004).

La confrontación existente entre el mundo del capitalismo y el mundo del comunismo va a estar presente en los conflictos suscitados en América Latina en las décadas del sesenta y setenta, formando parte de un proceso que selló el orden internacional (Katz, 2004).

En plena Guerra Fría, Estados Unidos veía a América Latina como otro de los campos a donde llevar la lucha ideológica contra el comunismo, especialmente después de la Revolución Cubana de 1959. “El triunfo de la Revolución llevó a un auge de la izquierda en América Latina” (Katz, 2004:23).

---

potencias emergentes lleva adelante el liderazgo de un bloque de países, que representan un sistema social, ideológico y económico, divergente uno del otro (Katz, 2004).

Esto condujo a que Estados Unidos realizara grandes transformaciones en las políticas dirigidas hacia América Latina, en donde mediante el desarrollo de una doble estrategia, luchó contra el avance de los movimientos de izquierda.

Una de las estrategias desplegadas tuvo que ver con la formulación de la Alianza para el Progreso, por el entonces presidente John Keneddy. Se trató del primer programa de ayuda económica de Estados Unidos hacia América Latina, que de alguna manera se asemejaba a lo que había sido el Plan Marshall[6] (Katz, 2004).
La otra estrategia consistió en La Doctrina de la Seguridad Nacional, que formó parte de un cuerpo doctrinal que veía al comunismo como una ideología que hacía peligrar la propia existencia de los Estados lationamericanos y, por ende, la seguridad norteamericana (Katz, 2004). El enemigo ya no se encontraba solamente fuera de fronteras, sino que también se hallaba al interior de cada país.

Se puede decir que a pesar de algunas breves interrupciones en períodos de gobierno demócrata, la política norteamericana estuvo fuertemente orientada al apoyo de las dictaduras cívico-militares, tanto en el cono sur, como también en América Central.

En síntesis, en América Latina el neoliberalismo fue impuesto a hierro y fuego mediante las dictaduras cívico-militares (Bentura, 1996). Las consecuencias de la Guerra Fría en América Latina fueron desastrosas; las dictaduras cívico-militares provocaron la muerte de decenas de miles de personas y provocaron el exilio hacia otros países de un inmenso número de personas (Katz, 2004).

Los albores de la década del ochenta marcaron el inicio de la crisis de la deuda de los países latinoamericanos, los cuales en el período comprendido entre 1960 y 1970 habían comenzado a incrementar su endeudamiento externo. Dicho período al

[6] El Plan Marshall fue un plan de ayuda económica de Estados Unidos para lograr la recuperación de Europa Occidental, que tuvo inicio a partir del año 1948. Una vez finalizada la SGM, Europa queda devastada. El gobierno norteamericano consideraba que este podía ser el escenario más propicio para una victoria electoral de la izquierda comunista. Es por ello que diseña este plan, buscando fortalecer al capitalismo y evitando así, que el comunismo pudiera aparecer como una opción atractiva en aquella Europa Occidental que atravesaba una grave crisis económica y social (Katz, 2004).

formar parte de una época de bonanza económica para los países de la región, condujo a que estos últimos solicitaran préstamos sin mayores preocupaciones, bajo la creencia de que tendrían dinero para saldar la deuda en los años venideros (Domínguez Ugá, 2004). Pero la crisis del petróleo en el año 1973 significó un duro golpe para gran parte de los países de la región, que habían aumentado notoriamente sus niveles de endeudamiento entre 1975 y 1982. Precisamente en 1982, luego de que México declarara la imposibilidad de afrontar el pago de la deuda, los bancos comerciales detuvieron de forma inmediata los préstamos de dinero a los países de toda la región (Thorp, 1998).

A todos esos sucesos se debe sumar el creciente proceso de difusión del ideario neoliberal que hacia fines de los años setenta y comienzos de los ochenta se extendía a nivel mundial. Es en este contexto que las recetas neoliberales comienzan a ser aplicadas en América Latina e irán progresivamente ganando espacio y obteniendo legitimación especialmente a partir de los años noventa (Domínguez Ugá, 2004), como veremos más adelante.

En noviembre de 1989 se elaboran un conjunto de propuestas de políticas y reformas requeridas para la recuperación de América Latina, que recibe el nombre de Consenso de Washington[7] (Williamson, 1992). El ideario neoliberal es incorporado por organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial), los cuales imponen el recetario como condicionamiento para realizar la renegociación de la deuda externa contraída por los países de la región (Mariatti, 2014a). De esta manera, los gobiernos latinoamericanos fueron transfiriendo capacidad de decisión a dichas entidades internacionales. “El ideario neoliberal fue ganando progresivamente espacio” (Domínguez Ugá, 2004:57), mediante el ensayo de políticas sociales de nueva generación, las cuales se focalizan en una población objetivo concreta (Alegre y Filgueira, 2009). Estas políticas tuvieron como resultado un empeoramiento en la distribución de los ingresos y un aumento del desempleo (Domínguez Ugá, 2004).

[7] Las recomendaciones de dicho Consenso fueron las siguientes: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, mantenimiento de tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, privatizaciones y desregulaciones del mercado de trabajo y garantía de los derechos de propiedad (Williamson, 1992).

Los organismos sugieren a los gobiernos la necesidad de diseñar políticas sociales focalizadas dirigidas a los sectores más empobrecidos de la población, invertir en infraestructura social y en capital humano (Ortega y Vecinday, 2009). Se pasa así de las clásicas políticas sociales universales a las nuevas políticas focalizadas.

El hecho de que el componente de universalidad (típico de las políticas implementadas en los Estados de Bienestar) se diluya a manos de una creciente focalización, es caracterizado por la autora Álvarez Leguizamón (2002), como el pasaje de la "biopolítica"[8] a la "focopolítica"[9]. "No es más la población en su sentido genérico el objeto de la biopolítica sino los pobres, y entre ellos los más "vulnerables", o sea los que constituyen una amenaza para la estabilidad del sistema" (Álvarez Leguizamón, 2002:83).

Por tanto, se intenta hacer foco en los denominados "targets groups" o poblaciones de riesgo[10] (Álvarez Leguizamón, 2002:83), sobre las que se pretende intervenir a través de una determinada política social, con la finalidad de evitar cualquier tipo de amenaza que pueda alterar los intereses del sistema imperante. No es el cometido de la focopolítica de fines del siglo XX, aumentar la productividad del trabajo o la vida de los trabajadores. Por el contrario lo que se pretende es fortalecer la inscripción de las familias en las redes solidarias locales (Álvarez Leguizamón, 2002) o en las redes sociales mediante la promoción del trabajo en la comunidad (De Martino y Vecinday, 2011), apelando al logro de una comunidad participativa y solidaria (Bentura y Vecinday, 2011).

---

[8] "La biopolítica para Foucault es lo que caracteriza a las formas de control y gubernamentalización de la vida que se inician en el siglo XVIII en la Europa central, a diferencia de la sociedad disciplinar anterior. Implica control sobre la vida y sobre los cuerpos" (Foucault, 1993 apud Álvarez Leguizamón, 2002:58).

[9] "En la actualidad no es objetivo prioritario controlar los cuerpos y las vidas para obtener una mayor productividad. Se trata de territorializar y de producir formas de autocontrol comunitario sobre las poblaciones pobres, aunque se mantienen algunas de las técnicas de la biopolítica. El tiempo ya no debe ser dedicado al trabajo sino a las formas de subsistencias comunitarias y locales. Estamos en el tiempo de lo que hemos dado en llamar la focopolítica" (Álvarez Leguizamón, 2002).

[10] El Banco mundial ha sido el organismo financiero internacional que más ha promovido la apropiación del enfoque de riesgo en la protección social (De Martino y Vecinday, 2011).

Se percibe a la pobreza como un problema de todos, al tiempo que se pretende desligar rápidamente cualquier tipo de responsabilidad que pueda tener el Estado.
De esta manera se asiste a la redefinición de las desigualdades, que comienzan a ser percibidas como individualización de riesgos sociales (Ortega y Vecinday, 2009). El clásico esquema de protección social orientado a grupos rígidos definidos por el lugar que estos ocupaban o no en el mundo del trabajo, deja de tener relevancia, ante la presencia de importantes contingentes de población que estando en condiciones de trabajar, no logran insertarse en el mundo del trabajo asalariado, (Ortega y Vecinday, 2011), siendo en palabras de Castel (1997:439), "validos invalidados por la coyuntura".

El neoliberalismo conduce a que se autonomicen los conceptos de indigencia y pobreza, con respecto a las condiciones de trabajo. Si bien se intenta por un lado, atender dichas situaciones, estas se desvinculan del ámbito del mercado laboral, al tiempo que se localiza la responsabilidad por las condiciones de vida en los propios individuos y familias (Grassi, 2003). En este sentido siguiendo a De Martino (1998), se busca proporcionar una leve respuesta con el objetivo de garantizar niveles mínimos de gobernabilidad, evitando posibles conflictos. Pero lo relevante aquí es que en la respuesta que se pretende brindar se produce un abandono del criterio de la integración[11], originándose así una transición desde aquellas políticas de integración, clásicas de la "sociedad salarial" (Castel 1997), hasta las nuevas políticas neoliberales conducidas en nombre de la inserción (Bentura y Vecinday, 2011). La cancelación de dicho criterio que comienza luego de la crisis de 1973 y se acelera en los años ochenta con la expansión del ideario neoliberal, persiguió como objetivo central superar la caída de la tasa de lucro.

Grassi (2003:27), señala que en la política social de los años noventa "(…) la incapacidad para "obtener los medios de vida" ya no se originaba en la invalidez de las personas, sino en la incapacidad del mercado de trabajo para cumplir

[11] Castel (1997) considera las situaciones de carencia en función de relacionar dos ejes. Un eje de integración-no integración con relación al trabajo, es decir la relación con los medios por los cuales un individuo logra o no reproducir su existencia en el plano económico, y otro eje vinculado a la inscripción o la ruptura con respecto al sistema relacional, en el seno del cual reproduce su existencia en el plano afectivo y social. Esta intersección generaría según el autor, tres zonas de cohesión social posibles; integración social, vulnerabilidad y desafiliación, en donde el individuo transitará por las distintas zonas.

eficientemente los objetivos de distribución, tanto de las personas en los puestos de trabajo, como de los recursos para la reproducción". Por lo tanto, la responsabilización individual estaría alejándose de lo que realmente sucede en la realidad, en donde el mercado de trabajo no puede responder a la cantidad de mano de obra que se ofrece. Pese a ello el problema continúa siendo colocado en la persona, como si esta fuera la principal responsable por la situación en la que se encuentra y de las condiciones en las que vive.

La peculiar característica de las políticas sociales de los años noventa fue que se encontraban dirigidas al "combate de la pobreza" (Domínguez Ugá, 2004). La autora estudia la conceptualización de pobreza que se hace en los relatorios[12] del Banco Mundial (BM), y arriba a la conclusión de que dicho organismo internacional comienza a utilizar la categoría de lucha contra la pobreza como tema central (Domínguez Ugá, 2004). Las recomendaciones elaboradas por el BM guardan el propósito de limitar la acción del Estado y retraer su actuación, buscando facilitar y garantizar el buen funcionamiento de los mercados, prosiguiendo siempre, una lógica de complemento y nunca de sustitución (Domínguez Ugá, 2004).

Según la autora en los documentos del BM, el mundo del trabajo estaría compuesto por dos tipos de individuos; el competitivo y el incapaz. El primero es aquel que es capaz de actuar libremente en el mercado, mientras que el segundo es incapaz de integrarse al mercado, es decir el pobre (Domínguez Ugá, 2004). "El mundo del trabajo sufre de esta manera, una transformación. Lo que antes constituía una clase social compuesta por trabajadores empleados y desempleados, ahora forma un conjunto de individuos atomizados: los competitivos y los incapaces" (Domínguez, Ugá, 2004:60).

Se piensa en términos de que el individuo incapaz no es competitivo debido a que no quiere o no puede invertir en su propio capital humano. De esta manera, "(…) la pobreza es entendida como un fracaso individual de aquel que no consigue ser competitivo" (Domínguez, Ugá, 2004:60). Aquí se encuentra presente con claridad,

[12] Se trata de los informes que elabora anualmente el Banco Mundial.

la idea de la individualización de los problemas sociales, donde se responsabiliza al individuo acerca de su condición de pobre.

De acuerdo al BM es precisamente del pobre que el Estado debe cuidar. Por lo tanto se recomienda focalizar en aquellos sectores que se encuentren por fuera del mercado de trabajo formal, la inversión en capital humano (educación y salud), para mediante el aumento de dicho capital transformar al individuo incapaz en un individuo competitivo, capaz de insertarse en el mercado laboral (Domínguez, Ugá, 2004). Esta lógica neoliberal pretende a través de un Estado mínimo, intervenir de forma residual en situaciones puntuales, en donde la pobreza es entendida como un problema personal y no de carácter estructural. De esta manera el individuo aparece como un beneficiario socavando cualquier ideal de derechos.

Por otra parte la política llevada adelante por los organismos de crédito internacional, recomendaba solidaridad entre los pobres, competencia e individualismo para los más capaces y subsidiariedad para el Estado. De esta manera las políticas neoliberales recurren fuertemente a las relaciones con la comunidad y a los vínculos cercanos, buscando resolver las problemáticas sociales. Contrariamente a ello, en la edad de oro las cuestiones sociales eran consideradas como derechos, en donde el Estado debía hacerse cargo de que se cumplieran, al tiempo que se hacía hincapié en la inserción de la familia en la división social del trabajo (Álvarez Leguizamón, 2002). Según la autora, la apelación a los vínculos de solidaridad permite por un lado ahorrar recursos (en consonancia con el ideal neoliberal de Estado mínimo), pero por otro lado, se traslada a la familia o a la comunidad la responsabilidad de que el individuo no empeore aun más su situación (Álvarez Leguizamón, 2002).

CAPÍTULO 3: Los cambios en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XX: desde la amplitud de las políticas sociales universales a la residual focalización de los años noventa

En nuestro país en el año 1943 se aprueba la Ley 10.449, que permite entre otras cosas, la implantación de las primeras asignaciones familiares. Estas establecían desde un primer momento, una transferencia de renta monetaria dirigida a los trabajadores formales del sector privado con hijos a cargo (Antía y Midaglia, 2015).
Se adoptó un modelo híbrido entre el sistema inglés y el francés, que se extendía a todos los menores de 14 años y hasta 16 años exclusivamente siempre y cuando se cumpliera con la asistencia al sistema educativo, única contrapartida existente en aquel entonces, al estilo inglés (MIDES, 2009). La Ley 10.449 también estableció el salario mínimo y creó los Consejos de Salarios. La asignación nace vinculada a la mediación de clases y a la regulación del conflicto entre capital y trabajo. Esta prestación intentó desde el inicio, colaborar con el aumento del capital humano, teniendo en cuenta la necesidad de mano de obra, del por entonces, incipiente modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Mariatti, 2014b).
En este sentido, (…) "para instalar el proceso de sustitución de importaciones se necesitaba una mano de obra capacitada y un mercado interno con poder adquisitivo que le permitiera consumir los productos que anteriormente eran importados" (Mitjavila y Ortega, 2005:214). Por su parte, a partir del año 1960 son incorporados también los funcionarios públicos, al beneficio de la prestación.

"En Uruguay, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones fue el eje central del modelo de desarrollo hacia adentro, que permitió el mayor crecimiento económico y el más importante avance en materia de equidad de la historia uruguaya" (Arnábal et al., 2010:1).
La SGM significó un gran cambio en la economía uruguaya debido al aumento registrado en las exportaciones de carne. Estas permitieron la realización de inversiones, de acuerdo al saldo acumulado de las exportaciones en ese período histórico (Oddone, 2009). Fue así que el modelo ISI encontró su madurez en la segunda posguerra, en donde la economía uruguaya transitó por un período de crecimiento continuo (Oddone, 2009). La implementación de los Consejos de

Salarios, la expansión de la cobertura jubilatoria y el subsidio a los productos de primera necesidad tuvieron una cuota de incidencia en la ampliación de la demanda interna (Arnábal et al., 2010).

Durante el período del neobatllismo (1946-1958), se consolida el Estado Social uruguayo, produciéndose un importante aumento de políticas sociales universales (Ortega y Vecinday, 2009). El Estado Social combinó dos aspectos relevantes que le dieron su forma; un sistema de protección social que se encontraba basado en políticas universales, combinando el medular seguro social con la asistencia para los que se encontraban fuera del mercado laboral, y la política estatal que garantizaba el pleno empleo (Bentura y Mariatti, 2011). "Entre 1944 y 1955 el PIB per cápita creció a una tasa de 5% anual y el PIB lo hizo a una tasa de 6,8% acumulativo anual" (Oddone, 2009:116). Sin embargo el éxito duró poco, ya que mientras otros países de la región continuaron con el proceso de industrialización, en nuestro país hacia finales de los años cincuenta, se produjo la detención del crecimiento económico, el estancamiento industrial (Arnábal et al., 2010), un aumento del costo de vida producto del incremento de la inflación, y la finalización de una etapa de bienestar social (Oddone, 2009). En este sentido, "entre 1955 y la década del setenta, el PBI per cápita evolucionó a una tasa promedio anual de -0,3%" (Oddonde, 2009:123).

La época exitosa, considerada como la etapa fácil del modelo ISI, estuvo caracterizada por la sustitución de importaciones de bienes de consumo final. Mientras que la etapa difícil, iniciada a partir de la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, fracasó en Uruguay. La magnitud del fracaso condujo a una crisis social y política que acabó con la estabilidad democrática en el año 1973 (Oddone, 2009).

Antes de ingresar en lo que constituyó la dictadura uruguaya, es importante remarcar que en el neobatllismo se llevó a cabo la instalación de un modelo preventivista en el campo de la salud pública[13], generándose así el pasaje del higienismo al preventivismo.

[13] En el siglo XIX en las organizaciones caritativas, las Hermanas de Caridad eran el agente interno privilegiado, mientras que el médico constituía el agente interno subordinado, por lo que existía un predominio de la tarea de

A diferencia del higienismo que se basaba en modelos etiológicos exógenos, el preventivismo se va a centrar en modelos etiológicos endógenos, valorizándose el estilo de vida por sobre el medio social (Mitjavila y Ortega, 2005). Se genera la instalación de interpretaciones que otorgan un alto valor etiológico al ambiente familiar y a la responsabilidad del individuo en la gestión de ambientes más higiénicos y saludables.

Este proceso de responsabilización del individuo y la familia sobre cuestiones que anteriormente eran atribuidas hacia lo social, experimentó su consolidación a partir de la década del setenta, donde como fuera referido en el primer capítulo, desaparecen muchos de los soportes colectivos considerados por Castel (1997) como necesarios para el desarrollo de la sociedad salarial (Ortega y Vecinday, 2009).

Es puntualmente en esta década donde comienzan a emerger las primeras conductas de riesgo[14] en el ámbito social, tras registrarse un crecimiento en el número de personas que encontrándose aptas para trabajar, se hallaban desempleadas. De esta manera, los factores de riesgo cuyos orígenes se remontan a la medicina, se trasladan al ámbito social (Castel, 1986), comenzando a ser

---

cuidar frente a la de curar (Acosta, 2001). "Pero estas organizaciones institucionales con finalidades caritativas y de asociación, en las cuales la cura de la enfermedad era una finalidad más y el médico un agente institucional subordinado, serán en el siglo XX medicalizadas" (Acosta, 2001:136).
El Estado Batllista promovió el proceso de medicalización, mediante la creación de hospitales. Durante las tres primeras décadas del siglo XX la creación de nuevos hospitales permitió la medicalización de la asistencia pública (Acosta, 2001). En este sentido, "la medicalización es el proceso cultural que torna el cuidado del cuerpo un bien inestimable" (Acosta, 2001:132).
El higienismo del siglo XIX y principios del siglo XX que le asignaba una alta responsabilidad al medio social como productor de las enfermedades, fue sustituido luego de la SGM (en el período neobatllista), por el preventivismo que colocaba la responsabilidad en los comportamientos individuales y en los estilos de vida (Mitjavila y Ortega, 2005).

[14] Según Castel los riesgos son los acontecimientos que comprometen la posibilidad de independencia del individuo (Castel, 2010). La posibilidad de independencia del individuo se encuentra vinculada a la existencia de protección social, que implica tener respuesta a los riesgos sociales. Por lo tanto, el desarrollo del individuo autónomo es posible cuando hay protección social, es decir cuando el individuo se encuentra integrado a mecanismos colectivos. Para el autor, la respuesta a los riesgos sociales es posible solamente a través del Estado social, mediante dos mecanismos; el trabajo y la propiedad social. En cuanto al primero, el Estado comienza a intervenir para regular las condiciones de trabajo. Es importante aclarar que para Castel no es cualquier trabajo el que va a permitir la protección social, sino que se trata del trabajo en condiciones de formalidad. En lo que refiere a la propiedad social, se trata de bienes necesarios para el desarrollo de la vida de las personas, que no quedan sujetos a la lógica del mercado, sino que son garantizados por el Estado (Castel, 2010).

asociados formalmente con individuos y poblaciones específicas (Vecinday, 2005 apud Ortega y Vecinday, 2009). En este sentido las autoras Ortega y Vecinday (2009), aciertan al plantear que aquellas estrategias preventivistas aplicadas en el campo de la salud a partir de mediados del siglo XX, mantienen una continuidad con las estrategias basadas en la perspectiva de riesgo (surgidas luego de la caída de la sociedad salarial), que responsabilizan a individuos y familias por la construcción de sus proyectos biográficos.

Ingresando en el régimen dictatorial uruguayo, podemos afirmar que la dictadura cívico-militar se extendió desde el año 1973 hasta 1985.
Estados Unidos también direccionó su apoyo a los militares uruguayos, hasta que en setiembre de 1976 el Congreso de los Estados Unidos, resuelve suspender la ayuda militar a nuestro país (Caetano y Rilla, 2004). Pese a ello, en el año 1980, con la llegada al poder de Ronald Reagan se produce el retorno del apoyo estadounidense a los regímenes dictatoriales suscitados en Latinoamérica (Caetano y Rilla, 2004).
Para ese entonces ya comenzaban a haber señales de debilitamiento del gobierno cívico-militar. El proceso de apertura de la democracia se sitúa a partir del plebiscito de 1980, realizado por iniciativa de las fuerzas armadas, que creyeron conveniente y vieron la posibilidad de legalizar su situación por medio de las elecciones. Lo cierto es que en dicho plebiscito triunfó el “NO”, convirtiéndose en una gesta cívica trascendente para el desenlace de los hechos posteriores que condujeron al retorno democrático (Caetano y Rilla, 2004).

El sistema de protección social que se consolidó en los primeros treinta años del siglo XX fue extendiendo progresivamente su carácter universalista, y al mismo tiempo, ampliando su cobertura en el terreno educativo, laboral y de salud (Midaglia y Antía 2007), hasta el golpe de Estado de 1973 (Midaglia, 2006). La puesta en marcha del modelo sustitutivo de importaciones en los años cuarenta había implicado la expansión de un conjunto de servicios sociales que alcanzaron a una gran parte de la población del país (Carneiro et al., 2015 apud Antía y Midaglia, 2015). “A diferencia de lo sucedido en otros países latinoamericanos, el gobierno de facto no desarticuló el arraigado sistema de bienestar” (Midaglia y Antía, 2007:134). Sin embargo, donde sí existió un deterioro, fue en algunas prestaciones sociales, tales como fueron la seguridad social, la salud y educación, debido a las nuevas

pautas de asignación del gasto público. Estas últimas no produjeron cambios significativos en la matriz de protección social, ni provocaron una reducción en el tamaño del Estado, pero sí tuvieron incidencia en la calidad de los servicios, en donde se observa un deterioro (Midaglia y Antía, 2007).

Si bien ha existido una heterogeneidad en las estrategias de seguridad social desarrolladas en América Latina, Uruguay fue uno de los pocos países que logró establecer hasta fines de los años setenta, políticas sociales de amplia cobertura, más allá de la estratificación existente en los beneficios concedidos (Filgueira, 1998 apud Antía y Midaglia, 2015).
La matriz de protección social se mantuvo en su versión clásica hasta el comienzo de los años noventa. A pesar de que las reformas socioeconómicas pro-mercado comenzaron durante la dictadura cívico-militar, las mismas experimentaron sus cambios más grandes, luego de la reapertura democrática (Midaglia y Silveira, 2011), y especialmente en la década del noventa (Midaglia y Antía, 2007).

A nivel nacional, en el primer gobierno luego de producida la reapertura democrática (1985), se generaron una serie de reformas en el ámbito social, registrándose un aumento en el gasto público social, con la intención de atender los altos índices de pobreza de la época (Midaglia, 2006).
Con el retorno a la democracia, el Estado uruguayo recupera la función de intervenir en las relaciones laborales, produciéndose la vuelta a los Consejos de Salarios, que habían resultado suspendidos durante el gobierno dictatorial. Pese a ello, y formando parte de las reformas que comienzan a producirse a partir de los años noventa, los Consejos de Salarios “gozaron de una breve vida” (Midaglia y Antía, 2007:135), ya que fueron suspendidos en el año 1992 (Alegre y Filgueira, 2009).

Si bien en este período histórico nuestro país se encuentra en pleno proceso de liberalización económica y de mercado de trabajo (iniciada esta última con la suspensión de las instancias tripartitas de negociación salarial), se han mantenido ciertas características propias del modelo estatista, como por ejemplo el elevado gasto público social y la participación estatal en la reforma de la seguridad social (Alegre y Filgueira, 2009). Por ello se afirma que a diferencia de otros países de la región, Uruguay no sigue una ruta de reforma nítidamente neoliberal, sino un modelo

híbrido (Alegre y Filgueira, 2009), en donde se conjuga el universalismo con políticas focalizadas dirigidas a los sectores económicamente más desfavorecidos de la población (Midaglia, 2006).

Al finalizar el primer período de gobierno de Sanguinetti (1985-1990), el gasto público social representaba el 18,1 % del PBI (Midaglia, 1998).
En el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) se comienzan a aplicar algunas de las recetas neoliberales, como fueron el ajuste fiscal llevado adelante desde el inicio de la administración del partido nacional, y la desregulación del mercado laboral, consumada a partir del retiro del Estado de la negociación colectiva, en el año 1992.

En un contexto latinoamericano que durante el siglo XX había experimentado un crecimiento de los Fondos de Inversión Social, se inaugura en nuestro país el Programa de Inversión Social (PRIS), durante el gobierno de Lacalle (Alegre y Filgueira, 2009).
El PRIS[15] significó una orientación de tipo liberal, direccionando el gasto público hacia los sectores más carenciados de la población, intentando llevar adelante políticas integrales en lugar de aquellas sectoriales y universalistas, apuntando a la realización de un recorte del Estado Social uruguayo. Con el cambio de gobierno se produce una redefinición del programa, que pasa a llamarse Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS), y cuyo formato es más acotado que su antecesor (Midaglia, 1998).
El PRIS ingresa dentro del formato que adquieren las nuevas políticas sociales de la década del noventa, al constituirse en uno de los primeros intentos llevados a cabo en Uruguay por by-pasear (Midaglia, 1998) la intervención de las tradicionales instituciones de integración social, a través de programas focalizados financiados por organismos internacionales, mediante préstamos que no se incorporaban al presupuesto nacional (Midaglia, 1993 apud Bentura 2014). En el caso particular del

[15] El PRIS no prosperó más allá del período de gobierno en que se aprobó, pese a ajustarse a los requisitos modernizadores, a contar con suficientes recursos financieros, y a insertarse en un ámbito privilegiado de la esfera pública (Midaglia, 1998).

PRIS, contó con el apoyo y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (Midaglia, 1998).

En la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-2000) adquieren mayor fuerza las medidas de ajuste. Estas se pueden visualizar mediante el aumento del Impuesto al valor agregado y del Impuesto a los sueldos (Bentura y Mariatti, 2011), al tiempo que se produce un cambio en el sistema previsional, a través del pasaje de un esquema público a uno de carácter mixto (Midaglia, 1998).
En tanto, el sistema de asignaciones familiares pasó de dirigirse a todos los trabajadores en condiciones de formalidad, a centrarse en los asalariados de menores recursos, luego de que en el año 1995 entrara en vigencia la Ley 16.697 (Antía y Midaglia, 2015). Esto generó una ampliación del beneficio independientemente del vínculo laboral (Mariatti, 2014b). De aquí en más comenzará un paulatino proceso de focalización hacia los sectores de menores recursos.

En el año 1999 la Ley 17.139 extiende el régimen de asignaciones a los hogares de menores recursos. Pese a ello, las reformas introducidas no significaron una ampliación significativa de su cobertura. (MIDES, 2009).
Desde enero de 1999 hasta mediados de 2003 el país atravesó por una profunda crisis económica, en donde los salarios reales se vieron deteriorados y el porcentaje de desempleados aumentó de manera considerable. Por su parte, los niveles de pobreza se incrementaron significativamente situándose en el año 2004 en 32,1% (Midaglia y Antía, 2007).

Debido a la crítica situación vivida durante el período de recesión, en el gobierno de Jorge Batlle (más precisamente en el año 2003), se pone en vigencia la Ley 17.748, que a diferencia de la ley anterior permitió la ampliación del alcance de la prestación (MIDES, 2009). Se mantuvieron las condicionalidades de escolarización en el caso de niños de 6 a 18 años, al tiempo que se agregó una nueva condición que tiene que ver con la obligatoriedad de los controles de salud de todos los beneficiarios (MIDES, 2009).

CAPÍTULO 4: La creación de un nuevo Ministerio y los Programas de Transferencia de Renta Condicionada en el Uruguay Progresista

A partir de mediados de la década del noventa se crearon en América Latina los Ministerios Sociales[16] en procura de llevar adelante programas de combate a la pobreza, articulando una serie de prestaciones públicas a través de las transferencias condicionadas de renta (Midaglia y Silveira, 2009 apud Midaglia et al., 2010). Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada adquieren mayor impulso a partir del año 2000 (Bentancor, 2015). Estos nacen con la finalidad de enfrentar los nuevos riesgos sociales, mediante acciones focalizadas dirigidas a poblaciones vulnerables (Midaglia y Silveira, 2011).

Si bien existieron algunas diferencias a nivel regional, en el tratamiento de los problemas sociales, la aparición de estas nuevas secretarías permite visualizar que el Estado asume algún grado de responsabilidad en la materia (Midaglia et al., 2010).

En Uruguay, en el año 2005 asume por primera vez un gobierno progresista encabezado por Tabaré Vázquez. Esta Administración buscó otorgar prioridad política a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social (Midaglia y Silveira, 2011), como forma de responder al fracaso de las reformas orientadas al mercado en los años noventa (Bentura y Mariatti, 2013). A partir de este momento Uruguay se suma a la tendencia regional de las secretarias sociales, tras la creación del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MIDES), a través de la Ley 17.866. El nuevo Ministerio comienza a enfocar su atención en situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad, pero con la novedad de que su accionar, será realizado por fuera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Bentura y Mariatti, 2013). En este sentido, las políticas sociales y los programas implementados por los nuevos Ministerios formados en el contexto regional latinoamericano, demuestran el requerimiento de medidas específicas para abordar las actuales cuestiones sociales,

[16] Buena parte de los países latinoamericanos cuentan con la presencia de Ministerios Sociales, entre los cuales se encuentran la casi totalidad de los países que conforman el Cono Sur; Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, a los que se suman, Guatemala, Panamá y México (Midaglia et al., 2010).

lo cual dificulta ubicarlas en la esfera de los Ministerios de Trabajo (Midaglia et al., 2010).
El artículo 9 de dicha Ley le encomienda al MIDES la coordinación de las acciones y la cobertura de las necesidades básicas de quienes estén en situación de indigencia y extrema pobreza, al tiempo que delimita las siguientes áreas prioritarias de intervención: juventud, mujer, adultos mayores y discapacidad.
Al mismo tiempo se incorporan a la órbita de dicha entidad ministerial, un conjunto de institutos sociales (INAU[17], INAMU[18], INJU[19]), para poder atender las nuevas demandas sociales (Midaglia y Antía, 2007).

Es a partir de esta época que adquieren mayor impulso los PTRC en nuestro país, mediante la implementación de nuevos programas, tales como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y la Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE).
Estos programas emergen en un escenario de crecimiento sostenido del PBI, que alcanza su máximo valor histórico para nuestro país en el año 2013, al situarse en valores cercanos a cincuenta y siete mil millones de dólares (Banco Mundial, 2017).

El PANES se trató de una política transitoria ejecutada desde el año 2005 al año 2007 (Midaglia et al., 2010 apud MIDES, 2009), de tipo focalizada y dirigida a los sectores poblacionales de menores recursos, especialmente aquellos que se encuentran en situación de indigencia[20] (Midaglia, 2006). Este Plan que logró una gran cobertura, al alcanzar los 102.353 hogares, se estructuró en siete componentes: ingreso ciudadano, apoyo alimentario, atención sanitaria, educación en contextos críticos, empleo transitorio, mejoramiento del hábitat y alojamiento de personas en situación de calle (Midaglia y Silveira, 2011).
Consistió mayoritariamente en una transferencia monetaria que se encontraba condicionada a la asistencia a centros educativos e instituciones sanitarias por parte de niñas/os y adolescentes, al tiempo que a las personas embarazadas se les exigía

[17] INAU: Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay.
[18] INAMU: Instituto Nacional de las Mujeres.
[19] INJU: Instituto Nacional de la Juventud.
[20] Se trata de aquellos grupos que presentan grandes problemas para asegurar su mínima reproducción (Midaglia, 2006).

la realización de controles de salud. Sin embargo, el PANES se desarrolló principalmente como un programa de transferencia de ingresos, más que como uno de transferencias condicionadas, debido al alto incumplimiento de las contraprestaciones y al escaso control existente en torno a estas últimas (Midaglia y Silveira, 2011). Siguiendo en esta línea, en lo que respecta a la asistencia a centros educativos el PANES no ha tenido cambios importantes en la asistencia a dichos centros. Por su parte en materia de salud, se produjo un aumento de los controles de niños menores de cinco años (Amarante y Vigorito, 2010).
Más allá de la justificación desde el punto de vista político que pueda llegar a tener el PANES, presenta una gran similitud con las residuales políticas de corte liberal al producirse una dualización en la matriz de protección social (Midaglia y Castillo, 2010). Es decir que existen políticas, por un lado dirigidas a los trabajadores, y por otro, a los pobres o vulnerables.

Es necesario aquí abrir un paréntesis en relación a lo que venimos abordando, para aclarar algunas cuestiones sobre el uso del término vulnerables. En este sentido, Castel considera las situaciones de carencia en función de relacionar dos ejes; un eje de integración-no integración con relación al trabajo, es decir la relación con los medios por los cuales un individuo logra o no reproducir su existencia en el plano económico, y otro eje vinculado a la inscripción o la ruptura con respecto al sistema relacional en el seno del cual reproduce su existencia en el plano afectivo y social. Esta intersección generaría, según el autor, tres zonas de cohesión social posibles: integración social, vulnerabilidad y desafiliación. El individuo transita por dichas zonas. (Castel, R. 1997).
Para el autor, “la vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad”. (Castel, R.1997:15). Es decir que la población vulnerable logra integrarse al mundo del trabajo, pero lo hace en forma inestable y con la amenaza siempre latente de ser excluidos o como prefirió decir Castel (1997), desafiliados.

Continuando ahora si con lo desarrollado en los párrafos anteriores, otro de los nuevos Programas ejecutados por la coalición de izquierda fue la Tarjeta Uruguay Social. La TUS se pone en funcionamiento a partir del año 2006 y consiste en una transferencia monetaria en formato de banda magnética, otorgada a aquellos

hogares que se encuentran en situación de extrema pobreza e indigencia. Su nacimiento se produce dentro del Plan Alimentario Nacional, enmarcado en el PANES. Una vez finalizado este último, hacia fines del año 2007 adquiere el nombre de Tarjeta Uruguay Social. Consiste en la carga mensualmente realizada de un monto de dinero, que varía dependiendo de la cantidad de menores de 18 años que residan en el hogar (MIDES, 2017).

Por otra parte existen dos tipos distintos de montos; el monto simple y el monto doble. En términos generales el Programa se encuentra dirigido a 60000 hogares, ubicándose así como el PTRC con mayores niveles de focalización. Ahora bien, según lo pautado en el artículo 617 de la Ley N°18.719 se determinaron ciertas partidas presupuestales que conducen a la duplicación del monto (MIDES, 2012).

Es decir, que del total de los hogares beneficiarios, aquellos 30000 que presentan los peores niveles de ICC (Índice de Carencias Críticas), se les asigna el monto doble, debido a que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica (MIDES, 2012), lo cual genera que los niveles de focalización sean aún más grandes.

La selección de la población beneficiaria se realiza recogiendo información acerca de la situación de cada hogar, y asignando en base a ésta, un determinado valor a través de la utilización del ICC. Mediante la realización de una entrevista, llevada adelante por el equipo de la Unidad de Seguimiento de programas (USP) de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES, se emplea un formulario de preguntas cerradas que se ingresará posteriormente al sistema informático para establecer si corresponde o no el beneficio de la tarjeta magnética (MIDES, 2012). Mediante la mencionada tarjeta se pueden adquirir alimentos frescos, artículos de higiene y limpieza, a excepción de cigarros, tabaco y bebidas alcohólicas. Por tanto existe un control sobre aquellos productos que deben consumir los beneficiarios de la TUS, generando en ellos una libertad restringida debido a la existencia de parámetros previamente establecidos a la hora de la elección de los productos a consumir.

A diferencia del PANES, el PE se pone en marcha en el año 2008, una vez finalizado el proyecto de emergencia, siendo definido como una intervención de largo plazo para impactar en el conjunto de desigualdades socioeconómicas, de

género y etnia, de nuestro país (Midaglia et al., 2010). El PE básicamente redirige la transferencia de renta condicionada a la infancia, pretendiendo alcanzar a los sectores pobres de la población y no solamente a aquellos que se encuentren en situación de indigencia (Bentura, 2014).

Se crea con el fin de generar herramientas que permitieran nivelar las oportunidades de los individuos, buscando garantizar el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Su diseño combinó nuevas intervenciones con instrumentos clásicos de provisión social, como lo son las Asignaciones Familiares (AFAM) (Midaglia y Antía, 2007), de forma de construir una Red de Asistencia Social que otorgue respuesta a los nuevos riesgos sociales vigentes (Midaglia y Silveira, 2011). En dicho sentido, además de la reestructuración del régimen de AFAM, también se llevaron a cabo diferentes propuestas entre las que se encuentran la reforma de la salud, la reforma tributaria y la expansión de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008). El clásico instrumento de AFAM fue reformulado a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 18.227 de febrero de 2008, intentando direccionar su atención hacia los hogares de mayor vulnerabilidad económica y social.

En este nuevo marco se consolidó el régimen de AFAM-PE como el programa más importante y con mayor cobertura del país en materia de transferencias no contributivas. La implementación del régimen de AFAM-PE implicó cambios sustantivos en relación a la vieja estructura de AFAM, produciéndose un incremento no solo en el número de beneficiarios sino también en los montos transferidos (Ferreira, 2016). Las AFAM-PE se encuentran institucionalmente ubicadas en el MIDES. Si bien el BPS es quien dispone de los recursos, la selección de los beneficiarios y el monitoreo es una tarea que lleva adelante el MIDES. La población destinataria de la prestación son las embarazadas (prenatal), los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del INAU o en instituciones que tengan convenio con dicho instituto (MIDES, 2015). La asistencia consiste en una prestación económica mensual que intenta complementar los ingresos familiares de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo.

La Ley N° 18.227 establece que para la recepción de la transferencia se requiere el cumplimiento de una serie de condicionalidades vinculadas con la realización de controles médicos y la asistencia a centros educativos. El control sobre el cumplimiento de las contraprestaciones comenzó a tener mayores grados de exigencia a partir de la puesta en marcha del PE. En este sentido, las contrapartidas no hacen más que reafirmar el compromiso político de favorecer la inversión en capital humano de aquellos segmentos más jóvenes de la población en educación y salud (Midaglia y Silveira, 2011). Por tanto, se trataría de una contrapartida que tiene un carácter educativo-disciplinador, aunque el propósito no es brindar un contenido educativo de calidad, sino generar un efecto moralizador (Bentura, 2014) en la esfera de la vida privada o en el mundo privado (Parsons, 1955).

A continuación pasaremos a ilustrar mediante el siguiente cuadro comparativo, las principales diferencias existentes entre la Ley N° 10.449 que crea la primera Asignación Familiar en el año 1943 y la Ley N° 18.227 del año 2008 que establece la Asignación Familiar del Plan de Equidad.

Ley N° 10.449	**Ley N° 18.227**
Se exige como requisito ser trabajador formal	Se encuentra dirigida a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica
Surge como complemento salarial (estructura)	Responde a situaciones de pobreza (singularidad)
Se elabora desde el Ministerio de Trabajo	Se crea desde una nueva Secretaría Ministerial (MIDES)
Carácter contributivo	Es asistencial
Lógica universal	Se encuentra focalizada
Construcción de una identidad colectiva	Individualiza, estigmatiza, responsabiliza y despolitiza
Es una Ley definida en Consejos de Salarios	Economistas crean un algoritmo o ICC que admite a la población objetivo
Condicionalidades para socializar a los jóvenes	Condicionalidades para incrementar el capital humano

Las AFAM-PE mantuvieron la clásica estructura dirigida a hogares con menores de 18 años, sin embargo a diferencia de las AFAM creadas en el año 1943 que exigían como requisito de acceso ser trabajador formal, ampliaron considerablemente la cobertura al direccionarse hacia los sectores más pobres de la población. A su vez se registra un importante aumento en el monto de la prestación (Ferreira, 2016). Si bien el despliegue del trabajo formal ya había comenzado a finales de la segunda administración de Sanguinetti, en el año 1999, mediante la sanción de la Ley N° 17.139 que amplía la cobertura tras la inclusión de los hogares pobres con presencia de niños, independientemente del vínculo que posean los integrantes del hogar con el mercado de empleo formal, lo que sucede a partir de la aprobación de la Ley N° 18.227 es un incremento aún mayor, en el universo de beneficiarios (Midaglia y Silveira, 2011). Las primeras asignaciones familiares surgen como un complemento salarial, dando cuenta de una lógica de redistribución de la riqueza entre empleadores y empleados, reconociendo la lucha de clases y las cuestiones más estructurales. Mientras que las AFAM-PE, al responder a situaciones de pobreza y atender las situaciones de vulnerabilidad ocultan la lucha capital/trabajo, socavando los problemas estructurales del sistema capitalista. Esto implica caer en un simple reduccionismo, tras la conversión de los problemas sociales en fracasos de trayectorias biográficas, y por ende de naturaleza personal e individual.

A su vez, la Ley N° 17.139 aprobada en el año 1999 al ampliar el número de beneficiarios, condujo a que la AFAM comenzara a solventarse económicamente con presupuesto público abandonando lentamente así su condición de prestación contributiva (Midaglia y Silveira, 2011). La Ley N° 18.227 al continuar con la expansión en materia de cobertura poblacional, provocó un incremento del carácter asistencial en detrimento del carácter contributivo, característico de las primeras asignaciones familiares. En este sentido las AFAM-PE significaron una dualización del sistema de protección social, debido a la simultánea convivencia de prestaciones contributivas (dirigidas a trabajadores formales) y no contributivas (asistenciales) (Vecinday, 2013).

Una característica central en las nuevas AFAM-PE es la focalización en los estratos más pobres de la población. Para poder hacer foco en estos, se diseña por parte de economistas de la Universidad de la República, el ICC como indicador para ordenar los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, postulantes a acceder a

la prestación (Vecinday, 2013). En cambio, las asignaciones creadas en el año 1943 guardaban un contenido universal.

Por otra parte, mientras las obligaciones establecidas por las AFAM tenían la finalidad de asegurar una sociedad civilizada, dinámica en el plano económico y con mecanismos universales de socialización de los estratos poblacionales más jóvenes, las condicionalidades exigidas por las AFAM-PE tienen el propósito de incidir en los sectores de mayor vulnerabilidad mediante el incremento del capital humano (Midaglia y Silveira, 2011). Se piensa en términos de que el aumentar el capital humano de las personas, traerá aparejado en el futuro, nuevas oportunidades para su inserción en el mercado laboral.

Más allá de las innovaciones y revisiones impulsadas por el gobierno progresista, no parece revertirse sustantivamente la pauta de reforma promovida por los gobiernos anteriores. Se mantiene un patrón de provisión social de tipo mixto (Midaglia y Antía, 2007), en el que conviven un universalismo revisado conjuntamente con políticas focalizadas en los sectores más vulnerables (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008).

Es preciso indicar que los PTRC presentan características ambiguas, debido a que por un lado, establecen el retorno del Estado con un rol intervencionista, pero por otro mantienen una serie de rasgos de naturaleza liberal (Bentancor, 2015).
Más allá de ello, se evidencia un aumento sostenido en el nivel de intervención estatal en materia social, especialmente en áreas como la salud, el trabajo y la pobreza (Midaglia y Antía, 2007).

La creación de una nueva secretaría, parece entender al pauperismo como un nuevo fenómeno que nada tiene que ver con la lucha de clases en la gestión de las nuevas políticas sociales (Mariatti, 2015). De esta manera se produce un redimensionamiento del conflicto de clases, a partir de la introducción de mecanismos que ya habían sido utilizados en la década del noventa. En este sentido, “el aspecto más novedoso de los cambios institucionales introducidos radica en la utilización recurrente de mecanismos de tipo by pass para impulsar programas sociales” (Midaglia, 2006:104), procurando “combatir la pobreza” (Domínguez Ugá,

2004). Es por ello que los PTRC implementados desde la nueva esfera ministerial pueden ser asociados con iniciativas de combate a la pobreza (Midaglia, 2006). Los mecanismos utilizados tienen la forma particular de entender la pobreza como un fenómeno individual, producto de trayectorias biográficas, proponiendo intervenir por medio de tratamientos individualizantes. “Los problemas sociales pasan a ser percibidos en función de disposiciones psicológicas o familiares, como si fuesen independientes de las contradicciones sistémicas que los determinan” (Mitjavila, 2004:72).

No se explica la pobreza como consecuencia de la lucha de clases o por cuestiones estructurales inherentes al sistema capitalista, sino que se responsabiliza a los individuos en la resolución de problemas sociales, interviniendo mediante dispositivos elaborados para la atención personal o familiar. En este sentido, si bien el PE se encuentra focalizado con el propósito de abarcar a los sectores más pobres de la población, el hecho de excluir de su población objetivo a las personas mayores de 18 años, establece un límite considerable para el logro del propósito recientemente mencionado. Es decir, que por un lado pretende alcanzar a los sectores más vulnerables, pero al mismo tiempo por otro, si la persona supera los 18 años de edad quedará por fuera del beneficio, más allá de que se encuentre en una situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Pareciera que la lectura que aquí se hace es que al ser mayores de edad, por lo tanto serían responsables de su situación y serían también responsables de satisfacer sus condiciones de existencia, por medio del acceso al mercado de trabajo.

Una de las características principales de los PTRC es que se encuentran focalizados en un determinado segmento de la población, mediante la rigidez de estrictos criterios que alejan cualquier posibilidad de flexibilización. De esta manera la focalización se transforma en una característica medular que adquieren los PTRC, con la finalidad de lograr una mayor eficiencia. Con estas acciones, “se deja entrever cómo las instituciones financieras internacionales inciden en las decisiones internas de los países” (Bentura y Mariatti, 2013). En otras palabras, las recomendaciones de ajuste realizadas por los organismos internacionales son incorporadas por el gobierno progresista, que mediante la instalación de un nuevo Ministerio diseña programas de “combate a la pobreza” (Domínguez Ugá, 2004), donde la

residualización y la focalización aparecen como características centrales (Mariatti, 2014b). Siguiendo en esta línea, “la asistencia social para pobres como política focalizada, arrastra en su individuación un profundo contenido despolitizante” (Mariatti, 2015:3).

Es decir, los PTRC al hallarse focalizados en situaciones de vulnerabilidad, le exigen a los futuros beneficiarios el cumplimiento de una serie de requisitos o características para poder acceder a la prestación. Estos radican en: A) no tener bienes durables que puedan ser comercializados en el mercado (vivienda y determinados electrodomésticos). Tal es la magnitud de la exigencia, que “un calefón o un lavarropas pueden ser determinantes a la hora de acceder a la asistencia” (Mariatti, 2015:4). B) El nivel educativo también es decisivo. C) Los ingresos del hogar deben situarse por debajo del límite de la indigencia. Como se puede observar, estos requisitos de ingreso refieren a características netamente personales y familiares, tornándose así individualizantes. Por lo tanto se encuentra presente a su vez, un proceso de despolitización creciente en donde se le atribuye la responsabilidad por las situaciones de pobreza, al fracaso de las trayectorias personales (Mariatti, 2014b).
La forma utilizada para identificar a la población beneficiaria de los PTRC es mediante el algoritmo, denominado ICC.
Este último es elaborado por economistas y mantenido por ingenieros informáticos (Mariatti, 2014a). En definitiva más que la forma utilizada, podríamos decir que es una fórmula creada por expertos (Gallardo et al., 2009 apud Mariatti, 2014a), la que es tomada en cuenta a la hora discernir los beneficiarios de los no beneficiarios. Con esto queda notoriamente reflejado que el conflicto de clases resulta desterrado a la hora de explicar las situaciones de pobreza, las cuales son tratadas como síntomas aislados e individuales que ocurren de la puerta de un hogar hacia su interior.

Debido a ello es que se pasa a observar la particularidad de cada hogar, a través de la visita de un grupo de técnicos o estudiantes que realizan una serie de preguntas a la familia. Los datos recabados son ingresados luego a un sistema que procesa la información. Es claro que el profesional de campo no tiene ninguna incidencia en la selección de los beneficiarios, debido a que los criterios de selección son fijados con anterioridad por medio de rígidas estructuras y en un estadio administrativo. De esta

manera la tarea de los técnicos se reduce a observar, una vez ingresados los datos al sistema informático, si la persona se encuentra en condiciones de acceder a determinada prestación o no.

Es importante para poder analizar lo que venimos desarrollando en el párrafo anterior, traer a luz los aportes de Eliot Freidson. Según el mencionado autor, las profesiones como el trabajo social, se encuentran caracterizadas por lo que denomina mentalidad clínica (Freidson, 1978). El autor argumenta que lo que caracteriza a la mentalidad clínica es una relación cara a cara, directa y personal (Freidson, 1978). Si analizamos los PTRC del MIDES suceden dos cosas que provocan distintas sensaciones. Por un lado existen muchas más prestaciones hoy en día, que en las décadas pasadas, mientras que por otro, los criterios de selección de dichas prestaciones son notoriamente más estrictos en comparación con el pasado, ya que se encuentran ligados a estructuras más rígidas y a un estadio administrativo, capaz de determinar quiénes están en condiciones de acceder al beneficio. Es justamente por esto que va perdiendo pisada, en parte, el planteo realizado por Freidson acerca de la mentalidad clínica, debido a que la entrevista cara a cara aquí no define el acceso a una prestación social. Esa tarea queda reservada a una fórmula matemática elaborada para cumplir con dicho cometido. El hecho de que la determinación no dependa de la mirada técnica, conduce a su vez, a que los trabajadores sociales (del MIDES en este caso), pierdan capacidad de decisión o autonomía profesional[21].

Los adelantos registrados en el campo de la informática permiten la construcción de sistemas cada vez más sofisticados, los cuales son incorporados por el Estado de forma de ejercer un mayor control sobre la gestión de lo social, cuantificando e identificando a la población asistida (De Martino y Vecinday, 2011). Se busca de esta manera mediante la “focopolítica” (Álvarez Leguizamón, 2002), hacer énfasis en determinado segmento social, respondiendo a las exigencias impuestas por los organismos internacionales, de aumentar el grado de eficiencia y eficacia.

[21] La autonomía profesional, es el resultado de luchas, conflictos y tensiones sociales desarrolladas históricamente, donde el papel del Estado es relevante (Freidson, 1978).

La creciente tecnificación de la tecnología informática permitió a su vez la articulación de redes interinstitucionales que comparten la información de todas aquellas personas que perciben alguna prestación social (De Martino y Vecinday, 2011). Esto permite que los datos se multipliquen al instante y se unifique la información de cada persona o familia beneficiaria.

A partir del año 2008 se crea el Sistema Integrado de Información del Área Social (SIIAS), como una iniciativa interinstitucional que conecta a 16 organismos públicos[22] los cuales proveen información de personas y de beneficiarios de prestaciones. La integración a dicho sistema se produce a través del ingreso del número de cédula de cada usuario o beneficiario.

El objetivo principal del registro informático es provocar una mejora en los sistemas de control y evaluación de los beneficiarios de prestaciones sociales, así como también en el monitoreo de las trayectorias individuales (De Martino y Vecinday, 2011). Todo aquello referido al desarrollo informático y a la creciente tecnificación, colabora directamente con la focalización, provocando que en la actualidad sea más sencilla la ejecución de políticas sociales focalizadas. Es a través de estas políticas que se llevan a cabo los procesos de inserción, los cuales se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, desplegando estrategias específicas.

La creación del MIDES además de consolidar las políticas de combate a la pobreza como forma de responder a las sórdidas condiciones de existencia de grandes grupos poblacionales, significó también un gran indicio del cambio en la orientación filosófica del sistema de protección social, desplazando el objetivo de la integración social (que había ingresado en crisis tras la caída de la sociedad salarial) y jerarquizando los procesos de inserción social (Vecinday, 2013).
En este sentido, siguiendo a (Bentura y Vecinday, 2011) se vienen desarrollando diversos experimentos que no hacen más que abandonar la pauta de integración social, en un esfuerzo por insertar en lugar de integrar. Uno de esos experimentos

[22] Los organismos estatales que integran el SIIAS son: ASSE, BPS, CEIP, CES, CETP, INAU, MIDES, MSP, MTSS, MVOTMA, MEC, OSE, UTE, INE.

tiene que ver con la búsqueda de una comunidad participativa y solidaria (Bentura y Vecinday, 2011), en donde se le atribuyen nuevos papeles a individuos, familias y comunidades (De Martino y Vecinday, 2011). El Estado al apelar a las comunidades, está promoviendo a su vez la constitución y participación de estas últimas en las tareas de gobierno. Como consecuencia de ello, la comunidad aparece como una esfera idealizada, en donde si bien se pretende argumentar que la pobreza es un problema de todos, esto equivale a decir justamente que no es un problema de nadie en particular, y por ende tampoco un problema del Estado (Bentura y Vecinday, 2011). Por tanto aparece nuevamente aquí la responsabilidad individual acerca de los problemas de individuos y/o familias, siendo estas últimas abordadas por parte del Estado, como responsables de déficits de socialización.

Finalmente es necesario enfatizar, que el MIDES para determinar la población objetivo de los PTRC se apoya en un tecnicismo que establece una separación entre pobres merecedores y pobres no merecedores de asistencia.
De esta manera, "la tecnocratización e informatización, modifica la división de trabajo en la gestión de las políticas sociales impactando en las profesiones a ella vinculadas (…)" (Mariatti, 2015:7). En este sentido, "el MIDES es el organismo que presenta los mayores niveles de tercerización, en donde uno de cada tres egresados que se desempeña en dicha institución, tiene un contrato de carácter privado (…)" (Claramunt et al., 2015:101). Al mismo tiempo se contrata a estudiantes de distintas profesiones, lo cual además de provocar una creciente precarización laboral, allana el camino para la emergencia de otras disciplinas que invaden el espacio social y desprofesionalizan los ámbitos de trabajo. La creciente tecnificación del campo asistencial ha provocado importantes transformaciones en la división del trabajo técnico-profesional (Vecinday, 2013). A ello se le debe agregar, que en muchos de los llamados realizados por dicha institución, se exige como requisito la apertura de una unipersonal, para evitar de esta manera que el trabajador social ingrese a la función pública. Esto último repercute directamente en las condiciones laborales de los profesionales, así como en la heterogeneidad contractual mantenida por los empleados de esta nueva secretaría ministerial.

Siguiendo en esta línea, la asistencia social (no contributiva) es el ámbito de competencia institucional del MIDES. La creación de este Ministerio Social parece

anunciar que los programas de transferencias de renta condicionada llegaron para quedarse, reconfigurando de esta manera el campo asistencial (Vecinday, 2013). Así mismo, es importante acotar que el mismo Ministerio encargado de gestionar estos programas, tiene a más del 80% del total de sus trabajadores contratados mediante vínculos laborales tercerizados (Pucci y Vigna, 2013), y en donde se apela al voluntariado en muchas oportunidades. Desde su etapa fundacional la contratación de personal bajo la modalidad de convenios con organizaciones de la sociedad civil, ha sido de gran recurrencia a la hora de formar los equipos de trabajo (Midaglia y Castillo, 2010).

Según la O.N.S.C (Oficina Nacional de Servicio Civil) en el año 2015, el MIDES tenía un total de 1941 trabajadores, de los cuales tan solo 386 eran funcionarios públicos, en tanto los 1555 restantes tenían un vínculo contractual no público. En dicho sentido, "una característica propia de la USP (Unidad de Seguimiento de Programas del MIDES), es la gran heterogeneidad contractual que presentan sus empleados, en donde existen contratos privados, contratos públicos, contratos a término por diferentes plazos, contratos de derecho público eventuales, entre otros" (Pucci y Vigna, 2013:13). A su vez en la actualidad los Licenciados en Trabajo Social se encuentran reclamando la reglamentación de su profesión, entre otras cosas, para poder hacer frente a los crecientes niveles de desprofesionalización reinantes actualmente en el campo social.

Por su parte, el escenario de hoy día indica que:

> "La mitad de la población no posee riqueza, en tanto que el 40% de población que se ubica entre la mediana y el percentil 90, posee casi la misma riqueza que el 9% que le sigue (entorno al 37%). Dentro del décimo decil, se observa una fuerte concentración en el 1% más rico, que posee el 25,82% de la riqueza neta total, de la cual el 13,69% se ubica en el 0,1% más rico de la población. Dados los totales de población considerados, esto implica que aproximadamente 25.000 personas poseen más de un cuarto de la riqueza neta total, en tanto que 2.500 poseen casi el 14% de la misma" (De Rosa, 2016:99).

Por tanto, se puede apreciar una gran desigualdad en la distribución de la riqueza, debido a que el 0,1% de la población de mayor riqueza en Uruguay tiene control sobre más de la mitad de la riqueza financiera y más de 90% de la riqueza empresarial (De Rosa, 2016:116). Esta desigualdad también se produce entre sexos. En este sentido, en todos los grupos etarios la riqueza total de las mujeres es siempre inferior a la de los hombres (La Diaria, 2017).

Finalmente, es necesario acotar que las cifras otorgadas a través de las prestaciones sociales son bastante precarias. El presupuesto asignado para los PTRC representa aproximadamente el 0.5% del Producto Bruto Interno (Mariatti, 2015). Un PBI que tal como hemos mencionado anteriormente, alcanzó su máximo histórico en el año 2013 luego de situarse en los cincuenta y siete mil quinientos treinta y un millones de dólares (Banco Mundial, 2017).

Esto contribuye a la existencia de contratos profesionales precarizados que no hacen más que desprofesionalizar a los trabajadores del área social, pretendiendo generar a su vez, un nucleamiento de vecinos con la finalidad de crear vínculos cercanos y de comunidad (De Martino y Vecinday, 2011), para la realización de tareas que deberían ser llevadas adelante por profesionales.

Sin embargo también debemos decir, que cada vez son más numerosas las reflexiones espontáneas que con escasos argumentos, pretenden alzar la voz en relación a que las personas que no quieren trabajar viven de las prestaciones que otorga el MIDES. En este sentido, en palabras de la Ministra Marina Arismendi “la gente se pasa hablando de las cosas que da el Mides, la plata que da el Mides, y la verdad es que esto es un chiste. Las familias no van a salir de la pobreza con estas cifras, no alcanza. Es, sí una herramienta. Lo que pasa es que en realidad la gente vive también de otras cosas” (El País, 2017).

Por la TUS se paga desde un monto mensual simple de $955 para hogares que presenten hasta un menor a cargo, hasta un monto simple máximo de $2567 para aquellos hogares que se encuentren compuestos por 4 o más menores. En casos de pobreza extrema el monto se duplica, partiendo desde $1910 para hogares integrados por hasta un menor de edad, hasta un máximo de $5134 para hogares conformados por 4 o más menores (MIDES, 2017).

En cuanto a la AFAMPE, los montos son los siguientes; $1404 mensuales por el primer beneficiario en gestación, menores de 5 años y escolares, a lo cual se suma un complemento de $601 en caso de que exista un beneficiario cursando nivel intermedio, en tanto se asignan $2000 mensuales para beneficiarios con discapacidad (MIDES, 2015).

Por lo tanto, si repasamos las cifras que ofrece el MIDES por concepto de prestaciones sociales, llegamos a la conclusión de que los montos otorgados por esta cartera ministerial son muy bajos, lo cual conduce a que coincidamos plenamente con el planteo formulado por Arismendi. Las personas beneficiarias no perciben montos que les permita su subsistencia, sino que contrariamente reciben una mínima ayuda que requiere ser complementada con algún tipo de actividad laboral para lograr sobrevivir.

Reflexiones finales

La economía internacional de mediados del siglo XX fue un ámbito propicio para que Uruguay pudiera alcanzar un importante crecimiento económico. El mismo se encontró administrado a través de un Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, que logró su madurez una vez finalizada la SGM, más concretamente en el período de la segunda posguerra.
Dicho crecimiento estuvo acompañado a su vez, de altos niveles en materia de equidad y redistribución. En este momento histórico el país presentaba un sistema de protección social de carácter universalista, donde el conjunto de servicios sociales alcanzaba a gran parte de su población.

Hacia fines de los años cincuenta, el crecimiento económico que se venía desarrollando en los años precedentes, se detuvo, poniendo fin de esta manera a una etapa de bienestar social. Esto generó el inicio de una crisis social y política que se extenderá hasta el inicio de la dictadura cívico-militar en el año 1973.

A partir de la crisis del modelo ISI se produce una reorientación de las acciones del Estado que derivó en la conformación de un nuevo paradigma para gestionar el bienestar, tanto en nuestro país como en todo el territorio latinoamericano. En este sentido, las políticas sociales comienzan a abandonar su contenido universal para comenzar a incorporar cada vez más una lógica focalizada.

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, el gobierno dictatorial no desarticuló la matriz de protección social, aunque si se registraron deterioros en algunos servicios como la seguridad social, la salud y la educación.

En la década del setenta, debido a la reducción de la tasa de ganancia, el capital comenzó a implementar un proceso de reestructuración económica, a nivel mundial, para revertir la situación anteriormente mencionada. Se produce de esta manera, el pasaje del modelo de acumulación keynesiano-fordista al modelo de acumulación flexible, ocasionando grandes impactos en el mundo del trabajo (aumenta la

precarización laboral, cae el empleo en condiciones de formalidad, aumenta el desempleo), y en definitiva en la clase trabajadora.

Hacia fines de la década del setenta y principios de los ochenta emerge el neoliberalismo, comenzando a extenderse rápidamente por el mundo. En la década de los noventa, comienzan a aplicarse un conjunto de recetas neoliberales en los países de América Latina, con el propósito de iniciar una recuperación económica en la región, las cuales son agrupadas bajo el nombre de Consenso de Washington.

A su vez el ideario neoliberal es incorporado por organismos internacionales, los cuales sugieren a los gobiernos el diseño de políticas sociales focalizadas en los sectores más vulnerables (Castel, 1997), y siguiendo una fuerte lógica de invertir para aumentar el "capital humano" de aquellos que no pueden participar en el mercado.

De allí que la matriz de protección social uruguaya se mantuviera sin mayores cambios hasta los albores de la década del noventa, momento en el cual comienzan a surgir cada vez con más frecuencia políticas focalizadas y territorializadas, en detrimento de las políticas sociales de orientación universal. La característica principal de las políticas sociales de los años noventa fue que se encontraban dirigidas al "combate de la pobreza" (Domínguez Ugá, 2004). Lejos de brindar una solución, estas políticas neoliberales tuvieron un efecto profundamente negativo, ocasionando un aumento de la desigualdad social y del desempleo.

Aproximadamente dos décadas después de la emergencia del neoliberalismo en América Latina, se produce un hecho que significó el inicio del denominado giro a la izquierda, tras la elección de Hugo Chávez en Venezuela. Antes de su llegada al poder, la izquierda solamente gobernaba en Cuba. Este acontecimiento significó el preámbulo del comienzo de una oleada de gobiernos de izquierda en la región, en los primeros años del siglo XX. Estos gobiernos mantuvieron su oposición respecto a las recomendaciones o recetarios neoliberales, siendo ésta su bandera de lucha política, al menos hasta su llegada al poder.
En el Uruguay tras la toma de mando del primer gobierno de izquierda en el año 2005, se crea el MIDES. Esta nueva secretaria comienza a atender las situaciones

de pobreza y vulnerabilidad social, consecuencias del fracaso de las recetas neoliberales de los años noventa. Para intervenir en la crítica situación en la cual se encontraba el país, se implementan nuevos PTRC.

Es en dicho sentido que nos propusimos analizar la existencia de diferencias o continuidades entre las políticas neoliberales de la década del noventa y la nueva matriz de protección social uruguaya, a partir de la creación del MIDES y la proliferación de los PTRC. Para ello en el presente documento, nos centramos en describir cuáles son aquellas características con las que surgen los PTRC en Uruguay, luego de la llegada al poder del primer gobierno progresista.

Uruguay se suma a la tendencia regional de los países latinoamericanos en lo que respecta a la creación de los Ministerios Sociales y a la manera de hacer frente a los nuevos riesgos sociales a través de PTRC
Los nuevos Programas diseñados por el gobierno progresista fueron; en primer lugar el PANES que se ejecutó a partir del año 2005, formando parte de una política transitoria para atender el núcleo crítico dada la situación de emergencia por la cual se encontraba atravesando el país. A partir del año 2008 se pone en ejecución el PE como un programa de más largo aliento, que continúa desarrollándose hasta nuestros días. Entre medio de ambos, más precisamente en el año 2006 se pone en funcionamiento el Plan Alimentario Nacional, el cual conocemos desde la puesta en marcha del PE como TUS.

Cada uno de estos Programas, más allá de sus características propias comparten determinados criterios generales en lo que respecta a la accesibilidad de la prestación, las formas de entender la pobreza y la exigencia de contrapartidas.

Para determinar la población beneficiaria de los Programas se crea un algoritmo, más conocido como ICC, que distingue entre pobres merecedores y pobres no merecedores a partir de determinados criterios tales como; el nivel educativo alcanzado, las características de la vivienda y la presencia de algunos electrodomésticos considerados como bienes de confort.

La incorporación de tecnología por parte del MIDES para la ejecución de los PTRC facilita el camino y el procedimiento para la utilización de estos criterios estadísticos, lo cual genera un mayor control sobre la gestión de lo social.
Siguiendo a Rizzo (2013) uno de los aspectos centrales a la hora de estudiar los programas o las políticas, es poder comprender que presentan una determinada forma de entender la cuestión social y que es importante identificar de qué manera se explica el problema. En dicho sentido podemos identificar en primer lugar, que los PTRC al ser implementados por un nuevo Ministerio, dejan en evidencia la recurrencia a medidas específicas para poder intervenir en la "nueva pobreza" (Kessler y Di Virgilio, 2008). Lo más apropiado sería pensar que estas problemáticas fuesen abordadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pero contrariamente a ello, son colocadas fuera de esta esfera ministerial, creándose un Ministerio Social que direcciona su accionar hacia las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

Por su parte, tanto el antiguo PANES como las actuales AFAM-PE otorgadas por el MIDES se encuentran sujetas al cumplimiento de una serie de condicionalidades con un claro contenido "educativo-disciplinador (Bentura, 2014). El control del cumplimiento de las contrapartidas es notoriamente más exigente en el PE que en su antecesor, lo cual es lógico teniendo en cuenta los crecientes niveles de focalización reajustados a partir del año 2008.
En dicho sentido consideramos que no es una decisión apropiada la exigencia de condicionalidades para el pago de las AFAM-PE. Con esto no queremos decir que esté mal la realización de controles a las niñas/os o la concurrencia a centros de estudio, sino que por el contrario, nos oponemos a que el pago de una asignación familiar se vea interrumpido por el incumplimiento de alguna de ellas.

Compartimos con Bentura y Mariatti (2013) que este tipo de Programas son despolitizantes debido a que controlan, vigilan y responsabilizan al individuo acerca de su situación. Es decir que para estos nuevos programas, la pobreza no tiene que ver con cuestiones estructurales inherentes al sistema capitalista o con el conflicto distributivo capital/trabajo, sino que tendría su origen en cuestiones propias de cada familia y en malas decisiones.

Si bien se evidencia un aumento en el nivel de intervención estatal en materia social, con el arribo del Frente Amplio a la presidencia y la puesta a punto de los nuevos PTRC, estos mantienen características propias del modelo neoliberal, combinando así, rasgos de corte neoliberal con elementos de naturaleza intervencionista.
Son Programas focalizados dirigidos al "combate de la pobreza" (Domínguez Ugá, 2004), que apuntan a invertir en el capital humano de los segmentos poblacionales más vulnerables para tornarlos competitivos en el mercado. Por ello nos encontramos en condiciones de afirmar la existencia de continuidades entre los PTRC en el Uruguay de la era progresista y las reformas neoliberales de los años noventa.

Compartimos con Hardy (2013), que en Uruguay existen grupos poblacionales que logran salir de la pobreza mediante las políticas, pero continúan siendo vulnerables. Es decir que debido a la creciente focalización de las políticas y programas sociales, se ha registrado en Uruguay (al igual que en otros países de la región) un importante aumento de los sectores poblacionales no pobres vulnerables (Castel, 1997), los cuales se encuentran totalmente desprotegidos de las políticas sociales.

Hay dos situaciones que llaman a nuestra reflexión. Una de ellas es que esto se produce en pleno gobierno de una coalición de izquierda, que no es para nada menor, hoy se encuentra atravesando el duodécimo año consecutivo de mandato, la misma que en su lucha por acceder al poder siempre se manifestó opositora de las recomendaciones neoliberales. Hoy por hoy pareciera que ese desacuerdo ha quedado atrás y que el neoliberalismo ha logrado penetrar los límites políticos de sus antiguos opositores. La otra situación tiene que ver con el presupuesto residual destinado por el gobierno a los PTRC, el cual no supera el 0.5 % de un PBI que alcanzó con el mandato de gobiernos de izquierda, los máximos valores de la historia uruguaya.

Creemos que es necesario destinar mayores esfuerzos en la implementación de políticas sociales vinculadas al mercado laboral, asignar mayores presupuestos en programas que apunten seriamente a una mejor redistribución de la riqueza y no a la distribución de la residualidad. También es oportuno abandonar el abordaje individualizador y culpabilizador de la pobreza, otorgándole al mismo tiempo un

contenido político. En suma, politizar la pobreza buscando pasar de una lógica de tutela y control de los sectores más empobrecidos de la población, en términos de Donzelot (1986), para lograr avanzar en una línea de reconocimiento de los derechos como ciudadanos.

Bibliografía

- ✓ Acosta, Luis (2001): Consideraciones generales sobre la historia del Servicio Social en DTS. Temas de Trabajo Social: debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea.
- ✓ Alegre, Pablo y Fernando, Filgueira (2009): “Una reforma híbrida. La política social y laboral en el Uruguay de 1985 a 2008”. Revista Internacional del Trabajo, vol. 128, núm.3.
- ✓ Álvarez, Sonia Leguizamón (2002): “La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: Del Don al Capital Social y de la Biopolítica a la Focopolítica”. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol.8, No.1.
- ✓ Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2010): “Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay”. In: Serna, Miguel (coordinador): Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. Montevideo, Uruguay. CLACSO, Departamento de Sociología/Facultad de Ciencias Sociales.
- ✓ Antía, Florencia y Midaglia, Carmen (2015): “Nuevos enfoques sobre la universalización de la protección social: el caso uruguayo”.
- ✓ Antunes, Ricardo (2000): “Trabalho y precarização numa orden neoliberal” En: La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo”. Editorial CLACSO. Buenos Aires.
- ✓ _____ (2009): “Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)”. En trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales / compilado por Julio César Neffa; Enrique de la Graza Toledo; Leticia Muñiz Terra. 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO.
- ✓ Arnábal, Rodrigo; Bertino, Magdalena, Fleitas, Sebastián (2010): “Una revisión del desempeño de la industria uruguaya en el período de sustitución de importaciones”. Séptimas jornadas de investigación de la asociación uruguaya de historia económica. Área de historia económica. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- ✓ Bentancor, Virginia (2015): “La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada”. Revista Fronteras, N°8.

- ✓ Bentura, Pablo (1996): “Justicia focalizada: límites, requisitos y protocolos para acceder a la justicia”. In revista Desde el fondo, el proyecto colectivo. Universidad Nacional de Entre Ríos. Facultad de trabajo Social, Área de producción y publicaciones. Entre Ríos.
- ✓ _____ (2014): “Los programas de transferencia de renta condicionada como gestión neoliberal de la cuestión social”. Serviço Social e Sociedade.
- ✓ Bentura, Pablo y Mariatti, Alejandro (2011): “Orientación y límites a la intervención del Estado”. La integración como demarcación de la intervención asistencial. Presentación de las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- ✓ _____ (2013): “Lucha política y despolitización: nuevos dispositivos tecnocratizantes”. Textos & Contextos, Porto Alegre, v.12, n.1.
- ✓ Bentura, Pablo y Vecinday, Laura (2011): “El desarrollo de experimentos de inserción como respuesta ante los problemas de integración social”. Revista de trabajo Social, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Antioquia. Medellín.
- ✓ _____ (2014): “Teoría social, intervención social y evaluación”. La secuencia olvidada en la evaluación de los programas de transferencia de renta.
- ✓ Bertoni, Reto; Castelnovo, Cecilia; Cuello, Alexa; Fleitas Sebastián; Pera Silvana; Rodríguez, Javier; Rumeau, Dominique (2011): “Construcción y análisis de problemas del desarrollo”. Los estudios sobre el desarrollo en América Latina. Vieja y Nueva CEPAL. El centro y la periferia. El casillero vació. Cap. 10. Universidad de la República.
- ✓ Caetano, Gerardo y Rilla, José (2004): “La era militar”, en Cármen Apratto y otros. El Uruguay de la dictadura 1973-1985. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- ✓ Cardoso, Henrique y Faletto, Enzo (1977): “Dependencia y desarrollo en América Latina”. Subdesarrollo, periferia y dependencia. Siglo XXI, Editores, Buenos Aires.
- ✓ Castel, Robert (1986): “De la peligrosidad al riesgo”. En Wright Mills, C;; Foucault, M; et al., Materiales de sociología crítica. Madrid. Ediciones de la Piqueta.
- ✓ _____ (1997): “La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado”. Buenos Aires: Paidós.
- ✓ _____ (2003): “Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo”. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno. Buenos Aires. Homo Sapiens Ediciones.

- _____ (2010): “El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008): “Plan de Equidad”, IMPO. Montevideo, Uruguay.
- De Martino, Mónica (1998): “Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neoliberalismo familiarista”. In Fronteras N°4 Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- De Martino, Mónica y Vecinday, María Laura (2011): “Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales”. Colombia. Revista Tendencia & Retos. N°16.
- Domínguez, Ugá (2004): “A categoría “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial”. Revista de Sociologia e Politica, No. 23, Curitiba.
- Donzelot, Jacques (1986): “A Policia das Familias”. 2da. Graal. Rio de Janeiro.
- Esping-Andersen, Gosta (1987): “Los tres mundos del estado de bienestar”. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Ferreira, Danilo (2016): “Reflexiones sobre los alcances y los límites de las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad”. En. Revista Fronteras, núm. 9.
- Freidson, Eliot (1978): “La profesión Médica”. Un estudio de sociología del conocimiento aplicado. Ed. Peninsula. Barcelona.
- Godoy, Lorena; Díaz, Ximena; Stecher, Antonio (2005): “Significados del trabajo, identidad y ciudadanía”. Centro de Estudios de la Mujer. Cuadernos de Investigación No. 3. Santiago de Chile. Chile.
- Grassi, Estela (2003): “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal”. La otra década infame. Espacio editorial, Buenos Aires.
- Hardy, Clarisa (2013): “Estratificación social en América Latina. Retos de cohesión social”. VI Foro Ministerial de Desarrollo.
- Harvey, David (1994): “La condición Posmoderna”. Loyola, Sao Paulo.
- Hobsbawm, Eric (1994): “Historia del siglo XX”. La época de la guerra total. Crítica, Grijalbo Mondadoria, Buenos Aires.
- ---------- (1995): “Era dos extremos: o breve século XX. 1914-1991”. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____ (1999): “Historia del siglo XX 1914–1991”. CRÍTICA – GrijalboMondadori, S.A.- Buenos Aires, Argentina.

- Katz, Fiedrich (2004): “La guerra fría en América Latina” en Spenser, Daniela (coord.) Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe. (México D.F.: CIESAS, Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial).
- Kessler, Gabriel y Di Virgilio María Mercedes (2008): “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas décadas”. En Revista de la CEPAL N°95.
- Lojkine, Jean (1995): “La revolución informacional”. Sao Paulo. Cortez Editora.
- Mariatti, Alejandro (2014a): “Desarrollo Social despolitizado: "liofilización" e individuación en los PTRC en Uruguay”.
- _____ (2014b): “PPSS para niños/as y adolescentes: Asignaciones Familiares; Dualización y “combate a la pobreza”. Revista regional de Trabajo Social. v 28 Nº 62.
- _____ (2015): “La política activa de despolitización creciente”. Un estudio concreto de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay. Editorial: Facultad de Ciencias Sociales.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008). “¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Latina”. Colección CLACSO-CROP. CLACSO Libros. Buenos Aires, Argentina.
- Midaglia, Carmen (1998): “El rendimiento de los by-pass como instrumento de reforma social: el caso PRIS”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°10.
- _____ (2006): “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas”. Buenos Aires, CLACSO.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007): “La izquierda en el gobierno”: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol.16, n.1.
- Midaglia, Carmen; Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo (2010): “El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay”. Revista Chilena de Administración Pública. N°15-16.
- Midaglia, Carmen y Castillo Marcelo (2010): “El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo”. Reforma del Estado y Políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. V.1.
- Midaglia, Carmen y Silveira, Milton (2011): “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias

Condicionadas de Renta en Uruguay". En Barba, C. y Cohen, N. (coords.). Perspectivas Críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. Editorial Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- ✓ MIDES (2009): "Asignaciones: un derecho y una herramienta" [online]. Disponible en:<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/3342/1/infomides_21_web.pdf> Publicación mensual gratuita del Ministerio de Desarrollo Social, Agosto de 2009. [Acceso: 10/04/2017].
- ✓ Mitjavila, Myriam (2004): "Globalización, Modernidad e individualización social". Revista Katalysis. Volumen 7, N°1. Florianópolis.
- ✓ Mitjavila, Myriam y Ortega, Elizabeth (2005): "El preventivismo sanitarista y la institucionalización del Trabajo Social en el Uruguay neobatllista". Revista Katálysis. Volumen 8. Número 2. Editora da UFSC. Florianópolis
- ✓ Netto, José (1992): "Capitalismo monopolista e Serviço Social. São Paulo: Cortez Editora.
- ✓ Oddone, Gabriel (2009): "Crecimiento hacia adentro: 1931-1973", en Gabriel Oddone: El declive. Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX. Montevideo: Linardi y Risso. Cap. 6.
- ✓ Ortega, Elizabeth y Vecinday, María Laura (2009): "De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social". En Revista Fronteras N°5. Montevideo. FCS-DTS.
- ✓ Parsons, Talcott; Bales, Robert (1955): "Family, Socialization and Interaction Process".
- ✓ Rizzo, Nadia (2013): "La construcción de los programas Sociales. Análisis comparado sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, Workfare y Rentas Mínimas de Inserción". En varios autores: Pobreza y Protección Social Universal. Colección CLACSO – CROP.
- ✓ Thorp, Rosemary (1998): "Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina". BID-Unión Europea; cap. 7.
- ✓ Vecinday, María Laura (2013): "La reconfiguración del campo asistencial. El caso del Plan de Equidad de Uruguay". Serviço Social e Sociedade, v. 116.
- ✓ Williamson, John (1992): "In Search of a Manual for Techopols. Washington: Institute For International Economics.

Fuentes Documentales

- ✓ Banco Mundial (2017): "Uruguay: Panorama General" [online]. <http://www.bancomundial.org/es/country/uruguay> [Acceso: 07-05-2017].
- ✓ Claramunt, Adela; García Adriana; García Marcela (2015): "Primer Censo de Egresados de Trabajo Social". Departamento de Trabajo Social, FCS-UDELAR.
- ✓ De Rosa, Mauricio (2016): Monografía de maestría. "Distribución de la riqueza en Uruguay. Una aproximación por el método de capitalización". MIMEO.
- ✓ El Pais (2017): "Inempleables: presos en la pobreza". [online]. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/que-pasa/inempleables-presos-pobreza-indigencia-uruguay.html> [Acceso: 04/06/2017].
- ✓ La Diaria (2017): "En Uruguay, la mitad de la población no posee riqueza". [online]. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2017/1/en-uruguay-la-mitad-de-la-poblacion-no-posee-riqueza/> [Acceso: 04/06/2017].
- ✓ MIDES (2012): "Informe Tarjeta Uruguay Social" [online]. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_componente_alimentario.pdf> [Acceso: 25/05/2017].
- ✓ MIDES (2015): "Asignaciones Familiares – Plan de Equidad" [online]. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/portal/v/14546/3/innova.front/asignaciones_familiares-plan-de-equidad> [Acceso: 09-05-2017].
- ✓ MIDES (2017): "Tarjeta Uruguay Social" [online]. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/55480/3/innova.front/tarjeta-uruguay-social-tus> [Acceso: 23/05/2017].
- ✓ ONSC: Oficina Nacional de Servicio Civil: [online]. Disponible en: <https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=532%3Adatos-excel-2015&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89>[Acceso:03-06-2017].
- ✓ Pucci, Francisco y Vigna, Ana (2013): "Condiciones de trabajo en la unidad de seguimiento de programas del Mides". Ponencia presentada en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo.
- ✓ Sistema de información Integrada del Área Social. [online]. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/convenio-banco-de-datos-fcs-udelar-siias-sistema-de-informacion-integrada-del-area-social-del-mides/> [Acceso: 26-05-2017].